

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

# TRANZIȚIA SPRE O BUNĂ GUVERNARE ȘI PROTECȚIE EFICIENTĂ A DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR OMULUI

Coord. Rodica CIOBANU



CHIȘINĂU 2022

TRANZIȚIA SPRE O BUNĂ GUVERNARE ȘI PROTECȚIE EFICIENTĂ  
A DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR OMULUI



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

# TRANZIȚIA SPRE O BUNĂ GUVERNARE ȘI PROTECȚIE EFICIENTĂ A DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR OMULUI

Coord. Rodica CIOBANU



CARTEA JURIDICĂ

Chișinău 2022

*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*** (cifra proiectului: **20.80009.1606.15**). Lucrarea conține cercetări științifice realizate de echipa de cercetare în cadrul celei de-a doua etape.

În lucrare se realizează analiza reperelor unei tranziții spre o guvernare eficientă axată pe protecția drepturilor omului. Compartimentele reflectă o metodologie diversificată, utilizată în cadrul cercetărilor și care urmărește abordarea multidimensională a aspectelor definitorii unei cercetări complexe și integrate în același timp.

Monografia este structurată în trei compartimente ce includ studii ale cercetătorilor privind: factorii și instrumente utile în afirmarea bunei guvernări și a drepturilor omului; caracterul imperios necesar și indispensabil al unei justiții responsabile pentru tranziția Republicii Moldova spre un stat de drept și o guvernare eficientă; precum și aspecte particulare de protecție a drepturilor omului.

***Responsabilitatea asupra conținutului științific al capitolelor lucrării de față  
aparține autorilor***

***Monografia este recomandată pentru publicare de Consiliul Științific al USM***  
(proces verbal nr.10 din 13.04.2022)

**Recenzenți:**

**ARSENE Alexandru**, doctor habilitat în drept

**GRECU Raisa**, doctor habilitat în drept

**SMOCHINA Andrei**, doctor habilitat în drept

Descrierea CIP a Camerei naționale a Cărții

**Tranziția spre o bună guvernare și protecție eficientă a drepturilor și libertăților omului** / Ministerul Educației și Cercetării al Republicii Moldova, Universitatea de Stat din Moldova ; coordonator: Rodica Ciobanu. – Chișinău : Cartea Juridică, 2022 (Lexon-Prim). – 256 p. : tab.

Cuprins paral.: lb. rom., engl. – Rez.: lb. engl. – Referințe bibliogr. la sfârșitul cap. – 50 ex.

ISBN 978-9975-3418-4-4.

CZU 342.3+342.7(082)

T 81



MD-2049, mun. Chișinău, str. București 59  
GSM: 0 699 04 555; 0 795 29 555  
fax. 022 28 81 78; www.lexon.md  
e-mail: lexonprim2001@gmail.com

## DIMENSIUNI ALE TRANZIȚIEI GUVERNĂRII SPRE EFICIENȚĂ ȘI PROTECȚIE A DREPTURILOR OMULUI (*în loc de introducere*)

### DIMENSIONS OF THE GOVERNMENT TRANSITION TO EFFICIENCY AND HUMAN RIGHTS (*instead of introduction*)

Elena ARAMĂ,  
Rodica CIOBANU

CZU: 342.395:321.6/.8:343.211.3(478)

Perspectivile actuale asupra modului în care funcționează administrațiile sunt determinate de viziunile, așteptările și necesitățile cetățenilor, care cunosc și împărtășesc experiențele eficiente inițiate și implementate cu succes în diverse regiuni ale lumii. Caracterul deschis al conexiunilor dintre state, procesele care au însoțit dezvoltarea umanității în ultimele decenii au determinat schimbări masive în diverse zone ale lumii, dar și au determinat tranziții spre societăți în care se realizează întâlnirea dintre așteptările și necesitățile cetățenilor cu acțiunile și deciziile guvernărilor.

Tendința statelor noilor democrații, adică a statelor care în ultimele decenii au renunțat la trecutul totalitar și încearcă să se alinieze standardelor democratice în domeniul social, economic, politic, în general, civilizațional, trece prin procesul de materializare a reformelor radicale, grație cărora să poată fi edificat un stat de drept, cu o guvernare eficientă și protecție a drepturilor omului. Republica Moldova, fiind unul dintre statele care a experimentat, în parcursul său, diverse formule de manifestare a guvernărilor, este catalogată, încă, drept o democrație tânără, care are nevoie de acțiuni conjugate și orientate spre o tranziție sigură spre un stat de drept, cu o guvernare eficientă, care are ca prioritate asigurarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale.

Astfel, pentru a determina acest traseu sigur spre edificarea unei societăți în care drepturile și libertățile omului sunt protejate, în care guvernarea și-a asumat dificila misiune de a răspunde necesităților cetățenilor, chiar și în condițiile unor provocări majore la care sunt supuse statele contemporane și

ale unor schimbări masive și rapide, se apreciază ca necesară nu doar stabilirea scopului, dar și a acțiunilor, pașilor necesari, în vederea realizării acestei misiuni deloc ușoare, dar imperios necesare în condițiile în care nu mai este cale de întors, precum nu există nici dorință de a reveni la practicile de guvernare anterioare ori stagnante.

Constatările făcute până în prezent, ca rezultat al cercetărilor și evaluărilor experților naționali și internaționali, al studiilor asupra opiniilor cetățenilor ș.a. indică, cu siguranță, asupra necesității de a interveni cu multiple schimbări în contextul social, politic și juridic al Republicii Moldova, care să aducă după sine sporirea calității și eficienței guvernării, creșterea gradului de protecție a cetățenilor, siguranța în ziua de mâine și încrederea în autorități, în profesionalismului funcționarilor de stat și în capacitatea de a fi perseverenți în realizarea obiectivelor asumate. În acest sens, nu putem să nu dăm dreptate opiniilor expuse de către doctorul habilitat în drept Gh. Costache, potrivit căruia: „Perioada de tranziție a fost și continuă a fi pentru Republica Moldova complexă și dificilă. Societatea a fost marcată, mai ales la începutul acesteia, de o serie de evenimente negative (...) de aceea practic indispensabilă a devenit cercetarea științifică interdisciplinară și complexă a esenței și particularităților etapei de tranziție, a democrației, statului de drept, a societății civile, instituției juridice a drepturilor omului etc.”<sup>1</sup>. Astfel, în condițiile Republicii Moldova, avem un proces prelungit de tranziție, în cadrul căruia cel mai grav este că „statul devine incapabil să asigure drepturile constituționale ale majorității cetățenilor, iar cetățenii, la rândul lor, evită în mod conștient și fără a fi atrași la răspundere să respecte Constituția și legile statului”<sup>2</sup>.

Astăzi Republica Moldova, ca, de altfel, și alte state, din considerente de natură economică, politică, tehnică etc., este supusă mai multor provocări cărora trebuie să le facă față. În opinia lui A. Supiot, acestea (provocările) pot fi tratate pe două planuri: *unul internațional*, marcat de globalizare; *altul intern*, determinat de „cererea de securitate, de solidaritate și de descentralizare”, cărora statele răspund prin practici de negociere sau prin acorduri cu reprezentanții intereselor diferitelor categorii sociale, ceea ce face ca „Statul ... [să fie] ... parte a dialogului social”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Costache Gh. Tranziția societăților contemporane: particularități și perspective. În: *Legea și Viața*, ianuarie 2021. p.17. Disponibil: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2020/1-1/5.pdf>.

<sup>2</sup> Мазуров А. Конституция и общественная практика. Москва: Частное право, 2004, p.77.

<sup>3</sup> Supiot A. *Homo juridicus. Eseu despre funcția antropologică a dreptului*. București: Rosetti Educational, 2011, p. 239.

În consecință, ținând cont și de caracterul complex al problemelor la zi, cât și de necesitatea unor abordări consecvente, s-a optat pentru determinarea reperelor în cadrul tranziției spre o bună guvernare și protecția eficientă a drepturilor omului. Luând în considerare faptul că ideea de tranziție este asociată cu cea de transformare, schimbare, dezvoltare, reformare, modernizare, vom accentua motivele ce au determinat preferința pentru termenul *tranziție* în conținutul acestei lucrări.

În opinia sociologului român D. Sandu, tranziția „înseamnă schimbare, adică o mulțime de situații intermediare între două stări de relativ echilibru, identificate prin experiență, cunoaștere sau proiect. În cazul tranziției postcomuniste, originea este socialismul real al anilor '80 ai sec. al XX-lea, iar destinația vizată, explicit sau implicit, o constituie economia de piață și democrația, capitalismul democratic asociat cu bunăstarea, competiția și libertatea”<sup>4</sup>. Autorul Chiribucă D. scoate în evidență caracterul conștient și raționalizat al tranziției. Acesta menționează că: „în cazul tranzițiilor, transformarea sistemului are loc în contextul în care sunt specificate exact punctul de plecare și cel de destinație, cunoaștem exact starea sistemului la începutul procesului și starea (cea dezirabilă cel puțin, modelul) care ar trebui să caracterizeze sistemul la sfârșitul procesului de tranziție (...), tranziția presupune întotdeauna o componentă explicit acțională”<sup>5</sup>. Cumulând cele două opinii, în condițiile în care ne-am orientat spre identificarea mecanismelor de modernizare a guvernării axate pe protecția drepturilor omului, înțelegem că altfel decât printr-un traseu conștientizat, intenționat și asumat nu poate fi realizat acest lucru. Pornind de la cele menționate, opinia noastră nu este distinctă de cea care indică faptul că: „este necesar ca în perioada de tranziție să se urmărească construirea unei societăți care să întrunească cele mai înalte standarde ale lumii civilizate, precum: garantarea drepturilor și libertăților individuale (politice, civile și economice); garantarea dreptului la proprietate privată; garantarea economiei de piață; garantarea legalității și constituționalității; garantarea reprezentativității și a multipartidismului etc”<sup>6</sup>. Or, tendința de a realiza schimbări calitative într-o societate, cu scopul de a obține performanța, așa cum remarcă și

<sup>4</sup> Sandu D. *Spațiul social al tranziției*. București: Editura Polirom, 1999, p. 9.

<sup>5</sup> Chiribucă D. *Tranziția postcomunistă și reconstrucția modernității în România*. Cluj Napoca: Editura Dacia, Eikon, 2004, p.21, 22.

<sup>6</sup> Костаки Г., Султанов Р.Участие граждан в осуществлении государственной власти. Кишинэу: Б. и., 2018, p. 80; Costachi Gh. *Cetățeanul și puterea în statul de drept*. Chișinău: S.n., 2019.p. 21.

L. Vlăsceanu, trebuie raportată mai multor factori, precum „potențialul entităților teritoriale sau comunitare la care aparțin, dar și dificultăților de ordin instituțional care facilitează sau restrâng inițiativele și acțiunile persoanelor individuale și organizațiilor”<sup>7</sup> și, de ce nu, și instituțiilor și autorităților.

Ca rezultat, raționalizarea traseului tranziției, la o etapă prealabilă, impune ca necesară evaluarea obiectivă a situației de fapt și de drept, identificarea factorilor și instrumentelor de afirmare a bunei guvernări și a drepturilor omului. În acest sens, doctorul habilitat în drept Rodica Ciobanu relatează că „Republica Moldova ca stat cu aspirații europene, de la independență încoace, a avut parte de urcări și căderi, încercări de reformare etc., dar care nu a reușit în timp să creeze instituții funcționale și eficiente, capabile de a răspunde necesităților cetățenilor și de a asigura protecția drepturilor și libertăților fundamentale”<sup>8</sup>. În temeiul acestei constatări, se realizează o încercare de analiză științifică a evaluării realităților obiective din țară, a avantajelor și dezavantajelor implementării unor modele și mecanisme care au fost eficiente în alte state, dar care nu dau rezultatele scontate la nivel național. În opinia autoarei, este plauzibilă axarea pe cercetarea de tip dezagregat, orientată spre identificarea și formularea mecanismelor de modernizare a guvernării în Republica Moldova, astfel încât ea să fie centrată pe statul de drept și drepturile omului, conectate, concomitent, și cu problematica democratizării – subiecte de maxim interes teoretic și, în special, practic, fiindcă ele au devenit tot mai solicitate, dar și controversate, în raport cu crizele ce au marcat societatea moldovenească. Buna guvernare nu este un concept înțeles univoc în Republica Moldova, dar necesitatea de a găsi un răspuns adecvat direcționează eforturile cercetătorilor atât pe calea unei analize profunde a situației reale din societate, cât și în direcția în care să descrie o societate bine guvernată și mijloacele prin care s-ar putea asigura realizarea ei. Indicatorii de bună guvernare fac trimitere la: o politică previzibilă și transparentă, o guvernare etică și responsabilă social, o societate civilă puternică, implicată în managementul public, existența unui stat de drept, respectarea democrației și a drepturilor omului, o economie de piață funcțională. Centrarea guvernării pe drepturile omului trebuie să urmeze trei perspective distincte a modului în care se face referință la drepturile omului în prezent: - Drepturile omului ca discurs

<sup>7</sup> Vlăsceanu L. *Politică și dezvoltare. România încotro?* București: Editura Trei, 2001, p. 21.

<sup>8</sup> Ciobanu R. Identificarea mecanismelor de modernizare a guvernării printr-o abordare de tip dezagregat. În: *Tranziția spre o guvernare și protecție eficientă a drepturilor și libertăților omului*. Chișinău, 2022.

politic ideologizat și filosofie dominantă; - Drepturile omului ca aspirație și cultură globală; - Drepturile omului ca practică instituțională și necesitate socio-umană. Faptul că la nivel național toate guvernările de până acum au pus principalul accent pe prima perspectivă și aceea, deseori, abordată nesincer, a avut drept consecință logică neglijarea celorlalte două; cea care indică spre aspirație și cultură globală a fost permanent omisă ori desconsiderată.

Tranziția de la cadrul conceptual la cel aplicativ în domeniul bunei guvernări centrate pe drepturile omului va fi facilitată prin dezvoltarea unui management public performant, care ar valorifica experiențele bunei guvernări și ale practicilor altor state, care au reușit să înregistreze rezultate palpabile la diverse compartimente în activitățile asumate. În primul rând, din rațiuni lesne de înțeles – ar putea fi valorificate experiențele României: bunele practici de guvernare, fiind în centrul acestor experiențe, pot servi ca factor declanșator al schimbării<sup>9</sup>.

Autoarea aduce în atenția cititorului metodele de evaluare a guvernării, cum ar fi *Indicatorii de guvernare la Nivel Mondial* (IQM), care includ variabile de măsurare a percepției guvernării, *Evaluarea Guvernării la nivel Mondial* (EGM), care urmărește identificarea modalităților de evaluare a guvernării de către experți, *Indicatori globali ai guvernării* (Worldwide Governance Indicators (WGI)), care includ indicatori de măsurare a diferitor elemente ale guvernării ori dimensiuni supuse evaluării, care se referă la participare și răspundere, stabilitate politică și absența violenței, eficacitatea guvernării, calitatea reglementărilor, statul de drept și controlul corupției.

Pornind de la acești indicatori, dar și având în vedere realitățile Republicii Moldova, doctorul habilitat Rodica Ciobanu a elaborat un model generic de măsurare a calității guvernării, structurat pe patru etape care, implementat, ar putea contribui la inițierea unor schimbări calitative la nivel național. Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) apreciază guvernanta printr-un sistem de valori, politici și instituții prin care o societate își gestionează afacerile economice și sociale.

Academicianul Ion Guceac<sup>10</sup>, în consens cu cele relevate anterior, și anume cu sistemul de valori, pune problema unor subiecte precum: legalitatea, libertatea, democrația și birocrăția în administrația publică, care pot fi apreciate drept condiții exterioare în care se realizează administrația și care înain-

---

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Guceac I. Legalitatea, libertatea, democrația și birocrăția în administrația publică. În: *Tranziția spre o guvernare și protecție eficientă a drepturilor și libertăților omului*. Chișinău, 2022.



tează anumite exigențe față de acest proces. Printre caracteristicile instituțiilor ce fac parte din structura administrației publice de o relevanță deosebită este calitatea factorului uman, importanță ce este în continuă creștere pentru intensificarea devotamentului cauzei publice și interesului general. În acest context trebuie menționată proporționalitatea și echilibrul între interesele generale și cele individuale. Administrația publică, instituțiile acesteia vor putea funcționa eficient doar dacă respectă condițiile privind modul de organizare și funcționare, privind selecția și angajarea funcționarului public, care ar trebui realizate pe bază de competență, gradul de pregătire și profesionalism. Respectarea acestor principii ar fi o garanție împotriva instaurării birocrăției în funcționarea instituțiilor publice.

Analiza comparativă a statutului funcționarilor publici din Uniunea Europeană și a statutului funcționarilor publici din Republica Moldova a scos în evidență similitudinea acestora<sup>11</sup> și posibilitatea antrenării acestora în rezolvarea sarcinilor administrației publice la nivel satisfăcător, dar cele mai multe preocupări țin de implementarea deficitară sau parțială a politicilor, a legilor și reglementărilor adoptate de către Parlament. Totodată, trebuie de avut în vedere, așa cum avertiza autorul André Glucksman, că există un risc foarte mare și anume riscul de a împrumuta elementele unui sistem, fără a-i sesiza spiritul. Legile cele mai bune nu deschid calea spre mai bine, ci barează calea spre mai rău. Această situație s-a creat și în Republica Moldova, când s-au adoptat legi bune, dar efectul pozitiv al acestora nu s-a făcut simțit la nivel de societate și individ. Totuși, cum se arată în monografie<sup>12</sup>, societatea moldovenească până acum a închis calea spre despotism și acesta a fost rezultatul circulării ideilor și a acțiunilor în spațiul național timp de trei decenii, de la independență până astăzi.

Conceptul bunei guvernări, în sine, înglobează dimensiuni esențiale și concrete precum democrația și reprezentarea, drepturile omului, statul de drept, eficiența și eficacitatea, management public eficient și eficace, transparența și responsabilitatea, iar cercetările, rezultatele cărora sunt publicate dintr-o perspectivă de abordare dezagregată, sunt dovada faptului că măsurarea calității guvernării prin domenii-cheie separate este un exercițiu care ar putea oferi mult mai multe șanse pentru progres, în vederea realizării/sușinerii unei bune guvernări în practica națională.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Aramă E. Criza democrației reprezentative și propuneri de depășire. În: *Tranziția spre o guvernare și protecție eficientă a drepturilor și libertăților omului*. Chișinău, 2022.

Calitatea guvernării este dependentă și de gradul în care este funcțional într-o societate modelul sinergiei dintre actori interesați (*stat, instituții, cetățeni*), de caracterul cooperant și constructiv al relațiilor și interdependențelor dintre autorități de stat, dintre autorități și cetățeni, orientate spre realizarea obiectivului comun de ameliorare a bunăstării sociale. La realizarea binelui comun trebuie să contribuie toți, atât cele trei ramuri ale puterii, cât și societatea.

La etapa actuală nu numai în Republica Moldova, dar și în alte state se observă o criză a democrației reprezentative<sup>13</sup>, deși cauzele acestei crize nu sunt identice. Această criză este examinată de specialiști, juriști, politologi, istorici, de societatea civilă, acolo unde ea se conturează mai evident și urmărește îndeaproape acțiunile puterii, pentru că o guvernare iresponsabilă, care nu este trasă la răspundere, este nefastă pentru democrație. Între democrație și stat de drept există o legătură reciprocă, ce nu are un caracter ierarhic sau pus în relație temporală de anterior-posterior ori de relație logică de cauză și efect.

Este important ca democrația, ca formă politică, să atragă tot mai mult cetățeanul în formularea politicilor; în asemenea caz, statul de drept poate deveni un mecanism de limitare a puterii de stat, evitând sau cel puțin înlăturând abuzurile. Propunerile doctrinarilor occidentali<sup>14</sup> au scopul de a da soluții crizei parlamentarismului și a democrației în favoarea tuturor membrilor societății, dar, în adaptarea acestor soluții la condițiile și realitățile Republicii Moldova, un rol categoric îl are gradul de conștiință civică a membrilor societății, care avansează (posibil, mai lent, decât ne-am dori) nu numai sub influența aprecierii activității guvernanților, dar și a creșterii gradului de informare argumentată prin intermediul mass-media, precum și a intervențiilor reprezentanților mediului academic.

Tot calitatea factorului uman este la baza relației dintre guvernanți și guvernați, căci o *societate democratică eficientă depinde de încrederea pe care cetățenii o au în guvernarea lor*. Studiile arată beneficiile încrederii cetățenilor asupra bunei funcționări a administrației publice. Încrederea poate fi construită și susținută prin îndeplinirea promisiunii cu competență și realizarea promisiunii cu bună intenție. Competența se referă la capacitatea de a executa, de a urmări ceea ce s-a promis, iar intenția se referă la semnificația din spatele acțiunilor unui lider: luarea de decizii din motive de empatie autentică și grija adevărată pentru dorințele și nevoile tuturor membrilor societății.

---

<sup>13</sup> *Ibidem.*

<sup>14</sup> *Ibidem.*

Încrederea reprezintă temelia pe care este construită legitimitatea instituțiilor publice și este esențială pentru menținerea coeziunii sociale în cadrul unui stat, afirmă doctorul în drept Svetlana Slusarenco<sup>15</sup>. *Guvernele pot construi și susține încrederea cetățenilor, concentrându-se pe domenii precum umanitatea, transparența, capacitatea și fiabilitatea. Încrederea în autoritățile statului este fundamentală pentru respectarea benevolă a direcțiilor politice trasate de stat și determină creșterea toleranței cetățenilor față de măsurile invazive sau perturbatoare. Încrederea cetățenilor moldoveni în justiție este la un nivel foarte scăzut, astfel încât este necesară cât mai urgent reformarea acesteia. Reforma justiției, de care depinde, în mare măsură, eficientizarea guvernării și protecția drepturilor și libertăților persoanelor, este un subiect care interesează în egală măsură societatea, autoritățile publice, mediul academic, căci urmările statului capturat nu fac posibilă avansarea pe drumul democratizării și respectării drepturilor omului.*

Încrederea publică poate fi sporită și printr-o transparență mai avansată, inclusiv prin recurgerea la tehnologia digitală și la procesele automatizate, dar aceste procese necesită o monitorizare umană, atentă a acestor sisteme, menționează doctorul în drept Veronica Mocanu<sup>16</sup>. În prezent suntem în situația de a dezvolta soluții inovative, care, în esență, pot asigura realizarea dreptului de acces la justiție în condiții distanțate. În calitate de soluții, dr. Veronica Mocanu formulează propuneri de *lege ferenda* (spre exemplu, modificarea prevederile articolului 17<sup>1</sup> alin. (1) al Codului de Procedură Civilă)<sup>17</sup>. Asigurarea unui acces digital mai bun la justiție și desfășurarea unor proceduri digitale în fața instanțelor judecătorești pot aduce beneficii, în special, persoanelor din zonele îndepărtate și rurale, cu condiția să fie îndeplinite toate cerințele tehnice necesare – cum ar fi accesul la internet în bandă largă, de mare capacitate.

Numeroasele acțiuni care s-au întreprins în domeniul justiției din Republica Moldova nu au dat rezultatele scontate și pentru aceasta există mai multe explicații. Printre ele ar trebui indicată și „oportunitatea evaluării rolului societății civile – cea parte activă a populației care, prin natura ei defini-

<sup>15</sup> Slusarenco S. Beneficiile încrederii cetățenilor asupra bunei funcționări a administrației publice. În: *Tranziția spre o guvernare și protecție eficientă a drepturilor și libertăților omului*. Chișinău, 2022.

<sup>16</sup> Mocanu V. Consolidarea dreptului de acces la justiție în condiții de instituționalizare a instanțelor digitalizate. În: *Tranziția spre o guvernare și protecție eficientă a drepturilor și libertăților omului*. Chișinău, 2022.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

torie, solicită o implicare teoretico-praxiologică în așa domenii de rezonanță social-politică cum este reforma justiției”<sup>18</sup>. În acest sens, în lucrare se pune accent pe activismul juridic profesional, caracteristic judecătorilor și procurorilor, pe care profesorul Andrei Negru îl vede ca o implicare activă și profesionistă a magistraților în identificarea și soluționarea problemelor caracteristice justiției naționale, iar consolidarea unei capacități teoretico-practice a corpului magistraților, capabile de a gestiona un dialog constructiv, public cu reprezentanții societății civile profesionale, va determina soluționarea multor probleme caracteristice sistemului național de justiție. Conform modificărilor legislative recente, judecătorilor li se oferă șansa să manifeste activismul propriu în reforma ce ține de Consiliul Superior al Magistraturii.

Pentru prima dată judecătorii, candidați în componența Consiliului Superior al Magistraturii, ar putea face campanie. Acest activism poate da roade, doar dacă există o masă critică de judecători corecți, integri și profesioniști, care își doresc cu adevărat să fie și independenți, și responsabili, și, respectiv, să aleagă colegi integri, corecți, profesioniști, într-un cuvânt - demni de a-i reprezenta în organele de autoadministrare judecătorească.

Mergând în aceeași direcție, pe domeniul justiției, autorii Andrei Negru și Olga Mihailenco pun problema delimitării clare, în legislația națională, a răspunderii disciplinare și a răspunderii penale a judecătorului pentru emiterea unui act de justiție ilegal. Valorificarea acestui segment doctrinar are menirea de a fundamenta perspectivele de delimitare și de identificare atât a subiecților implicați în dosarele pierdute de către Republica Moldova în fața Curții Europene a Drepturilor Omului, cât și a vinovăției individuale a judecătorului, în eventualitatea acțiunii în regres, realizată din partea statului.<sup>19</sup> Necesitatea curățării sistemului de justiție de judecătorii compromiși, cu o integritate suspectă a fost doleanța mării majorități a cetățenilor Republicii Moldova la alegerile parlamentare din 11 iulie 2021, proces ce poate fi accelerat și prin delimitarea felurilor de răspundere a judecătorilor.

Vorbind despre justiție, nu putem neglija subiectul reformării procuraturii. Doctorul în drept Natalia Creciuon pune întrebări tranșante referitor la compatibilitatea (sau lipsa acesteia) între conceptul administrării ierarhice

<sup>18</sup> Negru A. Importanța activismului juridic profesional pentru justiția națională. În: *Tranziția spre o guvernare și protecție eficientă a drepturilor și libertăților omului*. Chișinău, 2022.

<sup>19</sup> Negru A., Mihailenco O. Răspunderea disciplinară și răspunderea penală a judecătorului în situația emiterii unui act de justiție ilegal. În: *Tranziția spre o guvernare și protecție eficientă a drepturilor și libertăților omului*. Chișinău, 2022.

a sistemului procuraturii și cel al independenței funcționale a procurorilor individuali, care, de fapt, reprezintă o adevărată dilemă, atât din punct de vedere teoretic, cât și practic, în special, în ultimul timp, când în Procuratura Generală au fost pornite mai multe acțiuni, menite să responsabilizeze sistemul organelor procuraturii. Nici standardele internaționale, nici sistemele juridice distincte nu oferă anumite modele de urmat, în ceea ce privește organizarea și funcționarea sistemului procuraturii, în măsură să soluționeze respectiva dilemă. În schimb, ceea ce promovează structurile europene, într-o manieră destul de accentuată, este că administrarea carierei procurorilor ar trebui să fie, pe cât posibil, apropiată de modul de administrare a carierei judecătorilor. Cercetarea întreprinsă poate contribui la delimitarea esenței administrării ierarhice a procuraturii de cea a autoguvernării sistemului pe principii de reprezentativitate, autonomie și independență, precum și de a aprecia în care dintre aceste două concepte se încadrează disciplina, ca parte a carierei profesionale a procurorilor, din punctul de vedere al acelor garanții, care ar trebui să apropie, statutar, procurorii de judecători. În rezultatul cercetării acestui subiect, se formulează răspuns<sup>20</sup> la întrebarea: se încadrează oare subordonarea Inspecției Procurorilor față de Procurorul General (cum se întâmplă în sistemul juridic al Republicii Moldova) în conceptul administrării ierarhice a sistemului?

Drepturile omului pot fi promovate și respectate în condiții de securitate și siguranță, stat de drept și transparență, participare la viața socială și politică. Multiple sunt aspectele care pot fi invocate ori abordate din perspectiva protecției drepturilor și libertăților omului. În această perspectivă, doctorul în drept Ianuș Erhan apreciază că Republica Moldova a făcut anumite măsuri consecvente în direcția promovării și protecției drepturilor omului, inclusiv prin desfășurarea procesului continuu de aliniere a legislației naționale la standardele internaționale, dar și prin elaborarea și promovarea unor politici majore privind conformitatea cu standardele respective, inclusiv a celor din domeniul ordinii și securității publice, prin stabilirea unor mecanisme eficiente de implementare a acestora.

Ordinea și siguranța publică sunt promovate prin toate măsurile luate de poliție, pentru asigurarea, menținerea și, în cele din urmă, restabilirea ordinii publice. Sunt evidențiate două autorități publice, Poliția și Inspectoratul

<sup>20</sup> Creciun N. Independența justiției și răspunderea disciplinară a procurorilor - elemente inseparabile ale reformei domeniului judiciar. În: *Tranziția spre o guvernare și protecție eficientă a drepturilor și libertăților omului*. Chișinău, 2022.

General al Carabinierilor, care reprezintă cadrul instituțional al sistemului de ordine și siguranță publică. Autorul consideră că abordarea holistică în ceea ce privește documentele de politică sectorială, precum și analiza transversală a angajamentelor statului în transpunerea și respectarea reglementărilor internaționale, arată atitudinea proactivă și dedicată a autorităților publice în domeniul ordinii și securității publice de a respecta și proteja drepturile și libertățile omului<sup>21</sup>.

Doctorul în drept Oleg Pantea a elaborat un studiu în contextul evenimentelor electorale desfășurate în ultima perioadă, prin prisma respectării drepturilor omului și cetățeanului, care se poate intensifica prin constatarea abaterilor electorale și aprecierea rolului Comisiei Electorale Centrale (CEC) în prevenirea și combaterea contravenționalității. Astfel, ne-am referit la două aspecte valoroase: competența funcțională a CEC cu privire la constatarea contravențiilor din oficiu sau la sesizarea organelor abilitate și competența instanțelor cu privire la examinarea cauzelor contravenționale.

La realizarea cercetărilor științifice au fost utilizate materialele oferite de reprezentanții CEC în urma demersului adresat cu privire la evidența contravențiilor constatate și a proceselor-verbale întocmite, statistica proceselor-verbale examinate de instanța de judecată și deciziile care au fost adoptate, elaborarea și aplicarea formularelor de acte procesuale contravenționale interne, ș.a.

Totodată, a fost realizată analiza juridică a contravențiilor care sunt de competența CEC și au fost formulate propuneri *de lege ferenda*, spre exemplu: propunerea de a interveni legislativ în vederea lărgirii competenței Comisiei Electorale Centrale în privința soluționării cazurilor contravenționale; a modalităților de urmărire a respectării deciziilor CEC etc.<sup>22</sup>

Printre drepturile ce sunt protejate sunt dreptul la viață, la integritate fizică și psihică, drepturi ce sunt afectate chiar și în mediul privat, în unele familii. Astăzi asistăm la o creștere constantă a numărului de cazuri înregistrate, precum și a persoanelor care au suferit ca urmare a violenței domestice. Complexul de măsuri îndreptate împotriva acestui fenomen presupune intensificarea activităților pentru prevenirea violenței de gen și adoptarea unui

---

<sup>21</sup> Erhan I. Protecția drepturilor și libertăților omului în contextul ordinii și securității publice. În: *Tranziția spre o guvernare și protecție eficientă a drepturilor și libertăților omului*. Chișinău, 2022.

<sup>22</sup> Pantea O. Răspunderea contravențională pentru încălcarea drepturilor electorale ca drepturi fundamentale ale omului și cetățeanului. Competența CEC. În: *Tranziția spre o guvernare și protecție eficientă a drepturilor și libertăților omului*. Chișinău, 2022.

set de măsuri juridice, economice, sociale și organizatorice, în vederea apărării drepturilor, intereselor și libertăților persoanei, în cadrul relațiilor sale de familie, combaterii violenței domestice și dezvăluirii, eliminării cauzelor și condițiilor care generează săvârșirea faptelor date.

Doctorul în drept Ianuș Erhan arată că intenția Guvernului de a preveni și combate violența domestică trebuie privită ca un element al politicii naționale de protecție și susținere a familiei și este important ca autoritățile publice naționale să cunoască și să își concentreze eforturile pentru a desfășura activități dedicate pentru a sprijini victimele fenomenului respectiv, dar și pentru a reduce numărul de cazuri comise<sup>23</sup>.

Prin urmare, pe lângă alte măsuri deja întreprinse, este necesar să se facă investiții care vizează prevenirea excluziunii sociale; în acest sens, crearea unui Centru de Justiție Familială în Moldova, agreat de Guvernul Republicii Moldova și de Guvernul SUA, ar face posibile intervențiile nu numai atunci când violența s-a produs deja, dar și ar sensibiliza opinia publică referitor la necesitatea prevenirii fenomenului respectiv, prin organizarea de seminare, mese rotunde, instruirii pentru angajații poliției etc.

Multiplele aspecte scoase în evidență și necesare a fi ținute în vizor validează caracterul multidimensional și complex al cercetărilor, orientate spre identificarea mecanismelor de modernizare a societății moldovenești, care înregistrează atât probleme de natură axiologică, cât și funcțională și organizațională. Dincolo de multitudinea de factori obiectivi și subiectivi indicați în studiile actuale (posibilitățile economice ale statului și societății; raportul dintre forțele politice; angajamentul politic; susținerea de către populație a politicii statului etc.), factorul uman și justiția responsabilă rămân a fi decisive în ecuația traseului de tranziție a unei societăți spre o bună guvernare și protecția eficientă a drepturilor omului,

Mai mult, perioadele de tranziție oferă nu doar posibilitate de evaluare și revizuire, dar și de decizie și alegere a celui mai bun traseu pentru dezvoltarea unei societăți – traseu care să răspundă și așteptărilor cetățenilor. Prin urmare, pentru realizarea tranziției spre o guvernare eficientă și protecția eficientă a drepturilor omului, este necesară consolidarea societății și a guvernării și susținerea, prin un efort comun, a procesului de edificare a unei societăți în care „domnește” legea.

<sup>23</sup> Erhan I. Rolul și locul Centrului pentru prevenirea și combaterea violenței în familie și a violenței în bază de gen. În: *Tranziția spre o guvernare și protecție eficientă a drepturilor și libertăților omului*. Chișinău, 2022.

Capitolul I

FACTORI ȘI INSTRUMENTE  
ÎN AFIRMAREA BUNEI GUVERNĂRI  
ȘI A PROTECȚIEI DREPTURILOR OMULUI

---

Chapter I

FACTORS AND INSTRUMENTS  
OF AFFIRMATION OF GOOD GOVERNANCE  
AND HUMAN RIGHTS PROTECTION



IDENTIFICAREA MECANISMELOR DE MODERNIZARE  
A GUVERNĂRII PRINTR-O ABORDARE DE TIP DEZAGREGAT

EXPLORING MECHANISMS FOR GOVERNANCE MODERNISATION  
USING A DISAGGREGATED APPROACH

Rodica CIOBANU

CZU: 342.395:005.216.1:342.72/.73

*„O problemă majoră cu care se confruntă lumea contemporană este aceea de a construi o guvernare eficientă acolo unde ea nu există”.*

Levi, M. (2006). ‘Why we Need a New Theory of Government’.

**Summary:**

*This study argues that, in order to advance the progress of government towards competitiveness, sustainability, efficiency, and effectiveness, comprehensive modernization reforms are needed. To achieve these objectives, it is necessary to target actions that would strengthen the efforts and focus them on identifying the most appropriate measures that need to be implemented for achieving the desired/targeted results. The first part points to the need to address governance with reference to good governance and also the need for a disaggregated perspective to assess quality and performance of the governance. The second part gives an overview of the measuring methods of assessment of the quality of governance and of quantitative indicators, which is necessary for a clear vision on actions to move towards progress and capacity building for the public sector reform based on the protection of human rights and the consolidation of the rule of law. The research is not a normative one, but rather descriptive-evaluative and with a comparative-prospective approach.*

**Keywords:** *governance, modernization, disaggregated approach, human rights, performance, quality.*

### Aspecte introductive

Pentru orice perspectivă asumată de gândire asupra problemelor cu care ne confruntăm, în intenția de a găsi cea mai mică speranță ca, într-o bună zi, să trăim momentul de glorie al societăților, în care lucrurile merg din bine spre tot mai bine, înțelegem că acestea (problemele) sunt similare, referindu-se la organizarea și ordinea socială, la securitatea umană, la situația politică, economică etc., la crize (crize de legitimitate, crize politice, crize ale eficienței activităților umane etc.), ce devin tot mai frecvente; în același timp, toate – luate împreună sau fiecare în parte – sunt probleme ale persoanei, ale statului și dreptului, care, într-o formulă foarte specifică, vor determina traseul de dezvoltare a unei societăți. Pentru statele aflate în tranziții prelungite, de la un sistem totalitar la unul democratic, în care valorile și principiile statului de drept sunt sfidate, realizarea în practică a bunei guvernări rămâne una dintre marile provocări puse în fața autorităților și a cetățenilor.

Republica Moldova, ca stat cu aspirații europene, de la independență încoace a avut parte de urcări și căderi, încercări de reformare etc., dar nu a reușit în timp să creeze instituții funcționale și eficiente în timp, capabile de a răspunde necesităților cetățenilor și de a asigura protecția drepturilor și libertăților fundamentale. Ca rezultat, relația autorității – cetățeni a devenit una cu multiple necunoscute, în condițiile în care acești actori sociali au coexistat fără o implicare activă, reciprocă și pertinentă în tendința de fortificare a unei societăți, în care statul de drept să devină realitate. De cele mai multe ori accentul este pus pe dimensiunea aplicativă, pe preluarea unor practici eficiente implementate în alte state și mai puțin pe cercetarea științifică și evaluarea obiectivă a realităților, prin prisma avantajelor și dezavantajelor pe plan local, a performanței și profesionalismului, a eficienței instituționale și a implicării individuale ș. a. m. d., care ar oferi opinii și soluții integrate și argumentate cu referire la problemele stringente cu care se confruntă atât statul, cât și cetățeanul. Asumându-ne identificarea mecanismelor de modernizare a guvernării axate pe protecția drepturilor omului, considerăm oportună revenirea asupra formulei în care ar fi posibilă crearea unor condiții care ar contribui la depășirea contradicțiilor dintre teorie și practică, dintre interesul general și cel individual și, într-un final, la edificarea statului de drept și a unei societăți bine guvernate.

Timpurile noastre sunt cele care din ce în ce mai mult au fost subordonate de normativitate, nu în direcția moralității, ci a juridicității. Prioritar, do-

minarea normativității juridice se referă la creșterea vertiginoasă a reglementărilor, având ca motivație fie realitățile sociale în schimbare, fie necesitățile sociale, fie direcția de dezvoltare a statului, fie cerințele externe, impuse de partenerii de dezvoltare, orientate spre standardizarea și ajustarea legislațiilor naționale etc. Chiar și așa, adesea sunt înregistrare încălcări ale drepturilor și libertăților fundamentale, sunt puse la încercare principiile statului de drept și valorile democratice. Astfel, într-o lume a supra-reglementării, se creează impresia că relația dintre faptă (în sensul de acțiune) și drept nu mai oferă alternative individului, că fiecare lucru este virtual juridic, dar și că această natură juridică, la urma urmelor sau în cele dintâi, reprezintă o realitate *a priori* trăită, iar concepția dominantă asupra lumii este una juridică, care are propriile sale legități, care nu sunt neapărat și realitățile cetățenilor nemulțumiți și sceptici cu privire la șansele unei societăți bine guvernate.

Încadrată în circuitul universal, complex și multivalent al tendințelor dominante la nivel global, Republica Moldova rămâne a fi o țară care încă se află în căutarea propriei sale identități, în care practicile juridice, mecanismele democrației, principiile statului de drept rămân a fi insuficient dezvoltate și valorificate, dar în plină evoluție, transformare și schimbare, o realitate socială în care guvernarea nu a încetat a fi supusă criticilor. Mai mult, declarațiile de modernizare a instituțiilor, făcute de către reprezentanți ai guvernării de cele mai dese ori sunt axate pe critica activității practice de către reprezentanți și instituții de drept, fiind invocată necesitatea unor măsuri urgente de reformare a acestora și de dezrădăcinare a practicilor juridice controversate și lipsite de eficiență, acesta, în opinia multora, fiind un factor determinant și o piedică în instituirea unei bune guvernări. În acest sens, în prezent au fost inițiate acțiuni orientate spre schimbări majore, care, într-un final, ar urmări instituirea democrației și a statului de drept, a profesionalismului și profesioniștilor.

Pe acest fundal al intenției de modernizare și al multitudinii problemelor cu care se confruntă Republica Moldova ca stat, dar și cetățeanul, în condițiile unor relații tot mai complexe dintre acestea, înaintarea și fundamentarea unor soluții în direcția creșterii nivelului de eficiență și performanță, pornind, pe de pe o parte, de la cadrul social concret al Republicii Moldova, iar pe de altă parte - de la cadrul normativ, teoretic și doctrinar, care ne oferă suport științific și un cadru juridic existent, este un exercițiu intelectual și un efort care ar trebuie să dea roade, în condițiile în care ne propunem ca prioritate identificarea mecanismelor de modernizare.

Întrebarea logică la care trebuie să încercăm a găsi răspuns este: *Ce tip de guvernare poate și trebuie să creeze omul pentru el însuși, în această etapă în care își dorește cel mai mult schimbarea?*<sup>24</sup> Un răspuns plauzibil și o cale de urmat identificăm la J.M. Buchanan, care indică următoarele: „Pentru a găsi un răspuns, trebuie să mergem concomitent pe două căi: una să fie cea care face o analiză profundă a situației din societate la moment; alta – să încerce să construiască și să elaboreze descrierea «societății bune», independent de cea care există și de mijloacele prin care s-ar putea asigura realizarea ei” [1, pp.232-233].

În spațiul public al Republicii Moldova s-a recunoscut existența a serioase curențe structurale și funcționale în sistemul socio-politic și juridic național, care au marcat activitatea instituțiilor și atitudinea cetățeanului față de acestea - curențe ce nu pot fi remediate prin decizii, acțiuni și modificări superficiale. În rândul acestora se înscriu opinii expuse de organisme internaționale, experți, precum și de autorități naționale, reprezentanți a societății civile și ai mediului academic.

### **De la conexiuni conceptuale spre o perspectivă dezagregată asupra guvernării și drepturilor omului**

Cu perioade de creștere a interesului pentru revizuirea fundamentelor guvernării ori de descreștere a acestuia (a interesului), pretențiile înaintate de cetățeni devin tot mai pronunțate pentru determinarea unui traseu constant și continuu, în vederea realizării unor schimbări majore la nivelul activității instituțiilor în formatul în care sunt realizate funcțiile și misiunea acestora. Afectată de neîncredere, de suspiciuni și critici, guvernarea a devenit tot mai des considerată a fi un impediment în calea de dezvoltare a Republicii Moldova. În consecință, pretențiile înaintate scot în evidență necesitatea evaluării guvernării, care să producă dovezi ale impactului real al acțiunilor întreprinse, precum și să identifice ariile de îmbunătățire a guvernării, fie în ansamblu, fie doar pe anumite dimensiuni. Autorii interesați de evaluarea guvernării prin intermediul indicatorilor de bună guvernare fac referință la aspecte-cheie precum: o politică previzibilă și transparentă, o guvernare etică și responsabilă social, o societate civilă puternică, implicată în managementul public,

---

<sup>24</sup> *Notă:* Dorința de schimbare a fost anunțată de configurația opțiunilor alegătorilor exprimată la scrutinul parlamentar din 11 iulie 2021, care, de fapt, a fost un scrutin al luptei dintre o guvernare în formatul vechi și o guvernare care anunța schimbarea în conformitatea cu aspirațiile societății pentru democrație, statul de drept și bunăstare.

existența unui stat de drept, respectarea democrației și a drepturilor omului, o economie de piață funcțională – toate sunt caracteristici ale bunei guvernări, dar accentuează că toate acestea trebuie să acționeze „sub imperiul respectării legilor” [2, p.109].

În context local (în Republica Moldova), printre dificultățile înregistrate, în raport cu constituirea unei bune guvernări, se regăsesc: - pe de o parte dificultățile determinate de dezbaterile publice asupra problemelor cotidiene, dezbateri ce trezesc confuzii cu referire la competența instituțiilor și capacitatea acestora, precum și cu referire la natura relațiilor dintre ele. „Instabilitatea politică a provocat ineficiențe persistente, o cooperare inter-instituțională slabă și o influență politică excesivă asupra instituțiilor publice. Cele mai multe preocupări țin de implementarea deficitară sau parțială a politicilor, a legilor și reglementărilor adoptate” [3]; - pe de altă parte, dificultăți determinate de evoluția socială și istorică a practicilor de funcționare a autorităților de stat, care nu pot fi modificate din exterior; - și, nu în ultimul rând, sfidarea sau nerespectarea prevederilor legale. De aceea, în condițiile în care nu vom lua în considerare particularitățile naționale, capacitatea de reglementare internă, dorința de schimbare, legalitatea deciziilor, precum și procese participative reale cu referire la probleme fundamentale ale societății, nu va putea fi realizată reformarea sectorului public. Ținând cont de toate aceste aspecte, trebuie să fim conștienți de faptul că nu sunt suficiente soluțiile științifice oferite de mediul academic, în raport cu evaluările realizate asupra practicii existente, ci trebuie de luat în considerare riscurile și rezistența posibilă din partea actorilor implicați în guvernare, dar și disponibilitatea ori indisponibilitatea acestora de a contribui la instituirea unei guvernări bune. Or, „pentru o înțelegere în profunzime este necesar să se dezvolte o abordare fundamentată atât pe cercetări empirice, cât și pe teorii normative pentru a reuși înțelegerea în profunzime a subtilităților provocărilor bunei guvernante, ceea ce nu necesită doar mai multă transparență sau mai multă responsabilitate ci aplicarea, la un nivel superior a principiilor normative, cu grijă și în echilibru cu cele rezultate din cercetările empirice, care particularizează și oferă o perspectivă asupra adaptabilității la specificul local” [2, p. 110].

În această ordine de idei, trebuie să avem clar formulat răspunsul la întrebările: *Ce instituții, politici și mecanisme trebuie să avem pentru a realiza schimbări calitative? Care ar fi impedimentele posibile? Și care sunt instrumentele pe care le-am putea folosi pentru a le depăși?*

Consensul precum că este necesară promovarea bunei guvernări la nivel național, apare, uneori, ca un obiectiv îndepărtat, evaziv și abstract, în lipsa unui suport conceptual solid, frecvent înțeles diferentiat. De aceea, printr-o perspectivă teoretico-metodologică riguroasă, trebuie să uniformizăm modul în care aceasta poate fi constituită într-o viziune integrată, care reunește dimensiuni teoretice, istorice și contextuale, aduse la un numitor comun și acceptabil pentru a se regăsi pe agenda de lucru a autorităților. Corespunzător tendinței de uniformizare, este necesar să fim expliciti și exacti în modul în care înțelegem și utilizăm noțiunea de guvernare. La moment vom întâlni diverse formule în care este utilizată noțiunea, de aceea specificăm că, în acest conținut, ne referim la o guvernare ce se realizează la nivel local ori național, pe latura internă a unui stat, cum ar fi guvernarea din Republica Moldova. Pentru a dezvolta semnificațiile pentru care optăm în acest demers, vom face referință la câteva perspective care, în opinia noastră, pot fi conjugate obiectivului pe care ni l-am formulat.

Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) apreciază guvernanta printr-un „sistem de valori, politici și instituții prin care o societate își gestionează afacerile economice și sociale. [...] Acesta este modul în care o societate se organizează pentru a lua și a pune în aplicare deciziile”[4]. Circumscris acestui mod de definire, opinia pe care o susținem se focusează spre a o asimila pe cea formulată de F. Fukuyama [5], după care guvernarea este un set de responsabilități a căror îndeplinire poate fi măsurată în mod direct sau indirect, completată cu cea a lui R. I. Rotberg, pentru care esențială este formula în care este exercitată și administrată guvernarea. Astfel, avem în vizor o perspectivă dublă: una se referă la capacitatea guvernării de a elabora și aplica reguli/legi și de a furniza servicii; alta se referă la identificarea instrumentelor relevante, informative și sistemice de măsurare a guvernantei, care pot fi raportate „la cele cinci bunuri politice pe care orice cetățean, indiferent de țara de origine le cere și așteaptă ca să-i fie satisfăcute: *securitate și siguranță, stat de drept și transparență, participare politică și respectarea drepturilor omului*” [6, p.35]. Corespunzător acestor perspective, pentru a răspunde la întrebarea „Cum să îmbunătățim guvernanta?”, este util, prin rigurozitate, să măsurăm, să evaluăm calitatea guvernării, aplicând ori adaptând metode de evaluare a calității guvernării, utilizând instrumente existente deja, cum ar fi, spre exemplu, *Indicatorii de Guvernare la Nivel Mondial*. În acest sens, odată ce sunt gândite instrumente de măsurare și evaluare a calității guvernării, vom opta

pentru o abordare dezagregată, prin reorientare, într-o formulă distinctă, asupra componentelor buneii guvernări (democrația, statul de drept, eficiența managementului public, responsabilitatea etc.) și prin prioritizarea acestor dimensiuni, pentru ca, în funcție de necesități, să formulăm propuneri pentru completarea agendei de schimbare. Datorită utilizării acestui instrument metodologic de dezagregare conceptuală, vom reuși o mai mare precizie în identificarea soluțiilor, formularea priorităților și testarea ipotezelor. Aceeași opinie este promovată și de către I. Koivisto [7, pp. 587-611], care justifică abordarea prin intermediul discursurilor centrate pe aspecte separate ale buneii guvernări, prin caracterul incluziv, multidimensional și vast al noțiunii.

Abordarea de tip dezagregat orientată spre identificarea și formularea mecanismelor de modernizare a guvernării în Republica Moldova, pe care o urmărim, este cea centrată pe statul de drept și drepturile omului, conectate și cu problematica democratizării - subiecte care au devenit tot mai controversate în raport cu crizele ce au marcat societatea moldovenească. Această formulă de abordare este susținută de faptul că drepturile omului se aplică, în primul rând, la nivel național și local, fapt ce demonstrează că, având asigurată această dimensiune, ea poate produce un impact practic real și impulsiona dezvoltarea altora. Așa cum menționează C. Duzinas [8, p.375]: „Drepturile omului au devenit rațiunea de a fi a sistemului de stat, în timp ce principalele sale componente sunt contestate de tendințele economice, sociale și culturale (...) și înglobează atât un principiu al unității, cât și un standard nedefinit de umanitate”. Mai mult, în opinia noastră, pot fi conjugate cel puțin trei perspective distincte ale modului în care se face referință la drepturile omului în prezent: - Drepturile omului ca discurs politic ideologizat și filosofie dominantă; - Drepturile omului ca aspirație și cultură globală; - Drepturile omului ca practică instituțională și necesitate socio-umană. Conform acestor trei perspective, este relevantă nu doar ideea de guvernare prin raportare la drepturile omului; ea trebuie extinsă, interconectată, la conceptul de democrație și la cel al statului de drept, fiecare dintre acestea urmând a fi definite și explicate prin interdependență. Pe această dimensiune, în opinia Comisiei de la Veneția [9], este necesară o formulă unificată de înțelegere și definire a statului de drept, or, revenirea la acest concept este necesară nu doar pentru faptul că este o permanență a textelor juridice, ci și pentru că statul de drept este un ingredient fundamental al oricărei societăți democratice. Luând în considerare modurile de definire a statului de drept, se face referință la expli-

cațiile lui T. Bingham, incluse în lucrarea *The Rule of Law* (2010) [9], care reușește să reunească, într-un tot unitar, aspecte esențiale ale statului de drept: - Accesibilitatea legislației (inteligibilă, clară și previzibilă); - Chestiunile juridice să fie soluționate prin legislație, nu la discreția cuiva; - Egalitatea în fața legii; - Puterea trebuie să fie exercitată în mod legal, echitabil și rezonabil; - Drepturile omului trebuie să fie protejate; - Trebuie să fie furnizate mijloace pentru soluționarea litigiilor fără costuri sau întâzieri nejustificate; - Procesele judiciare trebuie să fie echitabile; - Respectarea de către stat a obligațiilor sale atât în relațiile internaționale, precum și în treburile interne. Ca rezultat, se identifică un consens asupra elementelor definitorii ale statului de drept: (1) Legalitatea, inclusiv un proces transparent, responsabil și democratic de promulgare a legii; (2) Securitatea juridică; (3) Interzicerea arbitrariului; (4) Accesul la justiție în fața unor instanțe independente și imparțiale, inclusiv controlul judiciar al actelor administrative; (5) Respectarea drepturilor omului; (6) Nediscriminarea și egalitatea în fața legii, - consens care permite și cerințe ori nemulțămiri înaintate în condițiile în care acestea sunt lipsă într-o societate. O definiție utilă este formulată în *Indicele Statului de Drept* al organizației World Justice Project [10], principala sursă de date independente privind statul de drept la nivel global, conform căreia statul de drept este un sistem bazat pe patru principii universale: *legislație adecvată, răspundere, justiție accesibilă și guvernare deschisă*. Prin această formulă sintetică statul de drept se apropie mult de buna guvernare și se plasează în raporturi de interdependență față de aceasta.

În particular, vorbind despre noțiuni comun acceptate, precum statul de drept, drepturile omului și democrația, trebuie să se ia în considerare provocările de moment, precum și cele de viitor cărora pot fi supuse acestea, în calitate de concepte generice de la care ori în jurul cărora au fost construite societățile actuale. În acest sens, trebuie să ținem cont de faptul că statul de drept și drepturile omului nu sunt noțiuni ce se identifică, dar sunt dependente reciproc și se completează, de aceea trebuie să urmărim ca edificarea statului de drept, consolidarea acestuia să fie în concordanță cu provocările cărora sunt supuse drepturile omului. Alt aspect accentuează că una dintre provocările de viitor este cea care se referă la modul în care realizările statului de drept pot fi păstrate și dezvoltate în condițiile în care indivizii sunt din ce în ce mai mult influențați și legați de noile moduri de guvernare (precum guvernarea globală, e-guvernarea ș.a.), iar actorii guvernamentali (naționali,



transnaționali, internaționali) sunt obligați să acționeze în calitate de garanți ai principiilor și elementelor fundamentale ale statului de drept.

### **Tranziția de la cadrul conceptual la cel aplicativ**

Calitatea instituțiilor guvernamentale și judiciare, gradul de asigurare a drepturilor omului sunt principalii indicatori ai calității. De aceea sunt necesare „instrumente de sprijin, ghidare și evaluare pentru cei care își doresc să creeze societăți prospere, echitabile și reziliente” [11]. În această direcție sunt oferite resurse și instrumente de referință, care reflectă contexte, valori și principii ale bunei guvernări. Mai mult, inițiativa comună UE-OCDE SIGMA [12] a subliniat o serie de principii de administrație relevante pentru țările care și-au asumat parcursul european, care sunt, concomitent, și un cadru de referință pentru monitorizare. Aceste principii definesc buna guvernare în practică și prezintă cerințele de bază înaintate față de state.

În acest context al tendințelor de modernizare și schimbare în Republica Moldova, opinăm ca necesară dezvoltarea unui management public performant, care ar valorifica experiențele bunei guvernări și ale practicilor altor state, care au reușit să înregistreze rezultate palpabile la diverse compartimente în activitățile asumate. Autorii articolului *Bunele practice – vector de dezvoltare a administrației publice românești* menționează că: „conceptul bunele practici (...) include elemente ce au fost experimentate – precum metode de lucru, proceduri, tehnologii – considerate indispensabile pentru obținerea de bune rezultate”; acestea pot fi transferate, dar, de cele mai multe ori, este necesară „modificarea, adaptarea lor la contextul în care urmează a fi aplicate” [13, p. 143]. Reieșind din opinia expusă *supra*, dar și a altor experți [14], rezultă că interesul continuu al politicienilor, guvernanților și cercetătorilor pentru identificarea unor modele de administrare ori management public eficient nu este unul lipsit de sens, în condițiile în care suntem conștienți de lipsa de eficiență a guvernărilor de până acum, de lipsa unor societăți bine guvernate, dar și a unor modele teoretice exprese, care, fiind preluate și adaptate, ar putea să producă efecte pozitive imediate. Sigur că nu pot fi neglijate bunele practici care „constituie nucleul unei experiențe și factor declanșator pentru schimbare” [13], totuși, în raport cu acestea, sunt necesare acțiuni orientate spre identificarea acelor practici, care sunt apropiate și aplicabile contextului național și care, odată ajustate, ar aduce multiple beneficii, atât pentru guvernare, cât și pentru cetățeni.

În opinia mai multor autori, cea mai mare problemă în preluarea bunelor practici este cea care face referință la faptul că o bună guvernare este fundamentată pe realități culturale ce implică valori și principii, de aceea doar transferul de instrumente, procedee, mecanisme juridice nu poate da randamentul așteptat. Ca rezultat, sunt necesare acțiuni anticipative de cercetare și evaluarea cu implicarea practicienilor, experților și a cercetătorilor, pentru a structura *design-ul* modelului (*benchmark*) ajustat și adaptat contextului național. Pe post de exemplu, putem face referință la *Cadrul comun de evaluare* (CAF) [15], care este un model de management al calității destinat evaluării sectorului public. Modelul urmărește scopul de a fi catalizator al procesului de îmbunătățire a guvernării, pentru a crea condiții și de a oferi servicii mai bune pentru cetățeni. Modelul menționat face referință la: - *promovarea culturii excelenței în sectorul public*; - *implementarea logicii PDCA* (PLAN – util pentru a defini problemele, colectarea datelor și identificarea cauzelor declanșatoare de dificultăți; DO – necesar pentru formularea soluției, punerea în aplicare și identificarea metodei de măsurare a eficienței; CHECK – confirmarea rezultatelor prin compararea datelor înainte și după; ACT – documentarea rezultatelor, informarea cu privire la schimbări, formularea de recomandări pentru următorul ciclu PDCA); - *autoevaluarea continuă*; - *radiografierea instituției*, pentru a identifica punctele forte și cele slabe, pentru a defini ariile de îmbunătățire. „Implementarea și statornicirea inovațiilor în modul în care o țară se guvernează este un proces deosebit de dificil și adesea supus criticilor și rezistenței, dar atunci când are loc - și când funcționează pentru a face viața mai bună pentru cetățeni și comunități - este o mare realizare. Atunci când inovația funcționează - când un guvern poate duce o idee bună prin toate etapele necesare și dificile pe care le presupune punerea în aplicare (...) toți beneficiază de rezultate”. [16]

La o primă etapă, Republica Moldova s-a orientat spre exterior, a aderat la tendințele de dezvoltare ale altor state, nu doar pentru a se face cunoscută, dar și încercând să implementeze valorile împărtășite și dimensiunile de guvernare practicate și recunoscute la nivel global. În 2014, Uniunea Europeană și Consiliul Europei au convenit să implementeze activități de cooperare specifice cu țările din cadrul Parteneriatului estic (Armenia, Azerbaidjan, Georgia, Republica Moldova, Ucraina și Belarus), pentru a aduce aceste țări mai aproape de standardele europene din domeniile drepturilor omului, democrației și statului de drept. În particular, angajamentul Republicii Moldova

de a „*promova valori comune*” spațiului european și reafirmarea respectului „față de principiile statului de drept și ale bunei guvernante” [17] se regăsește în conținutul Acordului de asociere între RM-UE. Astfel, s-a considerat imposibilă deraierea de la un parcurs liniar de implementare la nivel național a practicilor eficiente de guvernare, care include dimensiuni esențiale ale relației dintre guvernare și cetățeni, precum ar fi drepturile omului și statul de drept. Pentru ca ulterior, la o altă etapă, să ne reorientăm spre contextul național, dominat de crize (politice, economice, pandemice), cu frecvente lacune la capitolul drepturile omului, pentru a pune sub semne de interogație performanța guvernării și eficiența instituțiilor acesteia, care s-au manifestat ca impediment în procesul de schimbare și modernizare. În acest sens, potrivit *Cadrului de parteneriat ONU - Republica Moldova pentru Dezvoltare Durabilă 2018-2022*: „Este necesară o teorie fundamentală a schimbării atât pentru a asigura legătura puternică dintre sprijinul ONU și prioritățile și țintele naționale de dezvoltare, angajamentele internaționale (de ex. Agenda de Asociere UE-RM) și ODD-uri, cât și pentru a îmbunătăți răspunderea reciprocă a Guvernului și a Organizației Națiunilor Unite pentru atingerea rezultatelor” [18, p.16]. Cele patru priorități strategice tematice – 1) Guvernarea, drepturile omului și egalitatea de gen; 2) Creșterea economică durabilă, incluzivă și echitabilă; 3) Durabilitatea și reziliența mediului înconjurător; 4) Dezvoltarea socială incluzivă și echitabilă - exprimă angajamentul internațional de reformare și de protecție a drepturilor omului, precum și priorități la nivel național, care trebuie să se regăsească într-o formulă conjugată de decizii și acțiuni concrete, care vor contribui la instituirea bunei guvernări.

### **Indicatori de măsurare a guvernării**

În condițiile în care obiectivul major al societății, al liderilor politici, al mediului academic este de a contribui la creșterea calității și eficienței guvernării, atunci, în acest sens, identificarea, utilizarea, aplicarea instrumentelor de măsurare sunt imperios necesare, pentru a avea un feedback obiectiv asupra modului în care este guvernată o țară. Analiza situației actuale, prin aplicarea diverselor instrumente de măsurare, au menirea de a asigura o privire obiectivă și de ansamblu asupra stării de lucruri, care ar permite identificarea măsurilor necesare a fi operate, în vederea schimbării în bine a situației și obținerii unor rezultate palpabile. Având în vedere necesitatea stringentă de a promova o serie de politici și reforme, pentru a consolida buna guvernare în

sectoarele-cheie de dezvoltare, Centrul Analitic Independent Expert-Grup, Centrul pentru Politici și Reforme Europene și Centrul de Resurse Juridice din Moldova, ca rezultat al analizelor realizate, au elaborat *Cartea Albă a Bunei Guvernări*, care vine cu un șir de recomandări, ce îmbină 3 principii de bază: (i) urgența implementării (necesită a fi implementate cât de curând posibil; (ii) fezabilitatea financiară și tehnică a implementării; și (iii) impactul scontat pe termen scurt și lung. Un aspect important care este menționat în conținutul *Cărții Albe a Bunei Guvernări* se referă la necesitatea „imperioasă de evaluare (...) și realizarea analizelor funcționale ale autorităților, (...), ajustarea structurii și funcțiilor autorităților, urmând principiile de bună guvernare, la viziunea de dezvoltare a Republicii Moldova pe termen lung.” [19, p.3, 15]

În tendința de măsurare întotdeauna vor fi înregistrate divergențe dintre cadrul conceptual și cel empiric. O problemă raportată utilizării instrumentelor de măsurare a guvernării este cea care dezvăluie aspecte ce depășesc area-lul de competență unidisciplinar, determinat, în special, de faptul că măsurarea va avea componente cu încărcătură politică, juridică și socială. Și aceasta din motiv că acest concept de bună guvernare nu este legat doar de guvernare, ci și de implicarea tuturor părților interesate și a societății per ansamblu. În opinia noastră [20], calitatea guvernării este dependentă și de gradul în care este funcțional într-o societate modelul sinergiei dintre actori interesați (*stat, instituții, cetățeni*), de caracterul cooperant și constructiv al relațiilor și interdependențelor dintre autorități de stat, dintre autorități și cetățeni, orientate spre realizarea obiectivului comun de îmbunătățire a bunăstării sociale. În această privință „trei lucruri (*statul, societatea și mediul privat*) sunt o unitate și niciuna dintre ele nu poate da randament în formulă separată” [21]. Or, dacă cel mai important promotor al modernizării clachează, este necesar de revizuit nu doar formatul în care aceasta își realizează funcțiile prin intermediul instituțiilor sale, dar de revenit și asupra fundamentelor pe care a fost constituit statul, dreptul și societatea. Raportul *Statul de drept și buna guvernare în RM* semnalează: „Situția deplorabilă cu privire la încrederea cetățenilor și a partenerilor externi în clasa politică și în instituțiile din Republica Moldova, se datorează incapacității acestora de a asigura o bună reglementare și o gestionare optimă a funcțiilor esențiale ale Statului” [22, p.6]. Astfel transparența, responsabilitatea, implicarea cetățenilor și încrederea cetățenilor în autoritățile statului reprezintă în continuare preocupări esențiale pentru Re-

publica Moldova, care a înregistrat o scădere continuă a încrederii cetățenilor în instituții și în conducerea țării [23].

Ca rezultat, pentru a reveni într-un făgaș al normalității și pentru a avea o bună guvernare, trebuie, mai întâi, să identificăm instrumente de măsurare adecvate, care să înglobeze ori să reflecte indicatori precum statul de drept, participarea, transparența, responsabilitatea, receptivitatea, echitatea, eficiența și eficacitatea, viziunea strategică aplicabile contextului local. „Evaluarea calității guvernării, deși este un proces complex, reprezintă un deziderat foarte important în contextul analizei conceptului de bună guvernare. Existența mai multor metode de evaluare oferă posibilitatea alegerii celor mai potrivite instrumente pentru fiecare țară și contextul concret existent, antrenând în acest proces în mod obligatoriu și diverse organisme naționale de evaluare pentru a oferi o credibilitate și legitimitate mai largă analizelor efectuate.” [24]

La nivel mondial există și au fost elaborate și implementate diverse metode de evaluare a guvernării, cum ar fi *Indicatorii de guvernare la Nivel Mondial* (IQM), care includ variabile de măsurare a percepției guvernării, *Evaluarea Guvernării la nivel Mondial* (EGM), care urmărește identificarea modalităților de evaluare a guvernării de către experți, *Indicatori globali ai guvernării* (Worldwide Governance Indicators (WGI)), care includ indicatori de măsurare a diferitor elemente ale guvernării ori dimensiuni supuse evaluării, care se referă la participare și răspundere, stabilitate politică și absența violenței, eficacitatea guvernării, calitatea reglementărilor, statul de drept și controlul corupției.

Există mai multe metode ce pot fi utilizate pentru a evalua și monitoriza modul în care se realizează guvernarea la nivel local, pentru a putea înțelege și cunoaște problemele care împiedică modernizarea unei societăți. Printre acestea se înscriu metode de analiză a creșterii economice, metode de analiză cantitativ-calitativă, metode de analiză a rezultatelor și performanței autorităților, metode de analiză a indicatorilor bunei guvernări etc.

Un suport pentru evaluarea comparativă și îmbunătățirea guvernării și a managementului public e SIGMA (*Sprijin pentru Îmbunătățirea Guvernării și Managementului*), care contribuie la identificarea celei mai eficiente căi de tranziție la standardele bunei guvernări și constituie un suport metodologic important în această direcție. Formulată în 1999, în calitate de instrument de evaluare a guvernării, SIGMA a fost aplicat pentru prima dată în Republica Moldova în 2005 [25] și a scos în evidență mai multe vulnerabilități la compartimentele bunei administrări precum: responsabilitate și transparență,

competență managerială, capacitate organizațională, participare ș.a. În 2015, la solicitarea Guvernului Republicii Moldova și CE (Comisia Europeană), a fost realizată evaluarea reformei administrației publice în Republica Moldova, prin aplicarea cadrului metodologic al Principiilor Administrației Publice, care „acoperă 6 domenii: cadrul strategic al reformei administrației publice (RAP), elaborarea și coordonarea de politici, serviciul public și managementul resurselor umane, responsabilitatea, prestarea serviciilor și managementul finanțelor publice (MFP), inclusiv achizițiile publice și auditul extern. Acestea definesc ceea ce presupune o bună guvernare în practică și prezintă principalele cerințe care trebuie urmate de state” [26, p.5]. Astfel, această metodologie de evaluare este una ce oferă, pe anumite dimensiuni, arii de îmbunătățire, care se profilează ca preferențiale în rezultatul măsurărilor efectuate.

În opinia lui Rotberg R.I [27], odată ce guvernarea este identificată cu performanța și furnizarea de servicii, atunci trebuie să optăm pentru instrumente de măsurare atât calitative, cât și cantitative, capabile de a evalua rezultatele obținute. Același autor menționează că toate variabilele măsurabile se încadrează și se referă la elementele și principiile bunei guvernări, prin utilizarea datelor obiective, pentru ca acestea să fie utile actorilor interesați, dar și să reflecte toate componentele guvernării. În consecință, cel mai important aspect asupra căruia trebuie să ne orientăm sunt rezultatele pe care le are guvernarea, pe fiecare dimensiune cuantificabilă ori măsurabilă. Metoda evaluării guvernării bazată pe rezultate poate arăta dacă guvernarea satisface necesitățile cetățenilor statului și oferă rezultate dezirabile pe fiecare dimensiune. Dacă această metodă este una retrospectivă, pornind de la rezultatul de moment spre acțiunile ce l-au determinat, atunci trebuie să luăm în considerare și instrumente de măsurare a capacităților performanței de viitor. În această direcție ar putea fi utilizat Modelul BSC. „Conceptul de Balanced Scorecard (BSC) a fost introdus la începutul anilor 1992 de către Specialistul David N. Norton, director al institutului de cercetare Nolan Norton, în colaborare cu profesorul Robert S. Kaplan, ca urmare a efectuării unui studiu referitor la modalitățile și instrumentele utilizate pentru măsurarea performanțelor viitoare.” [28] Dacă inițial modelul BSC s-a propus în calitate de cadru de măsurarea a performanței ulterior a fost apreciat drept un sistem strategic de management al performanței organizaționale, ce utilizează planuri de performanță strategică, operațională și individuală, ca suport pentru comunicarea, monitorizarea și îmbunătățirea performanței organizaționale. Spre exemplu,

performanța guvernării pe dimensiunea stat de drept are în calitate de indicator măsurabil gradul de protecție a drepturilor omului. În cazul nostru (al echipei de cercetare din cadrul LCȘ „Drept Public Comparat și e-Guvernare”), o primă măsurare în formulă dezagregată, concepută în temeiul dimensiunilor buneii guvernării, a fost realizată prin aplicarea concomitentă a două chestionare: 1. Studiul opiniilor cetățenilor cu referire la buna guvernare și drepturile omului în Republica Moldova; 2. Studiu asupra opiniilor funcționarilor cu referire la asigurarea drepturilor omului și a buneii guvernării [29]. În rezultatul realizării acestor măsurări, s-a reușit identificarea unor direcții prioritare în determinarea mecanismelor de modernizare a guvernării naționale axate pe protecția drepturilor omului. Mai mult, realizarea cercetărilor [30] cu referire la identificarea mecanismelor de modernizare a guvernării axate pe protecția drepturilor omului a demonstrat necesitatea unor eforturi conjugate, pentru susținerea/exercitarea unei guvernări conforme cu principiile statului de drept, o guvernare care acționează respectând legislația, fără corupție, interese și nepotism, orientată spre reducerea la minim a încălcărilor aduse drepturilor omului și aplicarea legilor. Totodată, s-a întărit convingerea că, pentru a face pași sesizabili în direcția modernizării guvernării, e necesar de valorificat multiaspectual dimensiunile buneii guvernării; una de importanță majoră, care ar putea avea rolul de imbold și forță de tracțiune, este cea care se referă la statul de drept și drepturile omului. În concordanță cu aceste constatări, ne-am orientat spre abordarea în format dezagregat a elementelor buneii guvernării, pentru ca, printr-o perspectivă convergentă de măsurare a calității și performanței guvernării, să poată fi formulate elemente ce ar putea fi fundamente pentru modernizare.

Apariția *calității* în sectorul public o regăsim începând cu „ultima jumătate a anilor '80 și pe o scară mult mai largă în anii '90, permițând calității să devină unul dintre subiectele și preocupările centrale ale modernizării administrative din Europa Occidentală și din «lumea OCDE» – sau chiar «o epidemie recentă»” [31, p. 67-68]. Începând cu studiul realizat de CE în 1996, tot mai mult s-a accentuat și conștientizat rolul calității în guvernare, ea fiind percepută atât ca valoare de bază, cât și ca scop. Dintre multiplele definiții care sunt formulate, vom opta pentru utilizarea celeia care se referă la „îmbunătățirea modului de guvernare – arhitectura constituțională și structura guvernului și a societății” [31, p.68], prin acțiuni orientate spre asigurarea protecției drepturilor omului și de consolidare a statului de drept.

*Performanța* este definită prin comportamente și rezultate, precum și mijloace, metode, instrumente utilizate, ceea ce indică prezența indicatorilor măsurabili, care pot semnala nevoia implementării unor acțiuni corective, pentru a ghida autorități și persoane, pentru a mobiliza resurse de îmbunătățire continuă a performanței și calității, determinând, astfel, creșterea satisfacției cetățenilor și a încrederii în autorități. Făcând o trecere în revistă a modelelor de evaluare a guvernantei corporative printr-un transfer al metodelor de la sectorul privat la cel public, Ștefănescu A., Tănase G. L. fac referință la studiile realizate de Almquist ș.a. (2013), care „susțin că pentru un sistem de guvernare eficient este importantă stabilirea unor instrumente adecvate de măsurare a performanței care să le ofere părților interesate interne și externe informațiile relevante de care au nevoie și asigurarea că informațiile financiare și nefinanciare oferite sunt corecte prin intermediul auditului intern și extern, dar și angajarea în poziții de management și control a unor persoane cu experiență și cunoștințele adecvate funcției” [32, p.1176]. Aceeași poziție este susținută și de profesorul A. Androniceanu, care indică faptul că „performanța unei organizații publice este stabilită în funcție de modul în care resursele umane, materiale, informaționale și financiare utilizate contribuie la satisfacerea interesului public prin serviciile oferite.” [33, p.17.] În același timp, autorul menționat *supra* accentuează caracterul dificil al procesului de măsurare a performanței în sectorul public, dar, acest lucru nu este imposibil, în condițiile în care sunt clar definite coordonatele pentru identificarea criteriilor de performanță, precum performanța managerială, performanța bugetară, performanța financiară, performanțe politice, performanțe profesionale.

În opinia autorilor [33], managementul performanței reprezintă o abordare strategică și integrată în vederea asigurării succesului de durată în activitatea autorităților, prin îmbunătățirea performanței instituției per ansamblu și a personalului instituției în parte, prin metode convergente. Din punct de vedere strategic, managementul performanței este definit ca proces ce facilitează guvernarea prin intermediul redefinirii sistematice a misiunii, strategiei și a obiectivelor și ajustării acestora la zi. Din punct de vedere operațional, managementul performanței reprezintă capacitatea de a conlucra, coopera, colabora, în vederea atingerii obiectivelor comune. Astfel, performanța trebuie să fie supusă evaluării în mod continuu și sistemic, prin intermediul metodei comparative de suprapunere a rezultatului real



al guvernării cu standardul care se urmărește a fi atins. Din cele relatate, constatăm existența instrumentelor de măsurare de care putem beneficia și care se regăsesc în literatura de specialitate, precum și ca practici deja implementate.

Cel mai important fapt rezultat dintr-un exercițiu al măsurării probabil că ar fi posibilitatea elaborării unui portret diagnostic pentru țară, care ar scoate în evidență sectoare care necesită intervenții urgente și majore, precum și sectoare care au o nevoie mai mică de măsuri de remediere. De asemenea, susținând necesitatea unei abordări dezintegrate a dimensiunilor bunei guvernări, considerăm că metoda evaluării bazate pe rezultat, ar putea fi realizată și prin asimilarea, adaptarea și utilizarea instrumentelor de măsurare recunoscute și disponibile la nivel global, cum ar fi *Indicele de percepție a corupției* al Transparency International, ori *Indicele privind statul de drept* al World Justice Project, ori *Indicatorii de guvernanță la nivel mondial* (*Worldwide Governance Indicators*) ș.a.

Fiind accentuat caracterul multivalent al bunei guvernări, nu este posibil ca, prin utilizarea unui singur instrument de măsurare, să fie formulate soluții clare cu referire la probleme și pași de urmat. De aceea și este util a opta pentru indicatori agregați, care să fie utilizați ori pentru măsurarea guvernantei per ansamblu, ori pentru măsurarea anumitor aspecte, cum ar fi drepturile omului și statul de drept. Unul dintre aceste modele de măsurare a fost cel formulat de Kaufmann & Kraay [35, p. 220].

Corespunzător acestor *varii* posibilități de măsurare/evaluare a calității guvernării existente, traseul care se profilează în vederea parcursului spre o guvernare mai bună este: ***diagnosticarea - elaborarea politicilor/cadrului legal adecvat - punerea în aplicare - și inovarea*** (Tabel 1. Model generic de măsurare a guvernării). Astfel, modelul propus este structurat în patru etape adaptabile necesităților de evaluare. Urmărind acest traseu, pentru o măsurare obiectivă a guvernării sunt necesare modele de evaluare adaptate, care ar fi structurate în baza unor întrebări-cheie, la care răspunsurile formulate ar contribui la cristalizarea unei viziuni globale asupra unui proiect de revitalizare a țării.

**Tabel 1. Model generic de măsurare a guvernării**  
(Elaborat de autor)

| ETAPE  | ÎNTREBĂRI-CHEIE   | MODALITĂȚI ȘI INSTRUMENTE  |
|--|---|--|
| <b>Diagnosticare</b>   | <p>Care este calitatea guvernării?<br/>                     Cum este percepută guvernarea?<br/>                     Care sunt cele mai vulnerabile sectoare?<br/>                     Ce și cine influențează calitatea guvernării?<br/>                     Care este calitatea politicilor publice?<br/>                     Există oare un cadru legal adecvat?<br/>                     Guvernarea are performanțe și care sunt acestea?<br/>                     Cum pot trece guvernele de la decizii politice reactive și ad-hoc către decizii reflexive și prospective?</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluarea fundamentelor politicii de guvernare: reperi socio-culturale și istorice;</li> <li>• Acumularea datelor actuale despre calitatea guvernării;</li> <li>• Vizualizarea și analiza datelor acumulate;</li> <li>• Identificarea problemelor și determinarea perspectivelor de depășire, îmbunătățire a calității guvernării;</li> <li>• Consultarea actorilor implicați în guvernare;</li> <li>• Proiectarea acțiunilor și elaborarea strategiei de îmbunătățire a calității guvernării.</li> </ul>   |
| <b>Elaborarea de politici publice / a cadrului legal adecvat</b> | <p>Care sunt așteptările societății în raport cu guvernarea?<br/>                     Ce instrumente sunt la dispoziția guvernării și pot fi utilizate pentru a atinge obiectivele?<br/>                     Care sunt instrumentele, mecanismele lipsă?<br/>                     Care este cea mai bună modalitate de punere în aplicare a acestora?</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acumularea informațiilor relevante;</li> <li>• Identificarea resurselor necesare (materiale, financiare, informaționale, umane);</li> <li>• Asigurarea cadrului legal adecvat/ Reglementări adecvate și aplicabile;</li> <li>• Determinarea instrumentelor de politică soft;</li> <li>• Reformarea structurilor guvernamentale;</li> <li>• Valorificarea instrumentelor și mecanismelor de aplicare;</li> <li>• Creșterea calității, coerenței și relevanței politicilor și legislației;</li> <li>• Transparentizarea activității;</li> <li>• Gradul de competență a funcționarilor;</li> <li>• Politici de evaluare și profesionalizare a resursei umane.</li> </ul> |

|                 |  |  |
|-----------------|--|--|
| <b>Aplicare</b> | <p>Au fost identificate lacune în procesul de aplicare ?<br/>         Care sunt impedimentele depistate și cum pot fi depășite?<br/>         Cum este posibil de a asigura de acum înainte caracterul aplicativ al politicilor elaborate?<br/>         Care sunt garanțiile respectării legislației în vigoare ?<br/>         Cum este posibil ca guvernarea să devină una responsabilă și interesată de calitate, eficiență și performanță?</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificarea factorilor obiectivi și subiectivi care intervin în procesul de aplicare;</li> <li>• Calitățile personale și profesionale ale resursei umane;</li> <li>• Mobilizarea și orientarea resurselor spre calitate și performanță;</li> <li>• Monitorizarea și evaluarea continuă a calității;</li> <li>• Realizarea auditului intern al performanței individuale și colective;</li> <li>• Controlul extern;</li> <li>• Consolidarea încrederii în autorități.</li> </ul>  |
| <b>Inovare</b>  | <p>Este oare capabilă guvernarea de a avea performanțe?<br/>         Poate fi realizat un management public inovativ, performant și creativ?<br/>         Este capabilă guvernarea de a identifica soluții inovative și de a le valorifica în practică?</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluarea deciziilor din perspectiva performanței;</li> <li>• Diversificarea instrumentelor utilizate pentru creșterea calității guvernării și căilor de obținere a rezultatelor;</li> <li>• Cunoașterea experiențelor inovative de guvernare a altor state;</li> <li>• Valorificarea oportunităților oferite de era digitală;</li> <li>• Colaborarea cu centre de cercetare și inovare specializate în politici publice;</li> <li>• Promovarea Inovării în sectorul public;</li> <li>• Extinderea colaborărilor cu societatea civilă;</li> <li>• Acțiuni orientate spre creșterea satisfacției cetățenilor;</li> <li>• Acțiuni orientate spre creșterea încrederii în autorități.</li> </ul> |

Într-o formulă de implementare continuă și ciclică a modelului de măsurare a calității guvernării, atât printr-o abordare de tip dezagregat (adică aplicat pe elemente distincte, separat, cum ar statul de drept și drepturile omului), cât și una de timp integrat, ar fi posibilă elaborarea unei viziuni clare asupra unei guvernări care răspunde necesităților la zi a cetățenilor, folosind instrumente de management public eficient și manifestând tendințe de asi-

milare a bunelor practici și tendințe inovaționale în practica de guvernare. Or, în prezent tot mai frecvent se pune problema transferului țărilor spre o guvernare inovativă. Deși există un consens larg cu privire la ceea ce ar trebui de făcut pentru a accelera tranziția spre o guvernare inovativă, care contribuie la dezvoltarea și prosperitatea societății, totuși, mai puține sunt sursele care oferă date cu referire la modul în care poate fi realizat în practică acest lucru, mai ales în condițiile în care tot mai frecvent guvernarile sunt supuse provocărilor și sunt măcinate de crize. „În prezent, guvernele din întreaga lume parcurg vremuri dificile și trebuie să facă față dintr-un punct de vedere unor solicitări tot mai complexe ale cetățenilor, din altul să răspundă unor schimbări semnificative la nivel global, cum ar fi probleme economice, sărăcia, șomajul, epidemii, probleme de mediu etc. (...) Toate provocările pun presiune asupra capacității oricărui stat de a-și îndeplini eficient misiunea.” [16, p.4] În consecință, accentul trebuie pus pe un management public performant, sistemic și inteligent.

Mai mulți autori consideră că, în prezent, guvernele se confruntă cu trei provocări interne principale: 1. Acestea trebuie să opereze și să furnizeze servicii de mai mare anvergură și de mai bună calitate, cu resurse și capacități operaționale limitate. Altfel spus, guvernele trebuie să își utilizeze resursele și să își consolideze capacitățile nu doar mai eficient, ci și mai creativ, apelând la experiența și sprijinul mediului științific, mediului de afaceri și ale societății civile; 2. Trebuie să acționeze astfel, încât instituțiile publice să fie orientate către cetățeni, să devină mai responsabile, mai receptive și mai eficiente; 3. Trebuie să răspundă mai adecvat la cererile cetățenilor pentru o mai mare participare. Toate acestea impun un angajament mai activ din partea tuturor părților interesate, necesită mecanisme, procese și politici instituționale inovatoare, care să fie implementate. O soluție, pe această dimensiune, este sistemul de e-guvernare, care „facilitează interacțiunea dintre instituțiile publice și oameni, simplifică procedurile birocratice, oferă informații și îmbunătățește transparența” [36], realizează un pas important nu doar în direcția bunei guvernări, dar și a unei guvernări inovative și creative.

Anume având în vedere acest deziderat, cu scopul de a se transforma și moderniza, guvernele lor, în modul în care se mobilizează și valorifică resursele umane, materiale, informaționale, tehnologice și financiare. Un important pas spre o guvernare inovativă este schimbul de cunoștințe, dar și realizarea în practică a bunei guvernări. Adunarea Generală a Națiunilor Unite,

în Rezoluția 57/277 [37], reiterează și accentuează importanța schimbului de experiență privind rolul administrației publice în implementarea obiectivelor cuprinse în Declarația Mileniului, privind inovarea și inițiativele în sectorul public, precum și a faptului că ONU trebuie să promoveze inovarea în guvernare și administrația publică, accentuându-se necesitatea creării unei culturi a inovării, a parteneriatului și a capacității de reacție.

### Concluzii

Fiecare cercetător va avea o perspectivă individuală asupra modului în care *vede* schimbarea guvernării și a practicilor instituite, tranziția spre o guvernare inovativă, dar probabil că mult mai utile ar fi perspectivele generalizante și agreate atât de colectivități științifice, cât și de practicieni. În acest sens, este necesar de identificat căi și direcții clare de acțiune, bazate pe analize solide și pe evaluare, cu argumente *pro* ori *contra* unor soluții prospective, pentru a avea o viziune unică asupra celei mai bune căi de urmat. Adică, trebuie să fie clar atât obiectivul, cât și căile prin care este posibil de realizat scopul, prin acțiuni concrete.

Analizând provocările la care sunt supuse societățile contemporane și cu care se confruntă în prezent (în particular criza pandemică provocată de SARS-CoV-2), dar și luând în considerare oportunitățile erei digitale, care oferă posibilități nelimitate de cunoaștere a experiențelor și practicilor altor state, devine posibilă identificarea măsurilor necesare și a pașilor orientați spre îmbunătățirea sistemelor de guvernare la nivel național.

Schimbarea nu este niciodată ușoară, atât pentru indivizi (cetățeni), cât și pentru instituții și națiuni. În prezent, asistăm la un larg consens internațional cu privire la ceea ce contribuie la accelerarea dezvoltării societăților și prosperitatea cetățenilor, avem un consens la nivel național cu privire la necesitatea identificării modelului de guvernare capabil să asigure protecția drepturilor omului și să satisfacă necesitățile cetățenilor. În același timp, există opinii general acceptate și împărtășite în Republica Moldova cu referire la necesitatea unor reforme la nivel național cu privire la ceea ce ar trebui făcut pentru modernizarea guvernării, dar, se pare că există mai puține cunoștințe comune și capacități cu privire la modul în care se poate face acest lucru. Acțiunile întreprinse până în prezent nu au avut randamentul așteptat. Or, ceea ce se indică în *Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World*, ar putea fi pista de decolare pentru reformarea și moderni-

zarea guvernării în Republica Moldova. Anume, este vorba despre faptul că, la nivel global, chiar și în condițiile unei mari diversități, pot fi identificate patru tendințe majore: - construirea ori re-construirea statelor pe fundamentul statului de drept; - revitalizarea rolului statului și al administrațiilor publice în conjunctura actuală de guvernare; - reconfigurarea rolului statului pornind de la noile realități; - creșterea continuă a semnificației democrației și a valorilor democratice și crearea oportunităților de participare și implicare [7]. Opțiunea pentru o guvernare axată pe protecția drepturilor omului este un obiectiv concret, spre deosebire de cel care, în formula generalizată, este orientat spre realizarea în practică a bunei guvernări, care este caracterizat de un grad de abstractizare mult mai înalt. Însă, întrucât conceptul în sine înglobează dimensiuni esențiale și concrete precum democrația și reprezentarea, drepturile omului, statul de drept, eficiență și eficacitate, management public eficient și eficace, transparența și responsabilitatea, optând pentru o perspectivă de abordare dezagregată, măsurarea calității guvernării prin domenii-cheie separate este un exercițiu care ar putea oferi mult mai multe șanse pentru progres, în vederea asigurării/promovării unei bune guvernări în practica națională.

Ca rezultat, Republica Moldova, mai devreme ori mai târziu, va reveni la parcursul spre normalitate, în cazul în care vor fi operate insistent măsuri direcționate spre încadrarea în tendințele globale. Pentru aceasta, multiplele dependențe (dintre local și regional, dintre local și global, individual și colectiv etc.) vor accentua din ce în ce mai mult preferința pentru și tendința spre modernizarea guvernării, prin asimilarea și promovarea principiilor și valorilor statului de drept.

Una dintre cele mai importante dependențe este cea care reprezintă formula în care are loc întâlnirea dintre autorități, în sens de guvernare, și cetățeni, fiecare dintre aceștia fiind în egală măsură responsabili de evoluția proceselor în direcția necesară dezvoltării și progresului social. Or, dintr-un punct de vedere, pentru a obține schimbări calitative la nivel de țară, avem nevoie de o bună guvernare; din alt punct de vedere, avem nevoie de implicare și participare civică, astfel încât, printr-un efort comun, să se reușească un salt calitativ pe dimensiunea performanță și calitatea guvernării, pe dimensiunea stat de drept și drepturile omului, imperios necesare pentru a stimula modernizarea Republicii Moldova. Standardele Europene pot fi un reper pentru modernizarea guvernării prin calitate și performanță în raport cu fi-

ecare dintre elementele ce constituie buna guvernare. În același timp, este necesar un cadru legal adecvat, care să includă prevederi exprese cu referire la măsurile de protecție juridică a drepturilor și libertăților fundamentale, precum și măsuri de combatere a corupției în sectorul public.

**Un prim pas** în această direcție este cunoașterea practicilor de succes ale statelor care au reușit performanța la capitolul buna guvernare.

**Altul** este cunoașterea schimbărilor suportate în timp și a inovațiilor care au avut loc în ultimii ani în guvernare.

**Cel de-al treilea** - fortificarea mecanismelor de protecție a drepturilor omului și consolidarea statului de drept, pentru ca, în consecință, să fie impulsionate celelalte dimensiuni ale bunei guvernări.

**Și al patrulea** - identificarea indicatorilor de performanță și profesionalism în evaluarea resursei umane, precum și a instrumentelor de măsurare cantitativă și calitativă a guvernării, pentru ghidarea acesteia spre eficiență și performanță, prin raportare la standardele existente.

### Referințe bibliografice:

1. Buchanan J., *Limitele libertății. Între anarhie și Leviathan*. Iași: Institutul European, 1997.

2. Bucur-Oprescu S., Teodoru Ș., *Evaluarea țărilor membre UE, pe baza indicatorilor bunei guvernante din perspectiva securității naționale*. [Accesat 02.06.2021] Disponibil: [http://www.strategiimanageriale.ro/images/images\\_site/articole/article\\_595aae2a0ede50c9592065a232cf14ec.pdf](http://www.strategiimanageriale.ro/images/images_site/articole/article_595aae2a0ede50c9592065a232cf14ec.pdf).

3. Cadrului de parteneriat ONU- RM pentru Dezvoltare Durabilă 2018-2022. [Accesat 02.06.2021] Disponibil: <https://moldova.un.org/ro/22103-ca-drul-de-parteneriat-pentru-dezvoltare-durabila-2018-2022-cpdd>.

4. PNUD 2000. [Accesat 12.05.2021] <https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home.html>.

5. Fukuyama F. *What Is Governance?* Washington, DC: Center for Global Development. 2013. Paper 314. [Accesat 23.07.2021] Disponibil: <https://www.cgdev.org/publication/what-governance-workingpaper-314>.

6. Rotberg R. I. *Good Governance: measuring the Performance of Governments*. 2018. [Accesat 23.07.2021] Disponibil: [https://www.researchgate.net/publication/321369791\\_Good\\_Governance\\_Measuring\\_the\\_Performance\\_of\\_Governments](https://www.researchgate.net/publication/321369791_Good_Governance_Measuring_the_Performance_of_Governments).

7. Koivisto, I., *Varieties of Good Governance: A Suggestion of Discursive Plurality*. Int J Semiot Law, [e-journal] 27, pp. 587–611. DOI 10.1007/s11196-013-9329-6. 2014.

8. Douzinas C. *The end oh Human Rights*. Oxford: Hart Publishing, 2000.

9. European Commission for Democracy Through Law. Venice Commission. *Report on the rule of law*. 2011. [Accesat 21.07.2021] Disponibil: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-AD(2011)003rev-e)

10. World Justice Project, *Rule of Law Index 2020*. [Accesat 05.07.2021] Disponibil: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>

11. European Union. *Quality of Public Administration*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017 . [Accesat 12.05.2021] Disponibil: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no>.

12. *Methodological Framework for The Principles of Public Administration*. 2019. [Accesat 12.05.2021] Disponibil: <http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf>.

13. Nicolescu C.E., Murgescu D.M. Bunele practice –vector de dezvoltare a administrației publice românești. În: *Studii de știință și cultură*. Anul VI, nr.1 (20) martie 2010. 1, p. 143.

14. Matei A. *Analiza sistemelor administrației publice*. București: Editura Economica, 2003.

15. *The European model for improving public organization though self-assessment*. [Accesat 23.07.2021] Disponibil: <https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2019/11/CAF-2020.pdf>

16. *Innovation in Governance in the middle East, North Africa, and Western Balkans*. [Accesat 03.07.2021] Disponibil: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Innovations%20in%20Governance%20in%20the%20Middle%20East,%20North%20Africa,and%20Western%20Balkans.pdf>.

17. *Acordul de Asociere RM-UE*. [Accesat 03.07.2021] Disponibil: <https://mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>.

18. Cadrului de parteneriat ONU- RM pentru Dezvoltare Durabilă 2018-2022. [Accesat 02.06.2021] Disponibil: <https://moldova.un.org/ro/22103-ca-drul-de-parteneriat-pentru-dezvoltare-durabila-2018-2022-cpdd>.



19. *Carta Albă a Bunei Guvernmări*. 2019. [Accesat 03.07.2021] Disponibil: [https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/07/2019-07-23\\_CRJM\\_Cartea\\_Alba\\_a\\_Bunei\\_Guvernari.pdf](https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/07/2019-07-23_CRJM_Cartea_Alba_a_Bunei_Guvernari.pdf).

20. Ciobanu R. Eterogenitatea, unitatea și solidaritatea – repere de diminuare a impactului social al pandemiei. În: *Sustenabilitatea gândirii filosofice în societatea post-pandemie*. Chișinău: Tipografia Lexon Prim, 2020, p.91-117; Ciobanu R., Arama E., Transferul de la solidaritatea conceptuală la solidaritatea instituțională în realizarea drepturilor. În: *Aparența în drept*. București: Editura Hamangiu. 2021, p.608-623.

21. Wolfowitz P., *Coordinating for good governance, development committee*. Annual meeting 2006. [Accesat 03.07.2021] Disponibil: <http://openknowledge.worldbank.org>

22. Raportul *Statul de drept și Buna Guvernare în Republica Moldova*, 2016. [Accesat 03.07.2021] Disponibil: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/eesc-2016-02693-00-01-tcd-tra-ro.pdf>

23. A se consulta Barometrul opiniei publice, de la 28% în timpul ultimului trimestru a anului 2014 la 7% în 2015, pentru aceeași perioadă a anului, precum și pentru perioadele ulterioare.

24. Popovici I. Metode de evaluare a calității guvernării. În. *Materialele conferinței științifico-practice internaționale „Teoria și practica administrației publice”*. p. 93 – 77, 2019. [Accesat 28.09.2021] Disponibil: <http://dspace.aap.gov.md/bitstream/handle/123456789/937/93-97%20Popovici%20I..pdf?sequence=1&isAllowed=y>

25. *Main findings and recommendations from SIGMA assessment of public administration in the Republic of Moldova*. [Accesat 29.09.2021] Disponibil: [https://eeas.europa.eu/archives/delegations/moldova/documents/press\\_corner/20160512\\_1\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/delegations/moldova/documents/press_corner/20160512_1_en.pdf) )

26. *The principles of Public Administration. Moldova 2015*. [Accesat 28.09.2021] Disponibil: [https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/sigma\\_raport.pdf](https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/sigma_raport.pdf)

27. A se consulta: Rotberg, R. I. (2014). *Good Governance Means Performance and Results*. *Governance*, 27 (3), 511–518; Rotberg, R. I. (2015). *The Governance of Nations: Definitions and Measures*. In: R. I. Rotberg (Ed.), *On Governance: What It Is, What It Measures, and Its Policy Uses* (pp. 7–22). Waterloo: CIGI Press.

28. *Studiul privind situația actuală a managementului performanței și urmărirea indicatorilor strategici din cadrul primăriei Arad*. 2018. [Accesat

22.09.2021] Disponibil: [http://www.primariaarad.ro/html/ron/infoeuro-pa/2018.10.24\\_Analiza\\_situatiei\\_initiale\\_PMA\\_v1.5.pdf](http://www.primariaarad.ro/html/ron/infoeuro-pa/2018.10.24_Analiza_situatiei_initiale_PMA_v1.5.pdf).

29. Ciobanu R, Iordanov R., Mocanu V., Roșca M. *Studiu integrat asupra guvernării și drepturilor omului în RM. Chișinău: Bons Offices, 2021*

30. Ciobanu R. (coord.) *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în RM*. Chilinău: ArtPoligraf. 2021.

31. Matei L., Lazăr C.-G. Managementul calității și reforma administrație publice în unele state din sud-estul Europei. Analiză comparativă. În: *Economie teoretică și aplicativă*. Volumul XVIII (2011), no. 4 (557) pp. 65-98. [Accesat 03.08.2021] Disponibil: [http://store.ectap.ro/articole/581\\_ro.pdf](http://store.ectap.ro/articole/581_ro.pdf).

32. Ștefănescu A., Tănase G. L. Dezvoltarea unui model de evaluare a guvernantei corporative în sectorul public din România. În: *Audit financiar*, nr.11 (143) 2016. [Accesat 03.08.2021] Disponibil: <https://www.proquest.com/openview/28463305f4a89f8b9e25f65c4a502523/1?pq-origsite=gscholar&cbl=51385>.

33. Androniceanu A. *Tendențe noi în managementul public internațional și oportunitatea adaptării și implementării lor în instituțiile publice din România*. În: *Administrație și management public 1/2003*. [Accesat 15.09.2021] Disponibil: [https://www.ramp.ase.ro/\\_data/files/articole/1\\_01.pdf](https://www.ramp.ase.ro/_data/files/articole/1_01.pdf). În același context sunt de referință și lucrările: Androniceanu, A. *Noutăți în Managementul Public*. București: Editura ASE, 2003; Androniceanu, A. *Management Public*. București: Editura Economică, 2001.

34. Mitriuc. I. *Managementul resurselor umane. Manualul profesionistului*. Chisinau 2019. [Accesat 15.09.2021] Disponibil: [https://politia.md/sites/default/files/manual\\_mru\\_2019.pdf](https://politia.md/sites/default/files/manual_mru_2019.pdf).

35. Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M., The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. In: *Hague Journal on the Rule of Law*, 2011. p. 220. [Accesat 15.09.2021] Disponibil: <https://www.cambridge.org/core/journals/hague-journal-on-the-rule-of-law>

36. Nistor C., Diaconu A. Romanian Public Sector Transparency Approached by E-governance. In: *Procedia Economics and Finance*. 15 (2014), p. 414-420. [Accesat 15.09.2021] Disponibil: [https://www.researchgate.net/publication/275536476\\_Romanian\\_Public\\_Sector\\_Transparency\\_Approached\\_by\\_E-governance](https://www.researchgate.net/publication/275536476_Romanian_Public_Sector_Transparency_Approached_by_E-governance).

37. United Nations. Official Records of the General Assembly, Fifty-seventh Session, A/RES/57/277. 2003. [Accesat 20.09.2021] Disponibil: [https://www.intosai.org/fileadmin/user\\_upload/Resolution\\_69\\_327.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/user_upload/Resolution_69_327.pdf).

CRIZA DEMOCRAȚIEI REPREZENTATIVE  
ȘI PROPUNERI DE DEPĂȘIRE

THE CRISIS OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY  
AND PROPOSALS FOR OVERCOMING IT

Elena ARAMĂ

CZU: 342.34:316.42:340.12

**Motto:**

„Să nu așteptăm nimic de la secolul XXI,  
întrucât acest secol așteaptă totul de la noi.”

**Gabriel Garcia Marquez.**

**Summary:**

*The crisis of representative democracy is examined by specialists, lawyers, political scientists, historians, civil society, where it is more obvious and closely follows the actions of power, because an irresponsible government that is not held accountable is bad for democracy. There is a reciprocal link between democracy and the rule of law, democracy as a political form will increasingly attract citizens to policy-making, and the rule of law will be a mechanism for limiting the state power, preventing or at least eliminating abuses. The proposals of Western doctrinaires are aimed at finding solutions to the crisis of parliamentarism and democracy in favor of all members of the society.*

**Keywords:** *democracy, civil society, democratization proposals, representative democracy, continuous democracy.*

Democrația – guvernarea poporului, de către popor, pentru popor – renumita frază a lui Abraham Lincoln, deși veche de mai mult de un secol și jumătate, continuă să fie actuală pentru toate statele, în special pentru cele ce aspiră la democrație după ce au trăit experiența totalitară. Dar în ultimii ani în societățile occidentale a apărut îngrijorarea exprimată în luări de poziție,

publicații științifice referitor la criza democrației reprezentative, absentismul electoral, lipsa de încredere a cetățenilor în politicieni, în partide, intensificarea populismului. Aceste fenomene au fost studiate în corelație cu ceea ce a fost numit în literatura de limbă franceză „peuplecratie”, ce se exprimă prin două procese: ascensiunea mișcărilor și partidelor populiste și modificarea fundamentelor democrației [1]. Criza democrației reprezentative amintește de opinia renumitului decan Georges Vedel, fost membru al Consiliului Constituțional francez între anii 1980-1989, care a menționat că democrația reprezentativă este insuficient de democratică și insuficient de reprezentativă.

Schimbările din societatea actuală, numită postindustrială, informațională, necesită schimbări și în conceperea statului și a dreptului. Realitatea socială, care cuprinde și realitatea juridică, este nestabilă, complexă, de aceea ea nu poate fi calculată numai din punct de vedere rațional. Cunoașterea realității juridice nu poate înlătura (și nici nu trebuie) contextul istoric și socio-cultural, iar speranțele în magia legilor bune pot deveni deșarte. După cum evidențiază autorul Andre Glucksman, un risc foarte mare este riscul de a împrumuta elementele unui sistem, fără a-i sesiza spiritul lui. Legile cele mai bune nu deschid calea spre mai bine, ci barează calea spre mai rău [2, p.323]. Credem că această situație s-a creat și în Republica Moldova, când s-au adoptat legi bune, dar efectul pozitiv al acestora nu s-a făcut simțit la nivel de societate și individ. Și totuși societatea moldovenească până acum a închis calea spre despotism și acesta a fost rezultatul circulării ideilor și a acțiunilor în spațiul național timp de trei decenii, de la independență până astăzi.

Ca mijloc al minimizării nedeterminării, instabilității metodologia post-clasică apelează la practica comunicării. În acest demers unii autori propun ca fundamentul filosofico-metodologic să fie cel fenomenologic, care se axează pe subiect. Agentul cercetător nu se află în afară obiectului cercetat, ci este participant la evenimentele juridice investigate, el este o componentă a realității juridice, care se prezintă ca intersubiectivă, fiindcă se creează în procesul interacțiunii de comunicare. În metodologia postclasică comunicării i se dă un sens mai complex decât simplul schimb de informații, ea este un proces complex de interacțiune socială a membrilor societății, orientată (în ideal) spre consens, astfel obținând o dimensiune valorico-normativă.

Lucrarea *Teoria actelor comunicative* a filosofului german Jurgen Habermas, publicată în 1981 dezvoltă concepția rațiunii bazată pe actele de limbaj. Autorul B. Melkevik consideră că prin această lucrare Habermas a deschis

3 cicluri filosofice: până în 1985 s-a preocupat de etica discursivă, până în anul 1995 a avansat modelul democratic al dreptului și din 1995 a elaborat paradigma democrației radicale, liberale, deliberative. Cheia în toate aceste trei cicluri este teoria actelor comunicative. Dialogul filosofiei cu științele este prezentat de autorul german pe exemplul teoriei dreptului în lucrarea *Facti-zitat und Geltung- Factualitate și semnificație*, în care este prezentată Teoria discursului dreptului și statului democratic de drept. Lucrarea a fost publicată în 1992 și tradusă în Franța în 1997 sub titlul *Droit et la democratie. Entre les faits et les normes*. Concepția democrației deliberative, scrie Habermas, se bazează pe un ideal al comunității de oameni egali și liberi care în procesul de comunicare politică determină formele vieții în comun. În cadrul procesului de comunicare cu privire la schimbările majore ale vieții social-politice cetățenii se simt angajați într-o comunitate de destin, ori ceea ce Habermas a numit „patriotism constituțional”. Democrația este fundamentul constituitiv al dreptului ce se prezintă ca un produs al discursului democratic și de aceea just. Drepturile omului privite de Habermas sunt nu numai ceea ce asigură posibilitatea omului de a participa la comunicarea socială și politică, ci ca rezultat al participării la discurs.

Pornind de la faptul că dreptul are funcție de integrare socială a individului și societății, Habermas arată 3 componente ale dreptului - principiul discursului, principiul moralei și principiul democrației, iar rezultatul Discursului politic se materializează în legi și norme. Principiul discursului presupune că sunt adecvate doar acele norme de acțiune ce dau posibilitate tuturor celor interesați să participe la discursul rațional. Conținutul discursului este determinat de principiile morale – că toți iau în considerare interesele tuturor subiecților. Jürgen Habermas cu aproape patru decenii în urmă era de părerea că statul de drept liberal nu mai funcționează în sensul clasic al termenului și se transformă treptat într-un stat social, realizând o democrație socială [3, p.31].

Între paradigma liberală și a statului-providență, Habermas a introdus o nouă paradigmă a dreptului, paradigma procedurală, centrată pe cetățean care participă la formarea opiniei și a voinței: autonomia privată a cetățenilor dotați cu drepturi egale la prestații sociale, ce nu poate fi asigurată decât atunci când cetățenii exercită activ autonomia lor civică. Pentru regenerarea statului de drept el propune teoria de acțiune comunicațională, care se bazează pe consens, spre deosebire de acțiunea instrumentală care

se axează pe succes. Odată cu aceasta Habermas avansează și o concepție a rațiunii «sitate în mediul limbajului», ce înlocuiește rațiunea practică într-o societate complexă, cu «lumi trăite» multiple și dezamăgite, printr-o rațiune fondată pe comunicare. Paradigma înțelegerii reciproce i-a permis lui Habermas să depășească caracterul contradictoriu al raționalismului instrumental, în care în stare latentă, consideră V. Lapaeva, se află tendința spre autodistrugere a fundamentelor raționale ale vieții omenești [4, p.204].

S-a spus despre imposibilitatea sau, mai degrabă, inoportunitatea situației în care prin metode democratice să se distrugă democrația. Această idee a fost expusă în perioada interbelică de savanții germani ce au emigrat în Statele Unite ale Americii pentru a scăpa de teroarea hitleristă. Acești autori au susținut că pricina eșecului unei Constituții democratice – cum a fost cea de la Weimar – care cu tot caracterul său democratic nu a oprit ascensiunea lui Hitler la putere, rezidă în caracterul slab al democrației liberale, care exprimă un formalism exagerat. Ei au optat pentru o democrație combativă care să fie legată de respectarea valorilor. După cel de-al doilea război mondial, având în vedere această etapă tragică din istoria națiunii germane, în Germania federală în cadrul elaborării Constituției din 1949 ideea respectivă a fost cunoscută sub denumirea de Democrație angajată, adică o democrație capabilă să se apere, astfel încât Constituția să devină un instrument de combatere a subversiunii, a actelor oculte comise de persoane ce propagă sau practică doctrine ce au ca obiect răsturnarea ordinii politice existente și care pentru a atinge acest scop pot recurge la violență [5].

În literatura franceză s-a avansat ideea că principiul discursului a înlocuit contractul social. Contractul social este răspunsul modern la chestiunea politică fundamentală, a justiției: care sunt legile legitime, cele cărora orice om onest să le accepte, chiar dacă ele se opun dorințelor sale ? Pentru a răspunde, filosofii contractului social, Hobbes, Locke și Rousseau, au pornit de la starea de natură, adică imaginea reală a omului, debarasat de toate iluziile în ce-l privește; o imagine coerentă cu reduționismul științei moderne a naturii. Conform acestei concepții, omul este o ființă, a cărei dorință esențială este de a se conserva, ocroti. Această pasiune primordială poate fi întunecată de educație, religie, lupte contra altor oameni, dar în esență dorința de a se ocroti include cunoașterea faptului că pentru încălcarea legii – te expui la pedepse severe și rapide.

Habermas încearcă să construiască o teorie a dreptului care în mod egal să se distanțeze de „platonisme” (încrederea omului în puterea minții și în dreptatea eternă) și de pozitivism. El vrea să pună chestiunea justiției, însă fără a recurge la dreptul natural pentru a răspunde, caci, consideră Habermas, dreptul natural limitează acțiunea legislatorului democratic. Dacă dorința fundamentală a ființei umane este de a se ocroti, viața se va orienta către căutarea neîncetată a mijloacelor ce permit de a se păstra cât mai mult timp și în condiții cât mai confortabile. Societatea „burgheză”, cu concentrarea asupra acumulării de bogății este consecința directă a vieții umane. Habermas vrea să evite tranșarea între diferite concepții ale vieții bune care sunt în inima și spiritul oamenilor. O teorie a justiției nu poate fi „post-metafizică” în sens strict „dacă ea evită disputa formelor vieții și a viziunilor lumilor concurente”. A lua parte înseamnă a stabili o ierarhie între bunuri umane, dar asta ne e interzis de „intuițiile noastre”, care cer un respect egal pentru toate concepțiile de bine și toate „formele de viață” care decurg, scrie Jurgen Habermas [6, p.37].

S-a pus uneori întrebarea, care sunt relațiile între statul de drept și democrația, dacă sunt relații complementare și atunci care este primordială și care accesorie, sau dacă o concepție o absoarbe pe alta? Autorul Michel Troper afirmă că nu există democrație fără stat de drept și că modelul european al statului de drept include democrația și protecția drepturilor omului [7, pp.35-36]. Tot odată a punctat și faptul că dificultățile considerabile atunci când statul de drept se raportează la democrație, fiind privit ca ceva complementar democrației sau variantele mai radicale: este statul de drept o alternativă la democrație ori o frână pentru democrație depinde de sensul sintagmei „stat de drept”.

Într-adevăr, concepțiile *Stat de drept*, *L'Etat du droit* și *Rule of Law* nu sunt echivalente sau cel puțin, în evoluția istorică s-au prefigurat diferențe, care se datorează peisajului concret în care aceste concepte au apărut și s-au dezvoltat. Desigur, *Rule of Law* englez și-a început parcursul său încă din 1215 odată cu Magna Carta Libertatum și secole la rând conceptul și practica socială l-a consolidat în respectul demnității umane, în recunoașterea egalei demnității a fiecărui membru al societății, iar societatea, la rândul său, a dobândit o mare încredere în puterea judecătorească care nu va admite încălcarea drepturilor persoanei. Deci, nu este vorba doar despre statul legal, în care puterea este restrânsă prin drept, dar și de o putere legitimă, adică o putere de stat care

urmărește realizarea valorilor pe care se fundamentează societatea respectivă și pe care societatea o crede îndreptățită să activeze în beneficiul său. Mai mult decât atât: în Marea Britanie și alte state occidentale dreptul a evoluat ca o practică ce a contat în viața socială și a fost perceput de oameni ca izvor de drepturi și îndatoriri reciproce ale puterii de stat și ale fiecărui cetățean, pe când în societățile totalitare dreptul era înțeles de oameni ca ceva ostil lor, folosit de putere împotriva lor, idee menținută încă în societățile posttotalitare. Dacă mergem pe această linie de gândire devine clar că nu putem pune semnul egalității între *Rule of Law* (domnia legii) și *Statul de drept* în țările în tranziție spre un stat de drept, în special atunci când reprezentanții poporului confundă (sau lasă impresia că confundă) legalitatea cu legitimitatea. Statul de drept istoric s-a bazat pe ideea fundamentală că acțiunile executivului sunt supuse respectului regulilor de drept în opoziție cu Statul polițist [8, p.69]. În acest context nu putem să nu menționăm că în Republica Moldova *Legea contenciosului administrativ*, care poate impune respect autorităților față de drepturile persoanelor a fost adoptată de-abia în anul 2000 și au fost încercări de a-i limita întinderea și a o face cât mai puțin funcțională. Constituția oferă mijloace instituționale și procedurale necesare pentru a verifica și, după caz, a autoverifica, realizarea principiului de autolimitare prin intermediul dreptului, de egală libertate și participare a membrilor societății la acest proces.

Întorcându-ne la raportul dintre democrație și stat de drept, ne referim la art.2 al TUE ce prevede că demnitatea umană, libertatea, democrația, egalitatea, statul de drept și respectarea drepturilor omului sunt valorile fundamentale ale Uniunii Europene. Deci, articolul arată statul de drept și democrația ca fiind complementare, la care se adaugă demnitatea umană, libertatea, egalitatea, care pot fi incluse în ceea ce se numește respectarea drepturilor omului. Consacrarea normativă a acestei enumerări o găsim atât în Constituția Republicii Moldova (art.1), cât și în Constituția României (art. 1).

Concepția statului de drept a apărut ca o concepție ce are în centrul său persoana, căruia trebuie să i se asigure autonomia de gândire și voință, libertatea de acțiune și autolimitarea sferei de acțiune a statului în favoarea persoanei. Așa a fost la începuturi, dar la moment nu mai este suficient. Actualmente în doctrină au fost formulate și alte opinii asupra formelor de democrație, în afară de cea reprezentativă și directă, se mai scrie despre democrația semireprezentativă, în care aleșii poporului convoacă poporul să se exprime asupra unor probleme de ordin național prin referendum. O altă formă



este numită democrația semidirectă, în care însăși poporul este inițiatorul referendumului pentru a se pronunța asupra chestiunilor de politică internă și externă. Democrația participativă încearcă să remedieze deficiențele democrației reprezentative, permițând cetățenilor să se exprime și să exercite presiune asupra politicianilor în cazul luării deciziilor care îi privesc. Acest rol nou vizează cetățenii activi și bine informați. O variantă a democrației participative este democrația deliberativă. Toate aceste forme au un element comun și anume implicarea mai activă a omului și a societății în politică, în controlul asupra guvernanților și pentru aceasta este necesar să existe o democrație deliberativă.

Nucleul democrației deliberative este în deliberare publică, ea presupune că cetățenii posedă o cultură liberală comună, că socot binele suprem înțelegerea, ceea ce pentru structura socio-culturală și națională a germanilor este un dat. Dar nu pentru toate societățile, chiar în Occident nu toate societățile sunt pregătite pentru o astfel de practică, un autor francez a numit această concepție a lui Habermas că e „bauvardage”.

Autori din România atenționează asupra faptului că prevalența democrației asupra statului de drept înclină democrația liberală către totalitarism, căci este prioritar „dreptul creat politic pentru a proiecta societatea bună față de dreptul care are ca scop protecția drepturilor individuale sau, mai general zis, prevalența binelui asupra justului” [9, p.380]. Dar în acest caz trebuie evidențiat faptul că dreptul creat politic în cazul democrației deliberative este expresia discursului public și a rezultatelor sale, deci, este exclus ca drepturile omului să fie neglijate.

Referitor la ideea corelației dintre democrație și stat de drept, împotriva subordonării democrației statului de drept Habermas opina că ea să fie înlocuită cu legătura internă non-ierarhică între democrație și statul de drept. Urmând logica lui Habermas, în 1992 autorul francez Dominique Rousseau a înaintat concepția democrației continue.

Autorul francez a pornit de la critica liberalismului, arătând că el nu are nevoie de cetățean – cetățeanul este marele absent în formele politice liberale. El este privit ca și consumator, alegător, este excesiv citat, dar cetățeanul rămâne la ușa dezbaterilor politice. Pornind de la această presuposiție, D. Rousseau concluzionează că în regimul reprezentativ democrația lipsește, iar pentru a o reinstala este necesară o delimitare cu sistemul reprezentativ și apelul la cetățean în formarea politicilor. Pentru a argumenta această con-

cluzie, autorul francez face trimitere la disfuncționalitatea sistemului reprezentativ, consecința căreia este faptul că reprezentării nu se mai regăsesc în reprezentanți.

Viitorul democrației depinde de avansarea civismului, a responsabilității și solidarității, în care omul este privit nu numai ca ființă rațională, dar ca o persoană cu caractere antagoniste. Capacitatea omului de a înțelege justiția face democrația posibilă, dar înclinația spre injustiție face democrația necesară [10, p.30].

Încrederea autorului că poporul nu se constituie decât prin coeziune și se menține prin acordul asupra dreptului, ceea ce face ca populația să fie percepută ca popor nu doar prin faptul că este o asociație primară, una mecanică, căci geniul Constituției este de a-l transforma în asociație politică. Pentru aceasta Dominique Rousseau susține că se poate contura un spațiu public, între spațiul politic și civil, spațiu în care se confruntă și se discută idei, se construiește opinia publică asupra propunerilor normative ce sunt apoi transmise spațiului politic. Ideea democrației continue are sens prin afirmarea capacității spațiului public de a produce prin deliberare exigențele normative și a le impune sferei politice prin mobilizarea actorilor săi. Prin aceasta poporul va reduce pretenția statului de a fi tutore al cetățenilor [11].

În acest caz ne punem întrebarea, ce trebuie să întreprindă cetățenii pentru a fi considerați subiecți cu drepturi depline la nivelul statului, de opinia cărora guvernării țin cont nu doar în campaniile electorale, ci și pe parcursul aflării la putere. Răspunsul lui Dominique Rousseau este unul clar, propunând următoarele instituții ale democrației continue:

1. Asambleile cetățenilor care ridică nivelul conștiinței civice, pe când referendumul o coboară la un nivel mai jos.

2. Instituționalizarea convențiilor cetățenești – persoane ce nu sunt afiliate la cluburi, societăți și pentru care un instrument ar fi tragerea la sorți -15 cetățeni să propună normă de interes general. Pentru că sunt trași la sorți acești 15, ei multe zile vor fi o formațiune contradictorie, neutră și imparțială asupra subiectului, fiindcă reprezintă societatea civilă neorganizată, spre deosebire de cea organizată – sindicate, cluburi, asociații etc. Aceste convenții trebuie să devină element al democrației continue, al voinței generale. Transformarea progresivă în persoane conștiente va fi posibilă prin deliberare, împărtășirea experienței de viață [12]. Referitor la tragerea la sorți există un șir de întrebări, printre care: dacă în orice societate este posibilă ori doar într-o

societate responsabilă și informată corect. Apoi – pe ce fundament se vor realiza, care vor fi regulile de bază, care va fi frecvența acestor proceduri și dacă cei ce participă o dată vor fi excluși pe viitor? Trebuie să se combine reprezentarea pe baza alegerilor cu procedura de tragere la sorți? Încă în 1989 politologul american Robert Dahl propunea a institui în Parlament prin tragere la sorți o a treia cameră consultativă care va influența luarea deciziilor.

3. Avertizorii de alertă civică (Lancieurs d'alerte civique) și elaborarea statutului acestora, adică a persoanelor ce au avertizat asupra unor probleme. Desigur, avertizorii nu sunt persoane angelice, în afara disputelor și manipulațiilor, dar în urma discuțiilor impun politicienii să discute ori chiar să preia soluția pe care au propus-o, așa vor pune presiune pe politicieni dincolo de momentele electorale.

Pierre Mendes France, citat de Dominique Rousseau, scria încă în 1962: „Democrația nu este a arunca buletinul în urnă o dată la 5 ani, iar apoi să taci, să te dezinteresezi, să te abții. Ea e o acțiune continuă asupra intereselor statului, regiunii, comunei, asociației, profesiei. Dacă vigilența ta nu se face simțită, atunci aleșii, funcționarii sunt abandonați propriilor slăbiciuni și cedează fie tentațiilor de arbitrar, fie rutinei drepturilor câștigate. Mișcarea, progresul nu este posibil decât dacă o democrație generalizată imprimă corpului social o tinerete constant reînnoită. Democrația nu e posibilă decât peste tot în același timp”.

Dominique Rousseau formulează definiția democrației continue, numită de el „definiție provizorie”, ca fiind distinctă și de democrația directă și de cea reprezentativă. În opinia autorului democrația directă anihilează orice distincție între guvernanți și guvernați, iar cea reprezentativă – sustrage Parlamentul de la observații, critici, pe când democrația continuă transformă și lărgeste spațiul de participare populară, inventând forme particulare ce permit opiniei din afara Parlamentului de a exercita o muncă politică: controlul continuu și efectiv, posibilitatea de a acționa asupra guvernanților, în afara momentelor electorale.

Democrația continuă nu lichidează, spre deosebire de democrația directă, reprezentarea, ea simbolizează totuși o transformare radicală a relațiilor de putere, pe de o parte, punând democrația pe picioarele sale, adică le oferă cetățenilor spațiul propriu de relații interactive, pe de altă parte, introduce în sistemul instituțional reprezentativ mecanisme ce dau dreptul la exigențe de discuție continuă ca mod de formare rațională a deciziilor [13, p. 77]. Dominique Rousseau arată că democrația are caracter continuu sub trei aspecte:

1. Democrația este continuă pentru a arăta că istoria nu se limitează la forma reprezentativă și la spațiul național.

2. Este continuă pentru a spune că însăși calitatea de cetățean nu se oprește și nu se definește prin singurul moment al votului, dar se prelungește și dincolo de momentele electorale.

3. Democrația continuă înseamnă că regulile vieții în comun nu au garanții transcendente, ci rămân întotdeauna în mâinile oamenilor, care, prin deliberare publică, le pot modifica conținutul și sensul [14].

În lucrarea sa recentă „Radicaliser la démocratie”, Dominique Rousseau susține că democrația continuă se desfășoară în jurul a trei principii: un principiu politic, «reprezentarea-distanțare», un principiu juridic, bazat pe „dubla identitate a poporului, corp politic și ansamblu de cetățeni” și un principiu sociologic, trecerea la „societatea indivizilor” [15, p.21].

Autorul Xavier Magnon, analizând acest punct de vedere, consideră că sinteza astfel propusă poate fi prezentată altfel, de o manieră susceptibilă de a pune în legătură de o modalitate mai vizibilă, continuitatea reflecției sale asupra democrației continue. Această modalitate scoate în prim plan faptul că democrația continuă se fundamentează pe trei principii ce se completează, se alimentează și se suprapun parțial între ele : o geometrie dialectică a puterii ce se revendică de la opoziția între guvernanți și guvernați, un drept constituțional mai consecvent odată cu introducerea controlului de constituționalitate și constituirea unui nou spațiu de discuții și deliberare, spațiu public.

Dominique Rousseau are rezerve atât față de democrația reprezentativă, cât și față de cea directă. El tratează puterile nu urmând tripticul – legislativă, executivă și judiciară, în baza separației puterilor, dar pornește de la o geometrie a puterilor, moștenită de la Carré de Malberg, opunând guvernanții și guvernații. Această opțiune conduce la abandonarea oricăror abordări a separației puterilor, fără a renunța la obiectivul pe care Magnon îl susține – limitarea puterii, sau mai precis, la refuzul de a concentra puterea în mâna unui singur organ [16, pp. 677-695].

Opoziția dialectică guvernanți/guvernați sesizează realitatea exercițiului puterii și evidențiază necesitatea controlului de către guvernați asupra guvernanților: „spre deosebire de democrația directă ce anulează orice distincție între reprezentanți și reprezentați, diferită și de democrația reprezentativă, a cărei grijă constă în a sustrage organele reprezentative de la atenția publică, democrația continuă definită dincolo de reprezentare, nu pentru că o supri-

mă – dreptul de a vota rămâne, se înțelege de la sine, e un principiu constitutiv, dar pentru că transformă mecanismele decizionale, lărgind spațiul de participare populară și inventând forme particulare ce permit opiniei publice să exercite o muncă politică: controlul continuu și efectiv, în afara momentelor electorale, a activității guvernanților” [17, p.88]. Nu este de neglijat problematica societății civile adecvate și necesitatea de colaborare a guvernanților cu organizațiile societății civile. Doctrina are o atitudine pozitivă față de constituirea unei societăți civile capabile să sporească nivelul de democratizare al societății, militând pentru extinderea dialogului politicianilor cu societatea în cadrul unor platforme de dialog serioase, ce vor pune în discuție cele mai stringente probleme ale societății. Adevăratele organizații ale societății civile au rezistat în timp, au avut și au un rol important în aprecierea deciziilor guvernanților și exprimarea unor reacții pertinente vis-a-vis de încălcarea drepturilor persoanelor și derapajele antidemocratice și anticonstituționale.

Același scop îl are și Consiliul constituțional (organul controlului de constituționalitate) ca un „mediator terț”, care reprezintă, după formula lui R. Carré de Malberg, „conștiința reprezentanților”. Reprezentarea poporului nu trece numai prin alegeri, dar și prin sancțiunea impunerii respectului față de drept de către judecătorul constituțional. O preocupare mai veche, dar foarte fructuoasă a autorului Dominique Rousseau, vizează controlul constituționalității legilor. Controlul constituționalității legilor a fost calificat ca fiind compatibil cu democrația, deși la începuturi unele voci puneau sub semnul întrebării capacitatea Consiliului Constituțional francez de a fi cenzorul Parlamentului, văzând o incompatibilitate între parlamentul ales de cetățeni și Consiliul Constituțional ce nu are această calitate. Dominique Rousseau a considerat că, dacă legea este considerată de către Consiliul Constituțional contrară Constituției, ea nu poate fi calificată ca exprimând voința generală, ea exprimă doar voința parlamentului, astfel încât Consiliul veghează la conformitatea legilor cu principiile constituționale, restituind poporului suveranitatea de a nu se supune unor legi contrare Constituției. Consiliul constituțional francez a enunțat într-un mod magistral această idee. Legea nu exprimă voința generală decât în respectul Constituției, în caz contrar legea exprimă doar voința majorității parlamentare care a votat-o, și nu voința poporului. La reproșul că astfel Consiliul constituțional, deși nu este ales de cetățeni, nu este reprezentantul său, înlătură puterea poporului acordată reprezentanților a fost dat un răspuns ferm: Consiliul constituțional doar arată că legea votată

nu este conformă cu Constituția, iar dacă poporul suveran insistă, se poate iniția revizuirea Constituției, deci, poporul rămâne suveran, Consiliul constituțional restituindu-i suveranitatea pe care reprezentanții săi o pot uzurpa.

Un alt autor francez - Michel Troper consideră că dacă printre principiile fundamentale ale constituției figurează și controlul jurisdicțional al constituționalității legilor, atunci se poate spune că în statul respectiv există libertate politică și dictatura, despotismul sunt imposibile [18, p.204].

Mai tranșant Dominique Rousseau enunța: „Cetățenii nu mai sunt ținuți la periferia puterii, nu sunt reduși la manifestarea suveranității în forul lor interior sau printr-un act – votarea, votul, dând doar reprezentanților săi accesul la putere: ei figurează de acum înainte în organizarea însăși a puterii prin intermediul unei instituții, Consiliul constituțional, ce reprezintă suveranitatea lor pe lângă organele parlamentare și executive” [19, p. 124].

Guvernanții însăși, nu neagă preeminența executivului, ea consolidează „Constituția-cartă a drepturilor” ce produce o nouă „geografie” constituțională (...) ce nu se mulțumește să stabilească diferența între guvernați și guvernanți, [dar] implică îndeosebi care sunt datele fiecărei „părți”, instituțiile proprii pentru a face să existe această diferență, de a da fiecăruia ce i se cuvine: guvernanților, organele executive și parlamentare; cetățenilor - Consiliul constituțional” [20, p.502].

Democrația constituțională legitimează rolul organului de control al constituționalității, privindu-l ca pe producătorul unei forme democratice ce îl legitimează și actorul unui regim de enunțare concurențială a voinței generale. Consiliul constituțional participă, în consecință, la un „mod concurențial de producere a voinței generale”. Rolul acordat controlului de constituționalitate, logica lui, este de a da viață instituțională principiilor pe care Constituția le-a proclamat, dar primul postulat în drept și în fapt este: subordonarea reprezentanților cetățenilor” [21, pp.177-178]. Controlul de constituționalitate consolidează garanțiile democratice ale unei societăți prin intermediul deciziilor privitor la pluralismul politic, libertatea de exprimare, de asociere, de întrunire etc., astfel cetățeanul rămâne a fi centrul societății democratice.

„Exigența democratică poate astfel să se reconstruiască pe baza rațiunii practice, rațiunii axiologice, adică cea care compară legitimitatea acțiunilor cu conformitatea cu valorile și etica în care societatea se recunoaște și se identifică pe sine însăși” [22, p.120]. Această idee este susținută și de reprezentanții altor științe, cum ar fi: istoria, politologia, sociologia. Autorul Pierre Rosan-

vallon, cel care a constatat că democrația este o promisiune greu de ținut și o problemă dificil de soluționat, a subliniat necesitatea ca în democrația complexă societatea să audă vocea sa, participând la luarea deciziilor, trecând prin diferite instanțe – de la cele mai apropiate la cele mai îndepărtate, de la informale la cele instituționalizate. Diagnosticul său se bazează pe faptul că politica este prea abstractă, că sfera politică și politicienii nu sunt capabili de a reflecta socialul. El chiar a numit toate încercările populare de a fi auziți de politicieni contra-democrație într-o lucrare cu titlu semnificativ: „Contra-democrația. Politica la etapa neîncrederii”, publicată în anul 2006. Rațiunea crizei este preeminența constant reafirmată a politicului asupra socialului [23, p.361].

Rădăcina repulsiei francezilor față de stat Rosanvallon o vede în modalitatea de a ieși din absolutism, ideea suveranității naționale, utopia raporturilor imediate între popor și reprezentanți, când de fapt, între ei și popor este un ecran, reprezentanții fiind suspectați frecvent de uzurpare. În aceste condiții, de criză a principului electiv, cetățenii cred tot mai puțin în democrația reprezentativă ori chiar nu-i găsesc locul în viața lor socială, fiind conștienți că există un spațiu de coabitare ce rămâne a fi organizat. În această direcție în Franța s-au făcut niște pași la începutul mileniului III, în particular în preajma alegerilor locale din anul 2001, s-a practicat democrația numită de proximitate, pentru care s-a adoptat și o lege în 2002 ce prevedea formarea consiliilor de cartier în comunitățile ce aveau mai mult 80000 locuitori și care aveau să intervină în politicile comunității și de urbanism. Democrația de proximitate se definește, după Rosanvallon, prin 3 variabile care au vocația de a reda legitimitate democrației reprezentative:

- Variabila poziției calificând postura puterii față de societate (proba prezenței, atenției, empatiei)
- Variabila interacțiunii care face ca guvernarea să fie accesibili, receptivi în raporturile cu guvernarea
- Variabila intervenției însemnând atenția față de particularitățile fiecăruia [24].

Reforma constituțională din 2003 a prevăzut posibilitatea inițierii de către aleșii locali a unui referendum local, deciziile cărora să fie obligatorii, de asemenea a prevăzut ca inițiativa cetățenească să fie la originea unor consultări cu aleșii locali. Pierre Rosanvallon militează pentru redefinirea politicii în termeni de renegociere și compromis între interese particulare și pentru o definire de pe aceste poziții a interesului general.

Alt autor- Jean Fabien Spitz - opinează că originea crizei democrației reprezentative se află nu doar în îndepărtarea politicului de social, dar și în faptul că politicienii au încetat să creadă în modelul universal de egalitate ca un motor real de transformare a societății, ei sunt infideli nu atât socialului, cât propriului său discurs, în care cuvintele de egalitate sunt goale, private de sens [25, pp. 123-124].

Cine e poporul? Electoratul? Majoritatea? O definiție mai veche ne trimite la o entitate cu o istorie comună și care împărtășește valori comune, inclusiv politice. Arătând criza reprezentativității, unii autori au scris că nu poporul exercită puterea, că poporul este ființa în numele căreia se exercită puterea [26]. Cu excepția de a ține cont de conceptul democrației departe de realitățile istorice și de dreptul pozitiv, în afară de a închide acest concept într-o viziune abstractă, trebuie de admis că acest concept este în centrul jocului de echilibru între diferite exigențe: a originii puterilor (sufraj universal, regularitatea alegerilor, mecanisme de participare directă), a finalității ( protecția drepturilor, a minorităților, a partidelor de opoziție) și a procedeelelor sale (responsabilitate, deliberare, pluralism, independența judecătorilor etc.) Democrația nu se reduce la participarea populară directă, dar participarea populară directă nu trebuie condamnată, a fortiori dacă trebuie să se pronunțe asupra normei supreme [27]. Poporul secol XXI nu e un actor major al puterii constituante, dar nici unul secundar, căci nu a fost cu totul exclus din procesul constituțional. Totuși, desacralizarea sferei politice, în special în era digitală, a Internetului, rețelelor sociale poate facilita democratizarea puterii, inclusiv, a celei reprezentative. Pentru aceasta trebuie sporită responsabilitatea politicienilor, care trebuie să prezinte publicului informații despre activitatea sa, în special, cea legată cu cheltuiala banilor publici.

Cetățeanul de astăzi este mai bine informat și dispune de platforme de dialog pentru o deliberare mai profundă. Ideile exprimate în literatura de specialitate au fost valorificate în unele state europene. Astfel, în regiunea germanofonă a Belgiei s-a instituit așa numitul dialog cetățenesc permanent, cunoscut la nivel mondial ca modelul estbelgian. Acest model include două entități: în primul rând, este vorba de adunarea cetățenilor care prin tragere la sorți se reunesc și discută subiecte importante ale vieții social-politice, formulează propuneri, argumentează și înaintează recomandări instituțiilor statului. A doua entitate este consiliul cetățenilor format din 24 membri prin tragere la sorți care organizează procedurile de dezbatere, aleg subiectele ce



pot fi propuse pentru dezbatere [28]. Deci, modelul estbelgian favorizează o legătură mai apropiată cu Parlamentul, instituțiile guvernamentale și legătura aceasta este permanentă. Desigur în această realizare un rol decisiv îl are cultura civică și disciplina proverbială a germanofonilor, situație care urmează să fie dezvoltată mai pe larg cu particularități locale, dar care să nu nege principalele atu-uri ale modelului, aceasta în cazul în care cetățenii sunt sincer preocupați de soarta lor și a generațiilor viitoare, care nu trebuie să fie deposedate de perspectiva viitoare de conviețuire într-o societate și o lume binevoitoare.

Statul de drept a devenit piatra de temelie a dreptului constituțional ; el se înserează în centrul oricărei legitimări, a ordinii juridice naționale și internaționale și a ordinii sociale. Disciplina constituțională a prins rădăcini pe un versant liberal, dar experiența istorică a făcut corectări, militând și pentru o componentă socială mai bine conturată. La finele secolului al XX-lea – începutul secolului al XXI-lea unii autori au atras atenția că modificările respective au pornit de la raționalizarea parlamentarismului și au trecut la raționalizarea expresiei populare [29, p.200].

Comisia pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția) în Codul său de bune practici în materie referendară (martie 2007) a înserat: „În virtutea principiului supremației dreptului, poporul nu se poate eschiva de la respectarea legilor. Aceasta se aplică procedurii, dar și fondului unui text supus votului, care trebuie să respecte ansamblul dreptului, în primul rând, a dreptului suprem, constituțional. Indiferent de poziția dreptului național asupra raportului dreptului internațional cu dreptul intern, nu poate fi supus votului un text contrar obligațiilor de drept internațional sau a principiilor statutare ale Consiliului Europei (democrație, drepturile omului și supremația dreptului)” [30]. În acest context, chestiunea participării poporului la puterea constituantă nu pare să ridice probleme, pentru că referendumul a devenit o instituție considerată de unii periculoasă, el exprimă iarăși voința majorității, dar în binomul de răspuns (între „da” și „nu”, este un fel de negare a pluralismului, o amenințare potențială pentru drepturile opoziției și minorităților). Constant B. scria : „A acorda majorității o autoritate nelimitată, înseamnă a oferi poporului ca masă holocaustul poporului în detaliu” [31, p. 56] .

Scriind despre poziția exprimată de Comisia de la Veneția, B. Mathieu era de părerea că, „Comisia ține partea unei concepții a democrației care favorizează jocul partidelor politice și induce un fel de neîncredere față de

exprimarea directă a poporului” [32]. Tot odată trebuie de arătat rolul cyberdemocrației, adică a acelei forme de democrație în care participarea directă a cetățenilor la exercitarea puterii este facilitată de noile tehnologii. Internetul, rețelele sociale sunt capabile de a uni oamenii în discuții, deliberări, informări, ele revitalizează spațiul public, prezintă forme noi de discuții, pe o bază egalitară și descentralizată. Este cert că tehnologiile noi facilitează nu numai punerea în legătură a persoanelor cu diferite opinii, dar și consolidează transparența activităților guvernanților, acoperă niște lacune ale funcționării democrației reprezentative. Totuși, noile tehnologii nu rezolvă problema în întregime, de aceea este necesară precauție.

Unii autori arată dezavantajele pe care le implică cyberdemocrația, printre aceștia – autori ruși care, după exemplul lui Feodor Krașennikov, mai întâi au fost entuziasmați de posibilitățile noilor tehnologii, pentru că ele dau posibilitatea de a iniția discuții serioase și a pune întrebări ce nu sunt convenabile puterii, dar răspunsul la care este important pentru societate [33]. Ulterior unii din ei au sfârșit prin a fi dezamăgiți, căci statele cu conducere autoritară, unde puterea poate cheltui mijloace financiare considerabile, pentru troli și alte subterfugii, este capabilă să controleze procesul început ca democratic, dar finalizând cu opusul acestuia, cu extragerea de profit în folosul celor puțini [34].

În aceste circumstanțe autorul Dominique Rousseau a propus radicalizarea democrației nu numai prin intermediul votului, dar și prin recurs la justiția constituțională, prin multiplicarea deliberărilor, și a reprezentării societății civile, când discuțiile publice sunt libere, deschise are loc uzajul public al raționalității individuale, căci în cadrul discuțiilor în contradictoriu se prefigurează soluțiile raționale și acceptabile pentru societate. Între statul de drept și democrație în societățile posttotalitare există relații tensionate, deși nu sunt în opoziție unul față de celălalt. Statul de drept și democrația se consolidează reciproc, Statul de drept oferă democrației stabilitate, iar democrația oferă statului de drept legitimitate populară [35, p.166]. În special atunci când societatea civilă este bine conturată și urmărește îndeaproape acțiunile puterii, pentru că o guvernare iresponsabilă, fără a fi trasă la răspundere este nefastă pentru democrație și pentru drepturile omului. Între democrație și stat de drept există o legătură reciprocă, democrația ca formă politică va atrage tot mai mult cetățeanul în formularea politicilor, iar statul de drept va fi ca un mecanism de limitare a puterii de stat, evitând sau cel puțin înlăturând abuzurile. Refundamentarea dreptului trebuie să se facă pe principii noi, con-

tra unui formalism abstract, cu realizarea transparenței între guvernanți și guvernați. Toate aceste propuneri au fost luate în considerare de autoritățile legislative și executive ale unor țări europene, care au adoptat acte normative cu scopul de a da soluții crizei parlamentarismului și a democrației în favoarea tuturor membrilor societății, soluții care pot fi realizate dacă societatea este suficient de puternică și serios preocupată de modernizarea instituțiilor și a modalităților, procedurilor de legătură între reprezentăți și reprezentanți. Aceste soluții practice sunt prea recente, rezultatele funcționării lor nu sunt încă sintetizate, circumstanțele în care pot fi ele binevenite nu sunt încă foarte sigur determinate, iar marea necunoscută este nivelul de voință a cetățenilor de a participa în practicile recente de reînnoire a democrației. În ceea ce privește aplicarea lor în condițiile Republicii Moldova ele nu pot fi realizate în mod mecanic și urgent, ci pot fi preluate unele elemente care țin de transparența deciziilor partidelor politice, a instituțiilor statului, la educarea unui spirit civic, restabilirea unui nivel minim de încredere în politicieni, partide, instituții guvernamentale și parlamentare și ca rezultat implementarea unor forme adecvate de participare a cetățenilor la deliberări, la adoptarea deciziilor de interes general. Pentru a ajunge la „patriotismul constituțional” este o cale lungă, dar nu imposibil de parcurs, iar unele speranțe suscită învierea activităților societății civile, a ONG-urilor.

### Referințe bibliografice:

1. Diamanti I., Lazar M. *Peuplecratie. La metamorphose de nos democraties*. Paris: Gallimard, 2019.
2. Glucksman A. *Le XI-eme commandement*. Paris: Flammarion, 1991, p.323.
3. Habermas J. *Cunoaștere și comunicare*. București: Editura Politică, 1983, p.31.
4. Лапаева В. В. Типы правопонимания: правовая теория и практика. Москва: Российская Академия правосудия, 2012, с. 204.
5. Simard A. *Léchec de la Constitution de Weimar et les origines de la „democratie militante” en R.F.A.* Disponibil: <http://juspoliticum.com/uploads/pdf/JP.Simard25.6.pdf>
6. Habermas J. *Droit et Démocratie. Entre faits et normes*. Paris: Gallimard, 1997, p. 37.
7. Troper M. *Pour une theorie juridique de l'Etat*. Paris, PUF, 1994, p.35-36.
8. Rivero J. *L Etat moderne peut-il etre encore un Etat de droit?*, p. 69. Disponibil: [http://local.droit.ulg.ac.be/sa/rfd/doc/1957\\_Rivero.pdf](http://local.droit.ulg.ac.be/sa/rfd/doc/1957_Rivero.pdf) Istoric

9. Dănișor D.C., Dănișor M. C., *Aparența de ordine juridică a regimurilor politice totalitare*. În: *Aparența în drept*. Tomul III. București: Hamangiu, 2021, p. 380.

10. Ionescu V., Turza I. *Democrația: vis și realitate*. În: *Buletin de informare legislativă*, nr.1, 2004, p.30.

11. Rousseau D., *La Democratie continue*. Disponibil: <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=726>

12. Metoda tragerii la sorți a fost folosită în unele state la nivel local (Germania, Brazilia, Canada), iar la nivel central – în state precum Islanda, Irlanda, Elveția.

13. *La Democratie continue. Espace publique et juge constitutionnel*, În: *Le Débat* 1997/4 (n 96), p.77.

14. *La démocratie continue ou comment rendre l'Etat a sa place*. Disponibil: <http://refractions.plusloin.org/spip.php?article88>

15. Rousseau D. *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*. Paris: Seuil, 2015, p.21.

16. Magnon X. *Le droit constitutionnel au-delà du droit constitutionnel: la singularité du discours de droit constitutionnel de Dominique Rousseau*. *Mélanges en l'honneur de Dominique Rousseau, LGDJ-Lextenso, 2020, pp. 677-695.*, 2020. Disponibil: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02940895>

17. Rousseau D., *La démocratie continue*, p.88. Disponibil: <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=726>

18. Troper M. *Pour une théorie juridique de l'Etat*. Paris, PUF, 1994, p.204.

19. Rousseau D. *La jurisprudence constitutionnelle. Quelle nécessité démocratique?* În: *La légitimité de jurisprudence du Conseil Constitutionnel*. Paris, 1999, p. 124-140.

20. Bonnet J., Gahdoun P.-Y., Rousseau D., *Droit de contentieux constitutionnel*. 12 ed., L.C.D.J, 2020, p.502.

21. *La Constitution ou la politique autrement*. *Le Debat*, 1991/2, nr 64, p.177-178.

22. Rousseau D. *Radicaliser la démocratie*, p.120.

23. Rosanvallon P. *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*. Paris: Seuil, 2004, p.361; Rosanvallon P. *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*. Paris, 1998; Rosanvallon P. *La contre-démocratie, la politique à l'âge de la défiance*. Paris: Seuil, 2006.

24. Rosanvallon P. *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Seuil, 2008.

25. La culture politique republicaine en question. Pierre Rosanvallon et la critique du jacobinisme français. În: *Raisons politiques* 2004/3 (nr 15), p.123-124.

26. Troper M. *Le pouvoir judiciaire et la démocratie*. Disponibil: google.com/search?q=Michel+Troper.+Le+pouvoir+judiciaire+et+la+démocratie&oq=Michel+Troper.+Le+pouvoir+judiciaire+et+la+démocratie&aqs=chrome..69i57.2773j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8

27. Pinon S. *La participation populaire directe au pouvoir constituant. Regards sur le droit étranger*. Disponibil: [https://www.cairn.info/article.php?ID\\_ARTICLE=RIEJ\\_078\\_0003](https://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=RIEJ_078_0003)

28. La crise de la démocratie représentative en Belgique: de la méfiance citoyenne aux solutions participatives [https://calepin.be/la-crise-de-la-democratie-representative-en-belgique-de-mefiance-citoyenne-a-solutions-participatives/#\\_ftnref15](https://calepin.be/la-crise-de-la-democratie-representative-en-belgique-de-mefiance-citoyenne-a-solutions-participatives/#_ftnref15)

29. Milacic S. Les citoyens et les pouvoirs publics, «Faut-il réinventer la démocratie? Du „néodémocratie” pour équilibrer le „néolibéralisme” ». *Politeia*, 2004, nr.6, p. 447. F. Zakaria, « De la démocratie illibérale », *Le Débat*, n°2-1998, p. 200.

30. <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-AD%282007%29008-f>.

31. Constant B. *Principes de politique*. Paris: Hachette, coll. Pluriel, 1997, p. 56, 88.

32. Bertrand Mathieu, L'identité constitutionnelle sous le regard de la Commission de Venise. *Constitutions. Revue de droit constitutionnel appliqué*, nr. 2/2016, p 208. Apud: Olivier Jouanjan, L'Etat de droit démocratique. În: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god 56, nr.1, 2019, p.97. Disponibil: <https://core.ac.uk/download/pdf/212494562.pdf>

33. Волков Л., Крашеников Ф., *Облачная демократия*. Екатеринбург, 2011.

34. Юдин Г. Кризис демократии в эпоху цифровой революции. Disponibil: <https://etika.nplus1.ru/democracy/yudin>

35. Godefridi D. Etat du droit, liberté et démocratie. În: *Politique et sociétés*, vol.23, nr 1, 2004, p.166.

# LEGALITATEA, LIBERTATEA, DEMOCRAȚIA ȘI BIROCRAȚIA ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

## LEGALITY, FREEDOM, DEMOCRACY AND BUREAUCRACY IN PUBLIC ADMINISTRATION

Ion GUCEAC

CZU: 351/354:[342.34 + 321.6/.8]

### **Summary:**

*Among the problems approached since ancient times, but whose solutions are not uniquely determined, legality, freedom, democracy and bureaucracy can be identified. Moreover, these represent the external conditions in which the administration is carried out, and which submit certain requirements to this process. For such reasons, this research contributes to the general process of awareness and understanding of the nature of relations between government, legality, democracy, public policy, and public administration – extremely important phenomena in the conditions of reform and modernization of the Republic of Moldova.*

**Keywords:** *state, public administration, legality, freedom, democracy, bureaucracy, civil servant.*

### **Introducere**

În doctrina juridică, dar și în viața cotidiană sunt probleme abordate din cele mai vechi timpuri, ale căror soluții nu sunt încă determinate, astfel încât oamenii treptat se obișnuiesc cu acestea, chiar dacă uneori le percep ca pe un soi de iluzii. În categoria unor astfel de subiecte putem include legalitatea, libertatea, democrația și birocrația care, printre altele, reprezintă condiții exterioare în care se realizează administrația și care înaintea anumite exigențe față de acest proces.

Pentru societățile contemporane este caracteristic ca „în numele dialogului social, sub diverse forme și în cele mai diferite domenii” din ce în ce

mai mult cetățenii, administrațiile, consumatorii, funcționarii (...) să se „află asociați direct cu activitatea statului” [1, p. 29-33], ceea ce impune analiza și înțelegerea acestui fenomen. Pentru cetățenii Republicii Moldova este important să conștientizeze și să înțeleagă natura relațiilor dintre guvernare, legalitate, democrație și administrație publică. Cetățenii trebuie să cunoască că guvernarea, așa cum demonstrează practica socială, este „mecanismul utilizat de comunitatea umană pentru a-și proteja membrii de pericolele interne și externe și pentru a instaura politicile care vor crea cele mai favorabile condiții pentru viața membrilor săi” [7, p. 13].

Subiectele invocate în titlul acestui demers sunt extrem de importante în condițiile reformării și modernizării Republicii Moldova care dispune încă de o democrație constituțională fragilă, care are mare nevoie de un ansamblu de norme juridice bine gândite care să asigure corectitudinea intervențiilor statului în relațiile sociale. Mai mult decât atât, legalitatea, libertatea, democrația și birocrăția se află într-un raport de interdependență, se limitează reciproc și numai în ansamblu crează premisele necesare unei administrații publice raționale și eficiente.

### **Considerații generale cu privire la administrația publică**

În general, administrația este concepută ca un fenomen complex, cu multe valențe, cu o pătrundere în domenii care țin de alte puteri și autorități ale statului și, mai ales, cu implicații în viața omului, de la naștere până la trecerea în lumea dreptilor. Autorul acestei interpretări, profesorul Virginia Vedinăș apelează la expresia „lumea dreptilor” pornind de la ideea că în viața de pe pământ are loc o anumită „strâmbătate” la care și „administrația, alături de justiție, biserică și celelalte puteri și instituții, este chemată să vegheze”. [18, p. 13-16] Noțiunea „administrație” mai este definită și ca „organizarea și menținerea resurselor umane și fiscale pentru a atinge scopurile unui anumit grup”. [7, p. 13]

În ce privește administrația de stat, aceasta presupune un tip de organizații create cu scopul îndeplinirii sarcinilor administrative la nivel național prin coordonarea sistematică a lucrului multor oameni. [7, p. 22] Enciclopedia juridică română definește administrație publică ca ansamblu de instituții statale care prestează servicii publice (apărarea țării, menținerea ordinii publice, satisfacerea trebuințelor populației în diverse domenii, precum sănătatea, educația, telecomunicațiile etc.) sau asigură prestarea lor, organizând aplicarea legii sau aplicându-se în concret, după caz. [6, 193] În doctrina juridică

administrația publică mai este definită și ca activitate de organizare a executării și de executare în concret a legii, prin activități cu caracter dispozitiv și prestator, activitate care se realizează, în principal, prin sistemul organelor administrației publice, dar în subsidiar și prin alte organe situate în alte sisteme de organizare a puterii statului-sistemul puterii legiuitoare și sistemul puterii judecătorești-precum și în cazul unor organizații particulare care îndeplinesc activități de interes public și care dobândesc, în aceste împrejurări, calitatea de autorități administrative. [16, p. 17]

Pentru organizațiile/instituțiile care fac parte din structura administrației publice sunt specifice o serie de caracteristici:

- activitățile sistematice pentru funcționarea organizațiilor/instituțiilor sunt distribuite în mod rigid în calitate de responsabilități statutare;

- aceste organizații/instituții sunt formate și structurate conform principiului ierarhic, fiecare din aceste entități fiind monitorizată și controlată de către o entitate ierarhic superioară. În același timp și fiecare funcționar este responsabil pentru deciziile și acțiunile sale, inclusiv și pentru deciziile și acțiunile subordonaților săi, în fața conducătorului său direct. Despre această ierarhie, numită administrativă, se spune că este un procedeu menit să asigure coeziunea și disciplina administrației. Ea permite Guvernului să conducă administrația iar, în interiorul administrației, facilitează transmiterea dispozițiilor, repartizarea responsabilităților și supravegherea executării. În cadrul ierarhiei se exercită puterea de comandament, de control și disciplină, în special asupra funcționarilor numiți;

- aceste organizații/instituții sunt formate din colective de persoane care organizează acțiuni în favoarea altor oameni. La etapa contemporană importanța factorului uman este în creștere, membrii acestor organisme fiind devotați "cauzei publice și interesului general". Nu întâmplător se menționează faptul că eficacitatea administrației publice depinde de calitatea umană și capacitatea tehnică a oamenilor ce acționează în cadrul administrației publice; [13, p. 149]

- în scopul asigurării uniformității îndeplinirii fiecărei sarcini, activitatea acestor organizații/instituții este guvernată de un sistem de reguli;

- funcționarii din cadrul acestor organizații/instituții trebuie să-și îndeplinească responsabilitățile în conformitate cu anumite standarde raționale, fără implicarea considerațiilor personale, adoptând o atitudine imparțială în raport cu cetățenii. Recrutarea funcționarilor în cadrul acestor organizații/instituții trebuie să se bazeze pe calificările tehnice ale candidaților, după angajare



aceștea fiind protejați împotriva concedierilor arbitrare. Statutul funcționarilor Uniunii Europene dispune că recrutarea trebuie să vizeze asigurarea angajării funcționarilor cu cel mai înalt nivel de competență, eficiență și integritate, recrutați pe o bază geografică cât mai largă posibil dintre resortisanții statelor membre ale Uniunii. [19] Sediul materiei în ce privește condițiile privind recrutarea funcționarilor publici din Republica Moldova îl reprezintă Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [11] (Capitolul V *Carierea funcționarilor publici*). În conformitate cu această lege concursul pentru ocuparea funcției publice vacante are la bază principiile competiției deschise, transparenței, competenței și meritelor profesionale, precum și principiul egalității accesului la funcțiile publice pentru fiecare cetățean;

- personalul din cadrul acestor organizații/instituții este remunerat, acesta având caracter civil, laic și egalitar;
- aceste organizații/instituții au un caracter formalistic și birocratic.
- organizațiile/instituțiile din domeniul administrației publice au un caracter permanent, acestea necesită cunoaștere, tehnicitate și progres;
- administrația publică, inclusiv organizațiile/instituțiile din acest domeniul este într-o continuă dezvoltare, inclusiv prin creșterea numărului serviciilor publice.

Este unanim recunoscut că actualmente autoritatea publică traversează o perioadă de criză care afectează fundamentele sale, inclusiv formele sale de exprimare. În opinia cercetătorilor valorile tradiționale (...) sunt amenințate în profunzimea lor de extraordinara rapiditate a evoluției socio-economice și de presiunea exercitată de numeroasele nevoi materiale și spirituale imediate. [1, p. 30] Pe acest fundal iau naștere noi și noi forme de asociere ale cetățenilor, diversitatea dar și interdependența dintre ele generând conflicte, ceea ce atarge după sine „proliferarea” normelor juridice cu caracter de constrângere.

### **Legalitatea în administrația publică**

De regulă, în viața de toate zilele, societatea pretinde ca administrația publică să se realizeze în condiții de legalitate și forme democratice, pe când persoanele din cadrul administrării publice sunt orientate mai mult spre birocrație și dobândirea libertății pentru realizarea acesteia.

Aruncând o privire în adâncul istoriei și la realitatea care ne înconjoară, putem aprecia această stare ca fiind o veșnică competiție contradictorie și luptă dintre fenomene la prima vedere inseparabile.

Sigur că toate lucrurile pot fi privite prin diferite prisme de vedere: unele cheamă spre libertate, altele spre legalitate, cea de a treia categorie cere democrație, pe când cea de a patra – birocrăție. Multe în cazurile enumerate depind de conjunctura zilei și de anumite aspirații, cu toate că în realitate nu fac lumină nici în cea ce ține de esența situațiilor din doemniul administrării, nici în ce privește cauza acestora. Aceasta are loc din simplu motiv că este imposibil ca valorile sociale precum legalitatea, libertatea, democrația, birocrăția, să fie deplasate abstract și direct asupra administrației publice sau să fie anexate acesteia.

În primul rând, societatea întreține aparatul de stat, în al doilea rând, impune acestuia realizarea unor funcții și scopuri expres determinate, în al treilea, cere pe drept de la acesta decizii și acțiuni cuvenite.

Trebuie să recunoaștem că administrarea publică este o formă specifică de conducere care nu poate fi considerată nici management (cum ar fi administrarea proprietății), nici conducere socială, nici autoconducere. Ea asigură evoluția reciprocă a unor elemente complexe: teritoriul, populația, puterea la scara istoriei și, prin aceasta presupune o abordare unică, ce-i aparține în unanimitate, în ce privește analiza și aprecierea elementelor sale în relațiile dintre ele și în același timp cu mediul (cu lumea în process de globalizare). Nu întâmplător prin administrație publică se înțelege activitatea care constă în organizarea și asigurarea executării, dar și în executarea nemijlocită, a prevederilor Constituției, ale tuturor actelor normative și ale celorlalte acte juridice emise de autoritățile statului de drept, activitate realizată de către autoritățile administrației publice. [4, p. 27]

Este știut că în condițiile actuale o atenție sporită se acordă reglementării normative, îndeosebi prin intermediul legilor, multitudinii de aspecte ale activității vitale a omului. De menționat că toate acestea au loc în condițiile apropierei dreptului național de cel internațional sau european. Este evident însă că problema nu se reduce doar la instituirea unor norme asemănătoare, identice ori tipice; esența ei ține de asigurarea executării adecvate și aplicarea în practică a unor astfel de norme și atingerea rezultatelor scontate. Iar aceasta înaintea pe primul loc legalitatea organizării și funcționării administrației publice. Dacă avem nevoie ca în societate să se instituie o ordine cât de puțin tolerabilă, asigurarea acesteia urmează a fi începută de la legalitatea comportamentului și activității personalului, autorităților publice centrale și locale, deoarece anume acestea din urmă trebuie să devină etalon în procesul

de punere în ordine generală. În acest sens ne raliem opiniei promovate în știința dreptului administrativ, în conformitate cu care într-o societate civilizată administrația publică trebuie să fie subordonată dreptului, legii, care „îi stabilește obiectivele îi fixează limitele, îi impune respectul unor garanții”. [4, p. 34]

În aceste condiții, legalitatea, adică punerea în aplicare a reglementării coercitive externe însoțită de un sistem adecvat de control și sancțiuni, este doar o formă de protecție a statului și a societății împotriva abuzului de libertate și independență în cadrul proceselor de administrare.

„Rigiditatea” și inevitabilitatea legalității depind de discreția sau bunăvoința cuiva, inclusiv a șefului statului, ci de scopurile pentru care și cu ce consecințe sociale organele puterii de stat și ale autoadministrării locale își folosesc libertatea și independența

Nu se admite ca în orice situație istorică, fie că aceasta este una însoțită de transformări sociale profunde sau este una favorabilă progresului social, să uităm de existența interdependenței între motivația internă și reglementarea externă, coercitivă (normativă) a comportamentului și activităților oamenilor în general și a funcționarilor în special, între libertate și independență în luarea deciziilor și realizarea acțiunilor și respectarea legilor (legalității) în aceste procese.

Este necesară o abordare diferențiată a interdependenței specifice, pe baza căreia se poate decide problema gradului de libertate și autonomie de care are nevoie o persoană sau alta din domeniul în administrației publice. În această ordine de idei trebuie să ținem cont de faptul că argumentele abstracte despre libertate și independență nu sunt de mare folos. Mai ales dacă cerințele libertății și autonomiei nu sunt legate de cereri de responsabilitate la fel de insistente.

Se recunoaște că avantajul „reglementării riguroase” a modului de desfășurare a raporturilor sociale ce apar în realizarea activităților statului este ”de necontestat”. Afirmția este justificată prin faptul că „fie că este vorba de reglementarea raporturilor din interiorul aparatului statal, fie a celor care apar în relațiile cu mediul” dreptul oferă o „vastă gamă de posibilități de rezolvare”. În context se recomandă ca în cadrul reformei care și-ar propune ”întărirea capacității administrative” să fie „pus la punct o nouă politică în ceea ce privește rolul și funcțiile dreptului”. [1, p. 31]

Deocamdată însă lucrurile merg chiar invers: organele publice centrale și locale cer de la oameni respectarea legilor, pe sine absolvindu-se de la aceasta.

Astfel, caracterul de obligativitate al puterii se transformă în libertatea comportamentului acesteia, adică în samovolnicie și anarhie. Nu întâmplător s-au exprimat opinii conform cărora un stat funcțional este statul în care guvernul și întreg aparatul de stat trebuie să fie supuși în mod eficient domniei legii, care protejează libertățile individuale și viața asociațională [3, p. 53].

### **Libertatea. Condiții de manifestare în administrația publică**

Ca premisă metodologică în dezvăluirea trăsăturilor libertății în administrația publică, trebuie să pornim de la însăși noțiunea de libertate ca fenomen (și concept) în general, deoarece numai o înțelegere clară a generalului permite o analiză mai contrastantă a specialului și a singularului.

Despre libertatea se scrie mult și de o lungă perioadă de timp. Dar ar fi o exagerare să spunem că esența acestei noțiuni este suficient dezvăluită și cu atât mai mult este asimilată în conștiința, comportamentul și activitatea oamenilor, în formarea și dezvoltarea relațiilor sociale. Așa s-a întâmplat că acest concept este definit în moduri diferite: activitate selectivă de stabilire a obiectivelor unei persoane sociale, desfășurată pe baza cunoașterii obiective a necesității; capacitatea omului de a acționa în conformitate cu interesele și scopurile sale; acțiuni conștiente generate de voință proprie în toate domeniile posibile de aplicare a energiei umane, ghidate de legitățile identificate de știință și descoperind altele noi. G. Talmon consideră că libertatea se află în siguranță doar acolo unde politica nu e considerată chestiunea cea mai importantă și unde există mai multe niveluri de activitate nepolitică particulară și colectivă. [17, p.47] Karl Jaspers considera că o persoană proeminentă „simte responsabilitatea sa pentru libertatea altora”. [10, p. 65] Omul politic, susținea filosoful, care privează de libertate pe alții, nu este o mare personalitate. Caesar, în opinia lui Jaspers, nu este o mare personalitate, deoarece el a abolit republica și a stabilit o dictatură. Pornind de la acest punct de vedere, niciun dictator nu poate fi considerat ca personalitate remarcantă, deoarece acesta întotdeauna restrânge libertatea în numele realizării obiectivelor comune.

Problemele generale ale libertății, ba chiar în toate aspectele acesteia, în administrația publică capătă o refracție specifică atât la nivel socio-psihologic, din punct de vedere al cerințelor impuse personalului din administrare, cât și la nivelul social, ultimul reflectând calitatea și volumul cadrului organizatoric și normativ al activității sale.

Libertatea unui funcționar public este, în general, determinat de statutul juridic al acestuia (drepturi, îndatoriri, restricții și responsabilități) și, mai exact, în funcțiile și competențele funcției publice deținute. În consecință, angajându-se într-o funcție publică, intrarea în sistemul relațiilor de serviciu, o persoană în mod conștient, în calitate de liber arbitru, îngranează libertatea faptelor și acțiunilor sale, subordonând-o intereselor generalului, ale statului. În consecință, fiecare organism al puterii de stat și autoadministrării locale este circumscris în deciziile și acțiunile sale de limitele statutului juridic respectiv și în cadrul acestuia de competența conferită prin lege. Libertatea în acest caz constă în capacitatea de a acționa proactiv, creativ, independent în limitele ferm definite (limitele libertății).

Spre deosebire de libertate privită în general, care depinde în întregime de voința omului, libertatea în administrația publică are, după cum s-a mai menționat, proprietatea de îndatorire. Aceasta nu mai este o oportunitate de a face sau de a nu face ceva, de a lua decizii sau de a fi indiferent în raport cu anumite fenomene sociale. În administrația publică, în cadrul libertății circumscris de competența organului/instituției, de funcțiile și competențele funcției publice, individual este obligată să acționeze: să cunoască și să studieze domeniul administrat, să înregistreze evenimentele și să reacționeze la acestea, să identifice mijloacele necesare pentru rezolvarea anumitor probleme, să interacționeze cu oamenii, să le acorde sprijin în exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale, într-un cuvânt, să îndeplinească tot ceea ce este reclamat de statutul juridic respectiv. Pentru administrația publică este importantă libertatea de comportament și de activitate efectiv exercitată de către autoritățile publice centrale și de autoadministrare locală, precum și de către funcționarii publici. Aceasta deoarece libertatea neexprimată în procesul administrării își pierde orice sens pentru aceste domenii de activitate, ea nu generează raporturi de administrare. Și dacă lucrurile stau anume așa, atunci în libertate administrația publică este reglementată, dirijată și controlată.

Puterea publică este întotdeauna impusă de nevoia de a lua decizii urgente, operaționale, mai ales în situații urgente, extreme. În acest sens, aceasta nu este liberă și este obligată să acționeze în cadrul acelor obiective și funcții care îi sunt atribuite în mod obiectiv. Astfel, putem spune că libertatea în administrația publică este intenționată și oportună, fiind subordonată totalmente asigurării condițiilor pentru o viață socială liberă. În consecință, este necesar

ca în procesul de abordare a diverselor aspecte legate de democratizare, raționalizare și îmbunătățire a eficienței administrației publice, trebuie să se ia în considerare toate aceste aspecte.

Libertatea în administrația publică ia naștere și se realizează atunci când apare conștientizarea independentă (fără constrângere și copulsie, presiunea verticală și controlul) a necesității realizării raționale și complete a unor oportunități cu adevărat inerente statutului juridic al autorităților statale și de autoadministrare locală și fiecărei funcții publice concretee.

În același timp trebuie să ținem cont de faptul că în domeniul administrației publice libertatea poate exista doar în limita normelor constituționale, iar în raport cu anumite autorități publice centrale sau locale – în limita competenței aceluia, unde și ar trebui căutate resursele intelectuale, sociale și materiale de realizarea acestora.

În doctrina europeană a dreptului administrativ sunt atestate următoarele categorii de drepturi ale funcționarului public: dreptul la protecție, care are două laturi (garantarea stabilității în funcție și apărarea împotriva defăimării, insultei, amenințării, ultrajului, respectiv repararea prejudiciilor suferite în exercițiul funcțiunii); dreptul la salarizare pentru serviciul prestat, la odihnă și la asigurări sociale; dreptul de a participa, prin organismele consultative, la organizarea serviciilor publice și elaborarea regulilor statutare; dreptul de a beneficia de o perfecționare profesională permanentă; dreptul la carieră, inclusiv posibilitatea de a avansa în grade și funcții; dreptul de a se asocia în sindicate și de a participa la activitatea organizațiilor sindicale (în Franța, acest drept nu este recunoscut militarilor); dreptul la grevă; dreptul la opinie politică, sindicală, filozofică și religioasă, limitat în exercitarea sa de obligația de neutralitate și de rezervă în momentul prestării serviciului public.[20, p. 14]

Statutul funcționarilor Uniunii Europene prevede următoarele drepturi ale funcționarilor europeni: dreptul la libertatea de exprimare, cu respectarea strictă a principiilor de loialitate și imparțialitate; dreptul la asociere; aceștia pot fi, în special, membri ai organizațiilor sindicale sau profesionale ale funcționarilor europeni; dreptul la grevă, dreptul la concediu anual de odihnă, dreptul de a candida la funcțiile electivă, dreptul la carieră, dreptul la pensie, dreptul la perfecționarea pregătirii profesionale, dreptul de a fi remunerat pentru activitatea prestată, dreptul la ajutor și asistență din partea Uniunii.

Privitor la Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public constatăm că aceasta prevede două categorii de drepturi pentru func-

ționarii publici din Republica Moldova: drepturi generale și alte drepturi. În categoria drepturilor generale Legea consacră următoarele drepturi pentru funcționarii publici: să examineze probleme și să ia decizii în limitele competenței sale; să solicite, în limitele competenței sale, și să primească informația necesară de la alte autorități publice, precum și de la persoane fizice și juridice, indiferent de tipul de proprietate și forma lor juridică de organizare; să-și cunoască drepturile și atribuțiile stipulate în fișa postului; să beneficieze de condiții normale de muncă și igienă de natură să-i ocrotească sănătatea și integritatea fizică și psihică, precum și de un salariu corespunzător complexității atribuțiilor funcției; să se adreseze Guvernului asupra cazurilor de încălcare a legislației referitoare la funcția publică și la statutul funcționarului public, cu excepția funcționarilor publici care activează în cadrul autorităților publice indicate în lege, care sînt în drept să se adreseze conducătorilor autorităților publice respective; să beneficieze de stabilitate în funcția publică deținută, precum și de dreptul de a fi promovat într-o funcție publică superioară; să beneficieze de egalitate de șanse și de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrare în funcția publică, la procesul de dezvoltare profesională continuă și la promovarea în funcție.

În categoria altor drepturi, care ar putea fi numite fundamentale, Legea menționează: dreptul la opinie; dreptul de a avea calitatea de membru al partidelor politice sau organizațiilor social-politice legal constituite, cu excepțiile prevăzute de lege; dreptul de a întemeia și de a se afilia la sindicate și alte organizații; dreptul la acces liber la dosarul său personal și la datele personale incluse în registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici; dreptul la durata normală a timpului de muncă; dreptul la protecție juridică în exercițiul funcției; dreptul la grevă în conformitate cu legislația.

În lumina celor prezentate mai sus, constatăm că o parte din „drepturile” recunoscute funcționarilor Uniunii Europene și o parte din „drepturile” recunoscute funcționarilor publici din Republica Moldova se încadrează în categoria libertăților.

### **Democrația ca principiu al administrației publice**

Probleme nu din cele mai simple apar în cazul căutării unor soluții din punct de vedere al raționalității și eficacității și în raport cu procesul de democratizare a administrării publice. Democrația este un fenomen vast și multiaspectual, care în cel mai prost mod se exprimă în alegerea anumitor

autorități ori persoane cu atribuții publice, inclusiv și în unele particularități formale (mijloace de informare în masă „independente” existente din contul acțiunilor de publicitate). Toate cele menționate, desigur sunt necesare, dar principalul ține de faptul că administrarea publică trebuie să se fundamenteze pe interesele poporului și să asigure satisfacerea efectivă a acestora. Din aceste considerente democratismul administrării publice se înregistrează nu numai în publicitate, informarea societății, întâlnirile cu cetățenii etc. dar mai întâi de toate în sensul și conținutul hotărârilor și acțiunilor autorităților publice centrale sau locale și rezultatele acestora exprimate în forma amenajării teritoriului și bunăstării cetățenilor.

În lucrările de teorie generală a dreptului în categoria ”principiilor organizării și funcționării aparatului de stat” este inclus și principiul democratismului. Unul din elementele acestui principiu este responsabilitatea guvernanților și obligația lor de a se conforma legilor. [15, p. 264-265]

Democrația nu este în exclusivitate puterea poporului, dar și binele acestuia. Dacă însă în calitate de criteriu de analiză și apreciere a democratismului administrării publice în ultimii 30 de ani am lua starea teritoriului Republicii Moldova, nivelul de viață, aspectul demografic și sănătatea populației noastre, atunci democrația noastră cu mare greu ar putea fi considerată drept un fenomen realizat. Ar fi mai just să discutăm despre pașii inițiali, complicați și contradictorii, și despre o cale încă lungă și plină de obstacole. Administrarea publică va deveni democratică atunci, când poporul va dobândi încrederea în puterea de stat (în aparatul de stat) și va intui în aceasta un mecanism de administrare intelectual și moral.

În ultimile decenii ale secolului al XX-lea mai erau înregistrate semne ale „eroziunii calității și stabilității democrației”, cum ar fi: abuzuri de putere, „autolovituri” de stat, corupție, criminalitate, violență politică și conflicte sociale crescute [3, 19]. În aceste condiții pentru consolidarea democrației este nevoie de mai multe reforme instituționale, de politici publice dar și de comportament societal. La capitolul unor astfel de reforme perfect valabile și pentru Republica Moldova se înscriu și următoarele: fortificarea capacității de guvernare a statului; asigurarea în dinamică a ordinii sociale, mai ales în sfera relațiilor politice dar cu menținerea sau chiar extinderea drepturilor și libertăților fundamentale; sporirea gradului de responsabilitate socială în condițiile supremației legii; eradicarea corupției; consolidarea societății civile etc.



### **Birocrația. Aspecte de manifestare în administrația publică**

După cum am constatat supra, democrația este o formă a regimului politic care asigură drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Însă este bine știut că pentru a garanta aceste drepturi este nevoie ca statul să ofere o gamă largă de servicii solicitate de cetățeni. Prin urmare, o societate modernă are nevoie de capacitatea efectivă de a „comanda, reglementa ...” și a îndeplini o serie largă de servicii. Pentru aceasta este nevoie de un stat „funcțional, cu o birocratie care să poată fi folosită de (...) guvernul democratic”. [3, p. 56]

Antipod al statului funcțional este statul disfuncțional, prin care se subînțelege statul în care ordinea publică și cea de drept sunt esențial defectuoase, capacitatea de administrare a statului este limitată până la critic, puterea de stat se realizează în condiții de instabilitate considerabilă, relațiile din sfera administrării fiind substanțial perturbate, unele instituții ale puterii de stat fiind dezorganizate până la un nivel critic, structural dezintegrate, funcțional destabilizate și dispersate. [8, 206] Disfuncționalitatea statului se poate manifesta prin: diminuarea capacității de guvernare a statului; eroziunea verticalei administrative a puterii; eschivarea guvernului și/sau autorităților executive ierarhic inferioare de la îndeplinirea sarcinilor conferite prin lege; pierderea receptivității sistemului de administrare publică față de nevoile și cerințele sociale; subordonarea autorităților publice oligarhiei financiare; conflictul prelungit și profund între ramurile puterii sau grupuri (clanuri) aflate la putere; disocierea semnificativă a relației „popor-putere”, soldată, printre altele, cu reducerea substanțială a posibilităților puterii pentru a controla societatea; autonomia redundantă a structurilor de forță în stat, în cazul lipsei de loialitate a acestora față de regim etc.

În condițiile societății contemporane este greu de identificat vreun domeniu al vieții în care să nu fie implicat statul și funcționarii acestuia. Deși oamenii recunosc importanța instituțiilor publice pentru dezvoltarea durabilă a societății, chiar și în unele state cu o democrație avansată, cetățenii sunt îngrijorați de „birocrațizarea societății moderne”, de faptul că sistemul guvernamental este „prea mare și încearcă să facă prea multe”, de faptul că administrația publică înseamnă doar „birocrație și ineficiență”, administratorii publici fiind „prea puternici” în societate. În același timp sunt și opinii că guvernul „trebuie să presteze mai multe servicii, în special pentru păturile sărace și defavorizate ale populației”. [7, p. 9]

Termenului birocrăție i se atribuie o conotație negativă. Deseori termenul birocrăție este folosit ca o emblemă a insuficienței și dezordinii în instituțiile de stat. Pentru a atenua această imagine și pentru a evita sensul depreciativ răspândit în limbajul curent, dar mai ales în mass media, autorii preferă să utilizeze alte noțiuni, cum ar fi: organizații publice sau agenții administrative. [7, p. 19]

Suntem impuși să recunoaștem că birocrăția întotdeauna a constituit o frână tradițională în realizarea legalității, libertății și democrației în administrarea publică în versiunea optimă a acestora. De exemplu, se afirmă că Max Weber era „de-a dreptul obsedat” de rolul birocrăției, având în vedere imaginea acesteia ca o „carcasă a obedienței pentru generațiile viitoare”. [2, p. 70-80] Karl Marks considera birocrăția drept „formalismul de stat” al societății civile”; „conștiința de sine a statului”, „voința statului”, „puterea de stat” ca o corporație. În viziunea acestuia birocrăția este (...) constrânsă să apere generalitatea imaginară a interesului particular, spiritul corporatist, pentru a apăra particularitatea imaginară a interesului general, propriul ei spirit. [12, p. 274] Studiul mai multor izvoare doctrinare în materia dreptului constituțional, ne îndreptățește să constatăm că fenomenul birocrăției nu constituie un domeniu de interes pentru această știință juridică. De exemplu, Eiclopedia juridică română, considerată un veritabil „*exegi monumentum*”, dar și alte lucrări enciclopedice în materia dreptului, [9] evită să abordeze acest termen, cu toate că fenomenul birocrăției este într-o anumită măsură restricționat sau „tolerat” de legislația statelor.

În literatura de specialitate s-a menționat că administrația este în „toate țările (...) birocratică”, aceasta acționând din „interiorul localurilor unde este instalată și unde personalul său este instalat în mici grupe, denumite birouri”. [4, p. 37] Într-adevăr birocrăția (din limba franceză *bureau* – *biro* și greaca: *kratos* – putere) reprezintă o formă determinată de realizare a puterii (mai întâi de toate a celei de stat), prin care are loc subrogarea intereselor și voinței organizației, societății, cetățenilor în ansamblu, intereselor și voinței unui grup de persoane.

Birocrăția evoluează în calitate de antipod al democrației și în permanență o coboară până la așa numită maniabilă, adică subordonată ei. Pe parcursul unor veacuri ea a dobândit abilități de camuflare, acoperire, deviere, crearea misterelor, mesianismului propriu, anturajului și altor fantome pentru justificarea imuabilității și importanței sale. Încă Marx menționa că suprimarea

birocrației nu este posibilă decât atunci când interesul general devine în realitate (...) un interes particular”, ceea ce nu este cu puțință decât dacă interesul particular devine într-adevăr un interes general”. [12, p. 276]

Recunoscând că pericolul birocrației este unul „serios”, Ralf Dahrendorf consideră că aceasta poate să „paralizeze mijlocitorii între popor și putere. În a ceste condiții parlamentul devine o simplă ”magherniță în care deputații își articulează speranțele și durerile, dar fără ca din aceasta să iasă ceva”. În opinia autorului o astfel de birocrațizare a parlamentului prezintă „peste tot” descurajează poporul față de instituțiile politice și duce la apariția unor noi mișcări sociale .... [2, p, 81] După cum afirma John Stuart Mill, acolo unde totul se face prin mijlocirea unei birocrații „nici un lucru căruia birocrația i se împotrivesc cu adevărat nu se poate realiza”. [14, p. 501]

Opiniile critice la adresa dreptului în general și a celui public în special se alimentează, așa cum se menționează în literatura de specialitate, din compartimentul birocratic, manifestat în unele sectoare ale administrației publice „alergice la o reformă” astfel cum aceasta ar fi concepută de literatura politică, juridică sau infrajuridică. [1, p.31] Totuși, se recunoaște că birocrațismul este propriu, fie că vrem sau nu, oricărei administrații dezvoltate, fiind variabil numai gradul și fiind necesară evitarea exagerărilor care au rezultat instaurarea unui regim birocratic”. [4, p. 37-38] Pornind de la aceasta se constată că birocrația este ”consecința inevitabilă ... element însoțitor necesar al modernității”. [7, p. 67]

Împărtășim opinia celor care consideră că în perspectiva excuderii birocrației care atentează la drepturile și libertățile fundamentale ale omului, modernizarea și consolidarea administrației publice trebuie să se întemeieze inevitabil pe fortificarea dreptului public. [1, p. 31] Respingerea sau ignorarea dreptului public, este văzută în reprezentarea deformată care exagerează deficiențele sistemului de drept care acceptă divizarea dreptului în public și privat, exagerându-se contrastele dintre aceste două mari segmente ale dreptului, mai ales că în ultimul timp acestea nu mai există în stare pură, ele aflându-se într-o stare de interdependență reciprocă.

În literatura de specialitate sunt menționate diferite scenarii privind evoluția birocrației în administrația publică. De exemplu, așa numiții „pluraliști, adepți ai statului nul” sunt de părere că birocrațiile publice pot fi subordonate presiunilor democratice prin „articularea cu parlamentele” și că „politica” poate fi separată de „administrație”. [5, p. 56] Reprezentanții acestui cerc per-

cep funcționarii civili ca persoane care îndeplinesc pasiv rolul de redactare și implementare a legii, în timp ce valorile societății sunt hotărâte de grupurile de interese, mass media, sau în confruntările electorale, iar administrația doar confirmă rezultatele acestor confruntări în justiție, sau asigură faptele relevante pentru realizarea valorilor prin lege. În viziunea pluraliștilor administratorii trebuie să urmărească interesul public, vorbind în numele „celor ignorați, neorganizați din punct de vedere politic ...”. Ei susțin și ideea unei birocrății constituționale, care în viziunea lor este „meritocratică în recrutare, dar bine pregătită și educată în tradiția „constituției, a interesului public și a interesului statului”.

Modelul statului „giruetă” o birocrăție publică compatibilă cu o poliarchie stabilă este considerată ca neavând „preferințe proprii, cu excepția (...) unor aspecte foarte amănunțite ale organizării administrative”.

În general, pentru o birocrăție modernă este specifică o autoritate ierarhică, care se desfășoară „într-un lanț direct de comandă de la ordonator la subordonat”. O astfel de birocrăție este impersonală, regulile acesteia fiind fondate și urmate după un mod rațional al legitimării. [5, 159]

Stilul de administrare reprezintă interacțiunea elementelor instituționale și a calităților individuale ale personalului, în rezultatul căreia și iau naștere actele și acțiunile de administrare, inclusiv rezultatele social-utile ale acestora. Stilul menționat în mare parte este determinat de măsura de racordare la legalitate, libertate, democrație și birocrăție, de greutatea și rolul acestora în procesul de administrare. În același timp societatea trebuie să conștientizeze importanța evidentă a dreptului în devenirea societății și dinamizarea progresului, iar asigurarea unei administrații publice raționale și eficiente trebuie să aibă la bază interdependența și echilibrul inflexibil dintre legalitate, libertate, democrație și birocrăție ca premise ale dezvoltării social durabile.

Desigur, simultan, în realizarea progresului social, un rol important trebuie să fie atribuit unor factori sociali așa cum știința, democrația și puterea publică. În pofida unor evaluări critice a ceea ce a avut loc petrecut în Republica Moldova după trei decenii de la declararea suveranității și independenței, oricum atestăm o doză de progres în diverse domenii de activitate socială. Anume oamenii, cu intelectul, talentul, conștiința și perspicacitatea lor, sunt cei care sprijină acest progres - principalul potențial investițional al oricărei țări.

**Referințe bibliografice:**

1. Alexandru I. Traversăm o criză a dreptului public? În: *Revista de Drept Public*, Nr. 4, 2014.
2. Dahrendorf R. *Conflictul social modern. Eseu despre politica libertății*. București: Humanitas, 1996.
3. Diamond L. ș.a. *Cum se consolidează democrația*. Iași: Polirom, 2004.
4. *Drept administrativ*. Coordonator prof. I. Alexandru. Brașov: Omnia Uni SAST, 1999, p. 27.
5. Dunleavy P., O Leary B. *Teoriile statului*. Chișinău: Epigraf, 2002.
6. *Enciclopedia juridică română*. Volumul I. București: Editura Academiei Române, 2018.
7. Frederick S. Lane. *Probleme actuale de administrație publică*. Chișinău: Epigraf, 2006.
8. Guceac I. *Omul, societatea, statul. Categoriile constituționale perene*. București: Editura Universul Juridic, 2017.
9. Irinescu T. *Enciclopedie juridică*. Iași: Casa Editorială Demiurg, 2006, 3 vol.
10. Jaspers K. *Initiation a la methode philosophique*. Paris. 1970.
11. Lege Nr. 158 din 04-07-2008 Cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. *Monitorul Oficial*, Nr. 230-232 din 23.12.2008.
12. Marx K. Contribuții la critica filozofiei hegeliene a dreptului. În: Marx K., Engels F. *Opere*, Volumul I. București: Editura de stat pentru literatură politică, 1957.
13. Manda C. *Știința administrației*. București: Lumina Lex, 2004.
14. Miller D. *Enciclopedia Blackwel a Gândirii Politice*. Humanitas: București, 2000.
15. Negru B., Negru A. *Teoria generală a dreptului și statului*. Chișinău, 2017.
16. Popescu Petrovszki D. M. *Statutul funcționarilor publici din România și din Uniunea Europeană: principii, drepturi și obligații*. București: Editura I.R.D.O, 2011.
17. Talmon J. *The Origins of Totalitarian Democracy*. London: Secker and Warburg, 1952, p. 47.
18. Vedinaș V. O speranță devenită realitate – Codul administrativ. În: *Revista de Drept Public*, Nr. 2, 2018, p. 13-16.

**Resurse Web:**

19. Statutul funcționarilor Uniunii Europene. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:RO:PDF>, accesat la 26.2021.
20. Stângaciu A. Studii comparative privind funcția publică în UE. [https://euro.ubbcluj.ro/wp-content/uploads/FSE\\_17-18\\_AE](https://euro.ubbcluj.ro/wp-content/uploads/FSE_17-18_AE), accesat la 25.10.2021.

BENEFICIILE ÎNCREDERII CETĂȚENILOR  
ASUPRA BUNEI FUNCȚIONĂRI A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

THE BENEFITS OF CITIZENS' CONFIDENCE  
IN THE PROPER FUNCTIONING OF PUBLIC ADMINISTRATION

Svetlana SLUSARENCO

CZU: 351/354:342.571:364.462

**Summary:**

*An effective democratic society depends on the citizens' trust in governance. Numerous studies have shown the benefits of citizens' confidence in the good functioning of public administration. The legitimacy of public institutions is built on the citizens' trust in the public authorities. It is essential to maintain social cohesion within the state. Governments could create and maintain citizens' trust, focusing their activity on 4 areas: humanity, transparency, capacity, and reliability. The citizens' confidence in the state authorities is fundamental for the voluntary compliance to the political directions determined by the state and define the increase of citizens' tolerance towards invasive or disruptive measures undertaken by the state leadership.*

**Keywords:** *decisions, state authorities, citizens, crisis, trust, government, competence, transparency*

Încrederea este piatra de temelie pentru orice relație sănătoasă. Fără încredere, oamenii ezită să împărtășească, să participe, să colaboreze sau să creadă informațiile care le sunt furnizate. O societate democratică eficientă depinde de încrederea pe care cetățenii o au în guvernarea lor. Plata taxelor, acceptarea deciziilor legislative și judiciare, respectarea programelor de servicii sociale, sunt doar câteva exemple ale necesității cooperării publice în vederea realizării cerințelor statului. În același timp, alegătorii speră ca oficialii statului să se comporte etic și responsabil. Interacțiunile cu autoritățile statului se referă la momente importante din viață, care sunt esențiale pentru sentimentul nostru de bunăstare - financiar, social, mental și fizic.

Încrederea unui cetățean în guvern poate fi definită ca încrederea cetățenilor în acțiunile autorităților publice de a face ceea ce este corect și perceput drept. Un alt grup de autori percep încrederea ca pe o legătură socială, în care investiția emoțională a publicului în guvern devine mai importantă decât capacitatea lor de a-și măsura performanța [1, p.74]. O definiție care este folosită des în domeniul administrației publice este cea oferită de Rousseau, care definește încrederea ca „o stare psihologică constând în intenția de a accepta o vulnerabilitate pe baza unei așteptări pozitive cu privire la intențiile sau comportamentul unei alte persoane” [1, p. 74].

Încrederea în autoritățile publice se bazează pe două componente principale:

1) încredere socială, care reprezintă încrederea cetățenilor în comunitatea lor socială; și

2) încredere politică, când cetățenii evaluează statul și instituțiile sale [2].

Încrederea socială se naște din capacitatea omului de a proiecta un sistem de valori în orizontul relațiilor construite la nivelul unei comunități și se conturează ca o așteptare față de semenii, ca ei să se comporte într-un anumit mod. Așadar, încrederea vizează fundamentarea așteptărilor cuiva cu privire la comportamentul altei persoane sau al unui grup [2].

Încrederea politică se referă la evaluările cetățenilor cu privire la autoritățile publice și implică o evaluare pozitivă a celor mai relevante atribute care determină ca fiecare instituție politică să fie demnă de încredere, precum corectitudinea, competența și transparența în elaborarea politicilor sale. Încrederea politică este concepută ca un indicator mediu al sprijinului între actorii politici responsabili ca fiecare instituție statală și principiile generale ale democrației, conform cărora autoritățile publice ale statului exercită politica statală.

Numeroase studii au arătat beneficiile încrederii cetățenilor asupra bunei funcționări a administrației publice. Încrederea reprezintă temelia pe care este construită legitimitatea instituțiilor publice și este esențială pentru menținerea coeziunii sociale în cadrul unui stat [3, p. 128]. Existența încrederii în instituțiile publice favorizează susținerea de către cetățeni a introducerii unor măsuri de reformă [4, p. 103]. Într-un stat democratic, existența încrederii este esențială pentru conformarea cetățenilor cu un cadru legal obligatoriu [1, p. 75], cu sistemul fiscal, și ajută ca cetățenii să accepte mai ușor măsuri restrictive în diferite domenii, precum reglementări de mediu în vederea reducerii nivelului de poluare [5, p. 36]. Cu cât cetățenii au mai multă încredere în instituțiile publice, ei sunt mai predispuși să își plătească taxele și impozitele și să se conformeze cu diverse reglementări care le impun declararea unor

venituri sau proprietăți [6, p. 9]. În perioade de criză, încrederea mediază percepția cetățenilor cu privire la existența unui risc și posibilitatea acestora de a face față unor consecințe negative ale riscului respectiv [7, p. 605].

Pentru unii, încrederea dintre cetățeni și autoritățile statului este un pact rațional bazat pe un schimb echitabil de informații și pe capacitatea publicului de a evalua performanța autorităților aflate la guvernare. Încrederea este fundamentul pe care se construiește legitimitatea instituțiilor publice și este crucială pentru menținerea coeziunii sociale.

Încrederea este importantă pentru succesul unei game largi de politici publice, care depind de răspunsurile comportamentale din partea publicului. De exemplu, încrederea publică duce la o mai mare conformitate cu reglementările și sistemul fiscal, social, economic, politic. Această legătură de încredere este esențială de menținut. Când încrederea este ruptă, se instalează frica și nu mai simțim că suntem în mâini sigure. Cetățenii pot avea încredere în general într-o instituție și în persoanele care lucrează în această instituție (de exemplu, primul ministru, miniștrii și funcționarii publici), dar nivelul de încredere instituțională poate să difere față de încrederea în anumite persoane. Încrederea foarte ridicată într-o persoană, care este numită într-o funcție publică de conducere, poate să se generalizeze asupra încrederii în instituția pe care o conduce [1, p. 76].

Reconstruirea încrederii prezintă o provocare semnificativă, care implică ani de acțiuni pozitive continue pentru restabilire. Dacă cetățenii nu au încredere în guverne, devine mai greu ca politicile guvernamentale să reușească, politici care există pentru a sprijini însăși bunăstarea cetățenilor statului. Încrederea publică reînnoită este o recompensă pentru o mai mare transparență a funcționării statului. Situația deplorabilă cu privire la încrederea cetățenilor și a partenerilor externi în clasa politică și în instituțiile din Republica Moldova, se datorează incapacității acestora de a asigura o bună reglementare și o gestionare optimă a funcțiilor esențiale ale statului [8].

Încrederea oamenilor în guvern tinde să crească în perioadele de criză, deoarece se bazează pe capacitatea instituțiilor publice de a aborda provocări complexe. Dar, deși vitală, o astfel de încredere este, de asemenea, fragilă, iar cercetările sugerează că încrederea dobândită fulminant este adesea pierdută rapid. Încrederea în forțele politice se bazează pe percepția cetățenilor cu privire la competența și intenția autorităților publice [9].

Competența se referă la capacitatea de a executa, de a urmări ceea ce spui că vei face. În mod tradițional, percepțiile asupra competenței erau de-



terminate de acțiunile guvernamentale și de interacțiunile cu cetățenii, cum ar fi furnizarea de servicii sau aplicarea reglementărilor. Cu toate acestea, pe măsură ce acele acțiuni guvernamentale au devenit din ce în ce mai digitale, guvernele s-au străduit să transmită același sentiment de competență care apare adesea într-o interacțiune în persoană [10].

Republica Moldova se digitizează treptat, iar cetățenii încep să înțeleagă tot mai mult beneficiile substanțiale ale guvernării electronice și să utilizeze pe larg tehnologia în interacțiunea cu statul. Rezultatele Sondajului Național Anual 2020 reflectă în modul cel mai direct opinia populației față de procesul de transformare a serviciilor guvernamentale și furnizează date relevante privind percepția, asimilarea și susținerea de către cetățeni a e-Guvernării și modernizării serviciilor publice. Rezultatele sondajului arată în proporție de 62,6% convingerea populației că implementarea Guvernării Electronice va aduce beneficii cetățenilor, printre acestea, reducerea numărului de vizite necesar pentru obținerea serviciului și eliminarea corupției sunt principalele beneficii anticipate de cetățeni în urma Reformei de Modernizare a serviciilor guvernamentale [11].

Barometrul de încredere Edelman sugerează că, de-a lungul anilor, creșterea inegalității și deziluzia economică au avut un impact nemaipomenit asupra nivelurilor de încredere a publicului [12].

Încrederea poate fi construită și susținută prin demonstrarea a două atribute fundamentale - îndeplinirea promisiunii cu competență și realizarea promisiunii cu bună intenție. Competența se referă la capacitatea de a executa, de a urmări ceea ce spui că vei face. Intenția se referă la semnificația din spatele acțiunilor unui lider: luarea de decizii din motive de empatie autentică și grija adevărată pentru dorințele și nevoile părților interesate [13]. Percepțiile privind intenția guvernului au avut de suferit în tranziția către era digitală din cauza creșterii dezinformării. Măsurile de restabilire a nivelului de încredere includ dezvoltarea de proiecte pentru consolidarea capitalului social și a identității cetățenilor, și schimbarea normelor culturale existente la nivelul societății.

Cele două atribute fundamentale ale competenței și intenției pot fi demonstrate prin patru semnale unice de încredere: umanitate, transparență, capacitate și fiabilitate. După cum se arată, semnalele de încredere ale umanității și transparenței demonstrează intenția, în timp ce capacitatea și fiabilitatea arată competența unei organizații [14].

Umanitatea abordează percepția conform căreia autorităților publice le pasă cu adevărat de experiența și bunăstarea alegătorilor săi, demonstrând

empatie, bunătate și corectitudine. Transparența indică faptul că instituțiile statului împărtășesc în mod deschis informații, motive și opțiuni legate de politici, buget și decizii de programe într-un limbaj simplu. Capacitatea reflectă convingerea că guvernul poate crea programe și servicii de înaltă calitate și are capacitatea de a îndeplini așteptările în mod eficient. Fiabilitatea arată că instituțiile statului pot oferi în mod consecvent și de încredere programe, servicii și experiențe de înaltă calitate pentru cetățenii din toate mediile și zonele geografice [1, p. 76].

Prin cercetare și practică, Pricewaterhouse Coopers Audit SRL (PwC) a descoperit că două categorii de factori sunt importanți pentru a înțelege, a stabili și a crește încrederea în guvern - *micro-interacțiunile*, cum ar fi furnizarea de servicii cetățenilor și *macro-interacțiunile*, precum elaborarea politicilor și comunicațiile care conduc percepțiile [15].

Factorii de încredere la nivel micro sunt experiența și așteptările. La nivel micro, încrederea este determinată de competența guvernului și de experiența interacțiunii cu guvernul („încrederea în experiență”). Interacțiunile pe care cetățenii le au cu guvernul sunt cele care le influențează viața de zi cu zi. Motorii majori ai încrederii în experiență sunt fiabilitatea și responsabilitatea în furnizarea de servicii. Ele au o importanță egală și sunt modelate de capacitatea cetățenilor de a se baza pe guvern pentru a răspunde nevoilor lor, pentru a rezolva problemele în timp util și în mod eficient și pentru a utiliza datele cu caracter personal în mod responsabil. Cercetarea recentă a PwC confirmă că satisfacția cetățenilor față de experiența de furnizare a serviciilor este direct legată de nivelul lor de încredere în autoritățile satului. De asemenea, cercetarea susține că satisfacția și încrederea sunt determinate de măsura în care experiențele depășesc, îndeplinesc sau nu îndeplinesc așteptările. Pe măsură ce cetățenii devin mai conectați, educați și împuterniciți, așteptările lor de experiență și performanță cresc. Când guvernele nu sunt echipate pentru a satisface aceste așteptări, încrederea începe să se erodeze [16].

Factorii de încredere la nivel macro sunt valorile și percepțiile. La nivel macro, încrederea se referă la instituțiile publice și la funcționarea democrației sau la elaborarea politicilor, adică capacitatea guvernelor de a gestiona problemele economice și sociale și de a genera așteptări pozitive pentru bunăstarea viitoare („încrederea în valori”) [16].

Încrederea în guvern este crucială pentru respectarea voluntară a politicilor guvernamentale și poate crește toleranța cetățenilor față de măsurile care par invazive sau perturbatoare. În schimb, neîncrederea poate duce la dezacordul

cetățenilor sau la rezistența activă față de politica guvernamentală. neîncrederea poate fi costisitoare pentru oficialii guvernamentali care trebuie să investească resurse în obținerea cooperării. În timpul crizelor de sănătate publică, în special, neîncrederea poate fi devastatoare, deoarece nerespectarea măsurilor de prevenire și protecție poate deveni fatală [17].

Diferiți cercetători au încercat să explice factorii care influențează încrederea cetățenilor în instituțiile publice și, în general, în guvernământ. Factorii care sunt analizați cel mai des sunt *performanța instituțiilor publice*, *integritatea persoanelor* care lucrează în instituții publice (fie că sunt funcționari de carieră sau persoane alese, sau numite pe criterii politice), *existența unui cadru instituțional și legal* care să prevină apariția faptelor de corupție, și *conținutul deciziilor* care sunt adoptate [1, p. 78].

Performanța instituțiilor publice se rezumă la faptul că unul dintre cei mai importanți factori este considerat a fi satisfacția cetățenilor față de performanța unei instituții publice și calitatea serviciilor furnizate. Opinia cetățenilor cu privire la performanța instituțiilor nu este formată doar pe baza interacțiunii directe, ci și pe baza modului în care alți cetățeni prezintă experiența lor cu instituțiile publice și opinia pe care ei și-au format-o despre performanța acestora, în special în urma unor experiențe negative. Este dificil ca cetățenii să aibă încredere în instituțiile publice atunci când acestea nu funcționează bine și nu reușesc să contribuie la rezolvarea problemelor pentru care au fost înființate. Din perspectiva administrației publice, nivelul de încredere este influențat de capacitatea instituțiilor publice de a furniza servicii publice de calitate, iar prin îmbunătățirea managementului instituțiilor publice (prin măsuri precum suport managerial pentru atingerea obiectivelor, transparența decizională, acces mai mare de informații de interes public, crearea de mecanisme de control al integrității funcționarilor publici și politicienilor etc.) se poate crește nivelul de încredere al cetățenilor [1, p.78].

Performanța poate fi conturată prin analizarea câtorva elemente de bază care o compun, și anume:

- competența - capacitatea de a defini corect provocările care îi așteaptă pe toți angajații, capacitatea de a forma corect grupele de lucru care vor avea de îndeplinit anumite sarcini specifice și capacitatea de a motiva angajații să se implice în realizarea îmbunătățirii unei imagini care nu mai corespunde prezentului;

- contextul - adaptarea instituției publice la nevoile actuale ale societății în situația în care cetățenii au libertatea de a călători în aproape toate statele lumii;

- provocările - definirea cu acuratețe a etapelor care trebuie trecute pentru a face ca instituția publică să fie performantă.

Instituțiile publice vor putea funcționa doar dacă respectă condițiile privind modul de organizare și funcționare, cât și cu privire la selecția și angajarea funcționarului public, care se va realiza pe bază de competență, gradul de pregătire și profesionalism. Dacă nu se vor respecta aceste principii, se va ajunge la birocrație în funcționarea instituțiilor publice. Funcționarul public este obligat să respecte prevederile actelor normative, să desfășoare activitatea având în vedere metodologiile existente în domeniu.

Un alt factor care influențează încrederea cetățenilor în instituții publice este încrederea în persoanele care lucrează în instituțiile publice. Această încredere este influențată de competența și integritatea persoanelor, de onestitatea acestora, de dorința lor de a spune adevărul și de a onora promisiunile, de intenția adevărată de a arăta că alții se pot baza pe ei, că muncesc cinstit pentru atingerea obiectivelor organizației [1, p.78]. 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 [18, p.138]. Legislația Republicii Moldova definește integritatea profesională drept capacitatea persoanei 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 [19, art. 2].

Încrederea în instituții publice poate să rezulte din existența unui cadru legal format din legi și regulamente, precum și a unui cadru instituțional care garantează că persoanele care sunt angajate în sectorul public sunt selectate pe criterii de merit și că au pregătirea necesară pentru îndeplinirea atribuțiilor. Cazurile în care conducătorii instituțiilor publice au fost numiți pe criterii de apartenență politică, fără a avea pregătirea necesară, au afectat credibilitatea instituțiilor publice și încrederea cetățenilor în administrație în general. De asemenea, acest cadru legal trebuie să funcționeze pentru sancționarea angajaților din sectorul public care încalcă legile sau sunt acuzați pentru fapte de corupție, indiferent cine este persoana care comite aceste fapte. Astfel, încrederea nu este în persoane, ci în sistemul care asigură buna funcționare a instituțiilor publice și bunul comportament al persoanelor angajate în funcții de conducere [1, p.80]. Cadrul instituțional național implică un spectru variat de instituții publice, al căror obiectiv este de a asigura climatul de integritate, a promova și a aplica măsuri eficiente anticorupție. În principiu, toate auto-

ritățile publice naționale, atât centrale, cât și locale, sunt obligate, în temeiul Legii integrității, să respecte și să aplice în activitatea lor măsurile de asigurare a integrității [20].

Încrederea cetățenilor în instituțiile publice este influențată de conținutul politicilor publice și este mai mare atunci când politicile de protecție socială sunt mai generoase. Conform autorilor Bătrânca și Nichita, în țările scandinave chiar dacă nivelul de taxare a cetățenilor este ridicat, aceștia au un nivel ridicat de încredere în instituțiile statului pentru că sunt mulțumiți de calitatea serviciilor primite și pentru că acestea sunt extinse [1, p.81].

Cu toate acestea, nu putem ignora faptul că autoritățile publice, sunt susceptibile la corupție, ceea ce reprezintă o amenințare majoră pentru legitimitatea instituțiilor democratice, precum și pentru gradul de încredere pe care îl au cetățenii în reprezentanții lor. Amenințările, cum ar fi lipsa de transparență și etica publică, sunt probleme cu care se confruntă toate nivelurile de guvernare, inclusiv cel local și central. Acestea afectează cetățenii, instituțiile statului și mediul de afaceri deopotrivă și reprezintă o amenințare la adresa accesului la serviciile publice și la dezvoltarea locală. Lupta împotriva corupției trebuie să rămână o prioritate pe termen lung pentru instituțiile statului. Acțiunile preventive concentrate sunt esențiale pentru stimularea creșterii economice, îmbunătățirea condițiilor de viață și sporirea încrederii cetățenilor [21]. Controlul veniturilor și proprietăților funcționarilor publici și demnitarilor reprezintă un deziderat, care contribuie la prevenirea și combaterea îmbogățirii fără cauză justă a subiecților sus-menționați. Controlul reprezintă verificarea, analiza permanentă sau periodică a acumulării venurilor și proprietăților funcționarilor publici și demnitarilor în perioada deținerii funcției sau mandatului și care reflectă transparența și legalitatea acestor acumulări, iar, în final, contribuind la aprecierea integrității acestor subiecți de către societate [18, p.138].

Corupția în sectorul public și privat, incapacitatea autorităților statale de a oferi securitate și servicii umane esențiale, eșecuri ale statului de drept, creșterea inegalității economice, percepțiile că nici vocile individuale, nici voturile nu contează și sentimentul că elitele și cei puternici au trucat sistemul, sunt cauze ale diminuării încrederii cetățenilor în instituțiile statului. Un climat instabil al mass-media și al rețelelor sociale, care contribuie la răspândirea dezinformării și a polarizării, amplifică diviziunile și sentimentul de nemulțumire socială [22].

Cu siguranță, există momente în care politicienii și instituțiile politice pierd încrederea publicului, apre exemplu scandalurile privind cheltuielile parlamentare din Marea Britanie au avut, fără îndoială, un efect dăunător asupra încrederii publicului. Astfel de fluctuații marcante ale încrederii publicului de-a lungul anilor arată că cetățenii pot deveni profund critici față de guvernele lor. Dar există puține dovezi că astfel de pierderi periodice ale încrederii publicului au dus, în mod cumulativ, la o erodare pe termen lung a încrederii în politicieni sau în instituțiile publice. Prin urmare, oamenii de știință ar trebui să se concentreze pe explicarea fluctuației încrederii publice și nu doar motivul pentru care scade, dar să explice de ce se amplifică din nou. Evenimentele politice care au determinat schimbarea de guverne din întreaga lume, reflectă o pierdere profundă a încrederii în forțele politice. Cetățenii își percep instituțiile ca fiind capturate de elite care sunt deconectate de la nevoile alegătorilor lor sau sunt complice la schemele de care beneficiază cei puternici în detrimentul cetățenilor obișnuiți.

*Politicienii din Republica Moldova se bucură de tot mai puțină popularitate, pe fondul dezamăgirii cetățenilor, care spun că au obosit să li se promită marea și sarea în campanii electorale, iar odată ajunși în Parlament, deputații se îngrijesc doar de ei.*

Fundația Soros Moldova pledează pentru reflectarea corectă și transparentă a vieții social-politice și economice și asigurarea accesului la informație pentru societatea civilă. În acest scop începând cu anul 1998 a fost lansat un program de cercetare a opiniei publice – „Barometrul opiniei publice din Moldova”. Tematica cercetărilor efectuate a inclus: opțiuni politice, popularitatea și notorietatea principalelor partide și personalități politice, nivelul de viață și calitatea vieții, politica economică și socială a Guvernului, alte teme de interes major. Rezultatele anchetelor au fost făcute publice în cadrul unor conferințe de presă organizate la încheierea sondajelor. Mass-media, publicul larg și toate persoanele interesate au în permanență acces liber la rezultatele Barometrului, inclusiv la baza de date a cercetării [23].

Institutul de Politici Publice din Republica Moldova a realizat în toamna anului 2020 un sondaj privind nivelul de încredere al populației în autoritățile publice, ONG-uri, mass-media și biserică. Potrivit sondajului, 35% dintre cei chestionați au declarat că au foarte multă încredere în Biserică, care este urmată de Primărie cu 12,3%. În topul încrederii au mai intrat armata și poliția, iar pe cea de-a cincea poziție se află mass-media.

Președintele țării se poziționează pe cel de-al șaselea loc, iar în Guvern au foarte multă încredere doar 2,6% dintre persoanele care au participat la sondaj. Justiția se bucură de foarte multă încredere doar din partea a 1,2% dintre cetățenii, iar în Parlament și partide politice au încredere sub două la sută dintre cei intervievați. Sondajul a fost efectuat în perioada 8-20 octombrie 2020, pe un eșantion de 1224 de persoane din 84 de localități, reprezentativ pentru populația adultă a Republicii Moldova (cu excepția regiunii transnistrene), eroarea maximă fiind de  $\pm 3\%$  [24].

*Sentimentul de a avea încrederea alegătorilor poate fi un stimulent puternic pentru aleși să se comporte etic.* Autoritățile statale au oportunitatea semnificativă de a construi încredere. Acest lucru va necesita o serie de acțiuni intenționate, intervenții și activități simbolice orientate spre a îmbunătăți atât încrederea în experiență, cât și încrederea în valori. În cele din urmă, încrederea în guvern se bazează pe percepția cetățenilor cu privire la competența și intenția sa. Motoarele încrederii publice variază, de asemenea, în funcție de instituția și nivelul de guvernare, sugerând necesitatea unor strategii diferite pentru a se asigura că politicile și reformele pentru abordarea încrederii sunt vizate corect. Capacitatea de răspuns a serviciilor publice și fiabilitatea guvernului în abordarea provocărilor viitoare și în asigurarea unui mediu economic stabil au cea mai mare influență asupra încrederii oamenilor în guvernul național și în serviciul public. Reformatorii din guverne și societatea civilă lucrează împreună pentru a combate capturarea elitelor și marea corupție și pentru a crea un guvern care să-și servească cu adevărat cetățenii [25].

Creșterea încrederii în experiență necesită proiectarea și furnizarea experienței clienților, având în vedere încredere, cu un accent deosebit pe proiectare pentru fiabilitate și receptivitate. Este important, deoarece cetățenii accesează mai multe servicii dintr-o multitudine de motive, accentul trebuie să fie atât vertical în cadrul unei organizații, cât și orizontal între organizații pentru a asigura coerența la nivelul administrării. Limitarea accesului la informația publică afectează în mod negativ încrederea publicului față de instituțiile publice, crește riscul potențial de corupție și restricționează oportunitățile diferiților actori de a monitoriza performanțele guvernamentale. Aceasta limitează eforturile cetățenilor și ale actorilor implicați de a participa la crearea politicilor și la conceperea recomandărilor de politici bazate pe probe pentru schimbări pozitive. Practica arată că accesul la legislația cu privire la informa-

ție, și măsuri adecvate de aplicare sunt un factor esențial pentru crearea unui mediu propice pentru accesul cetățenilor la informație.

Există o oportunitate specifică de a alinia mai bine experiența cu așteptările în jurul câtorva momente-cheie ai unei mișcări guvernamentale, care redefinește angajamentul civic dincolo de urne, dând putere cetățenilor în elaborarea politicilor și furnizarea de servicii, punându-i în centrul guvernării:

a) Transparența este un prim pas esențial în refacerea încrederii, adică înarmarea cetățenilor cu informații semnificative. Dar informațiile făcute transparente trebuie să fie cu adevărat utile și utilizabile de către cetățeni. Transparența este abilitatea de a pune la dispoziția publicului informații relevante și la timp cu privire la activitățile desfășurate de guvernare. Conceptul principiului transparenței se bazează pe două: dreptul cetățenilor de a participa la procesul decizional; dreptul cetățenilor de a avea acces la informația publică. Participarea pasivă a cetățenilor la procesul decizional include exercitarea dreptului la vot, iar participarea activă presupune: implicarea directă în politică, asocierea în partide politice, participarea directă în cadrul alegerilor, înaintarea propunerilor sau proiectelor de interes public [26].

b) Implicarea cetățenilor în procesul de elaborare a politicilor publice le oferă oportunitatea de a modela legislația și politicile în domeniile de care le pasă cel mai mult. Implicarea reprezentanților societății civile poate avea loc atât în procesul elaborării documentelor de politici, cât și la etapa implementării acestora. Implicarea cetățenilor în procesul de monitorizare a autorităților centrale trebuie să aibă un caracter constant și permanent. Legislația în vigoare ne oferă oportunitatea de implicare și consultare a cetățenilor, iar autoritățile trebuie să fie deschise pentru aceasta nu doar în perioada alegerilor, când au nevoie de votul alegătorilor. În Estonia, cetățenii au obținut și au votat propuneri de politică cheie, ceea ce a dus, la reforme privind finanțarea partidelor politice [27].

c) Includerea păturilor vulnerabile în dialogul public și prioritățile politice. Ca modele de implicare pot servi: împuternicirea cetățenilor să urmărească banii publici, permiterea cetățenilor să monitorizeze cheltuielile guvernamentale și să raporteze utilizarea abuzivă a fondurilor publice, contribuie la fundamentarea încrederii în instituțiile publice, demonstrând că banii din impozite sunt cheltuiți cu înțelepciune. De exemplu, în Georgia, cetățenii folosesc platforme online, care au fost dezvoltate în colaborare de către Biroul de Audit de Stat și societatea civilă, pentru a vizualiza modul în care fondurile



publice sunt cheltuite online, pentru a raporta cazuri de corupție și pentru a identifica agențiile guvernamentale pe care ar dori să le vadă [27].

d) Răspunsul la nevoile cetățenilor: cetățenii trebuie să simtă că guvernul răspunde la vocea lor. Lipsa de reacție poate, de fapt, exacerba scepticismul și neîncrederea cetățenilor în guvern. În Mongolia, cetățenii sunt instruiți pentru a evalua calitatea serviciilor publice folosind un instrument de punctaj comunitar. Guvernul, la rândul său, trebuie să răspundă la lacunele în furnizarea de servicii, cetățenii raportând cu privire la răspunsul guvernului. Până în prezent, au fost verificate 84 de servicii publice, îmbunătățind colectarea gunoiului, extinderea accesului la apă și îmbunătățirea calității serviciilor școlare [27].

Acestea sunt exemple inspiraționale de țări care împuternicesc cetățenii și reconstruiesc încrederea cetățenilor, folosind abordări guvernamentale deschise. Ei demonstrează că guvernele pot rezolva problemele cu cetățenii lor și pot răspunde în mod credibil preocupărilor lor principale, inclusiv ale celor mai săraci și marginalizați. Cu toate acestea, aceste inovații inspiraționale sunt prea puține și îndepărtate. Provocarea în fața noastră este să extindem aceste reforme transformatoare în toate țările. Avem nevoie de reformatori din guvern, societatea civilă, sectorul privat și alte grupuri care să formeze coaliții pentru a împuternici cetățenii obișnuiți în exercitarea și supravegherea guvernării, să întrerupă ciclul neîncrederii și să se asigure că guvernele își servesc cu adevărat cetățenii, mai degrabă decât să se servească pe ei înșiși.

Capacitatea de răspuns a serviciilor publice și fiabilitatea guvernului în abordarea provocărilor viitoare și în asigurarea unui mediu economic stabil au cea mai mare influență asupra încrederii oamenilor în guvernul național și în serviciul public.

Încrederea oamenilor în ceilalți și în guverne este un fundament important al sistemelor democratice, asigurându-le legitimitatea și sustenabilitatea. Pandemia de Covid-19 a demonstrat că guvernele trebuie să recâștige încrederea pentru a face față crizelor, pentru a facilita răspunsurile politice și pentru a implementa reforme.

Statele europene au răspuns la răspândirea rapidă a pandemiei de Covid-19 în 2020 cu o varietate de măsuri de politică publică. Pandemia a testat relațiile dintre cetățeni și guverne, exacerbând uneori tensiunile politice și sociale. În acest context, încrederea politică a apărut ca un factor cheie în relația oamenilor cu statul, în acceptarea de către aceștia a măsurilor guvernamentale

și în cele din urmă în respectarea lor cu multe restricții. Mai multe mecanisme psihologice sugerează că, în perioadele de criză, oamenii caută îndrumare la guvernul și conducerea politică și acest lucru, temporar, crește încrederea politică. În perioadele de criză oamenii acceptă mai ușor diverse măsuri din partea liderilor politici, inclusiv restricții stricte asupra libertății lor personale. Dovezile arată, de asemenea, că oamenii preferă o conducere mai autoritară și axată pe acțiune, mult mai mult decât în vremurile obișnuite [28].

În timpul unei crize prelungite, este posibil ca cetățenii să înceapă să examineze mai îndeaproape acțiunile guvernului și să evalueze cât de bine sau cât de rău au contribuit acestea la abordarea crizei. Un nivel ridicat de încredere în guvern prezice o mai bună gestionare a crizelor. Încrederea poate ajuta la gestionarea pandemiei, asigurând respectarea din partea cetățenilor a politicilor de sănătate anunțate de guvern [29].

În țările în curs de dezvoltare, unde neîncrederea în guvern poate fi extrem de mare, iar resursele de sănătate sunt adesea limitate și prost coordonate, guvernele încă se confruntă cu sarcina crucială de a implementa măsuri pentru protejarea sănătății publice. În toate etapele pandemiei de Covid-19, inclusiv de izolare, atenuare și redresare, încrederea în instituțiile publice este vitală pentru capacitatea guvernelor de a răspunde rapid și de a asigura sprijinul cetățenilor. Capacitatea guvernului de a valorifica încrederea publicului ca forță de ieșire din criză va fi crucială pentru planificarea și implementarea unei redresări incluzive din urgența Covid-19.

În timp ce pandemia a crescut încrederea în guvern în multe țări, altele mai au un drum lung de parcurs în îmbunătățirea încrederii cetățenilor, inclusiv combaterea dezinformării și comunicarea despre colectarea și utilizarea datelor. În multe părți ale lumii, încrederea în guverne a cunoscut o creștere masivă în 2020, cauzată de Covid-19. Pentru prima dată în decenii, la nivel global, cetățenii și-au considerat guvernele ca fiind cea mai de încredere instituție, deoarece au căutat îndrumări în timpul pandemiei. O astfel de încredere – încrederea socială, este crucială pentru gestionarea problemelor economice și de sănătate publică provocatoare.

Un alt exemplu de gestionare a crizei a fost răspândirea virusului Ebola. În timpul răspândirii rapide a Ebola în Liberia, încrederea scăzută în guvern a transformat epidemia dintr-o criză de sănătate într-o criză de guvernare. La începutul epidemiei, politicile menite să controleze răspândirea Ebola au fost ignorate pe scară largă de cetățenii care credeau că boala este răspândită în

mod deliberat de către guvern, mai degrabă decât prin contactul cu persoane infectate. Mai târziu, în timpul epidemiei, când căile de transmitere a Ebola au fost mai larg înțelese, oamenii au continuat să pună la îndoială politicile adoptate de guvern pentru a controla epidemia. Într-adevăr, printr-o serie de sondaje în timpul și după criză, echipele de cercetare au descoperit că oamenii cu încredere scăzută în guvern erau mai puțin probabil să susțină și să se conformeze măsurilor de prevenire împotriva Ebola decât oamenii cu un nivel mai ridicat de încredere. De exemplu, respondenții cu încredere scăzută au fost semnificativ mai puțin dispuși decât respondenții cu încredere să susțină politicile de restricții implementate în timpul crizei sau să ia măsuri de precauție, cum ar fi spălarea regulată a mâinilor - măsuri care au contribuit la reducerea răspândirii infecțiilor [17]. Aceste modele sunt valabile chiar și atunci când luăm în considerare nivelurile de cunoștințe despre transmiterea Ebola și simptomele acestei boli grave.

Cercetarea a constatat că, pe măsură ce epidemia a continuat să se răspândească, experiențele oamenilor cu dificultățile legate de criză au redus și mai mult încrederea în guvern. Și având în vedere că cei cu încredere scăzută aveau mai puține șanse să se conformeze politicilor concepute pentru a-i proteja de infecție, oamenii neîncredători s-au confruntat cu riscuri crescute. Neîncrederea a alimentat răspândirea Ebola, iar greutățile rezultate din răspândirea Ebola au alimentat neîncrederea, crescând riscul de contagiune și neîncredere în continuare într-un cerc vicios [17].

Încrederea în guvern devine mai importantă atunci când cetățenii se confruntă cu crize – cum ar fi criza Ebola din Liberia, răspândirea virusului Covid-19, care creează niveluri ridicate de risc și incertitudine. În scopul obținerii unor rezultate favorabile, guvernele și alte persoane care lucrează pentru a rezolva crizele trebuie să investească timp și resurse pentru a înțelege rolul pe care îl va juca încrederea în facilitarea eforturilor lor. În special atunci când au loc crize de sănătate publică, factorii de decizie, organizațiile neguvernamentale și alți respondenți trebuie să evalueze dacă sunt necesare mai mult decât intervenții de sănătate. Este posibil ca aceștia să fie pregătiți să întreprindă activități de creștere a încrederii pentru a face oamenii pe care îi deservesc mai receptivi la măsurile de sănătate de urgență. Și dacă reușesc să construiască încrederea în timpul crizei de sănătate, această încredere sporită ar putea fi transferată pentru a facilita alte activități guvernamentale [17].

Pe măsură ce guvernele își accelerează călătoria transformării digitale după Covid-19, încrederea în sistemele guvernamentale, colectarea datelor și serviciile digitale va fi esențială. Cu toate acestea, în multe țări, polarizarea politică, creșterea inegalității și lipsa informațiilor credibile, au obstrucționat credibilitatea în instituțiile publice. Dacă guvernele nu reușesc să facă din „încredere” o componentă de bază a procesului de revigorare economică, creșterea actuală a încrederii publicului în multe țări ar putea fi de scurtă durată.

Relația dintre stat și cetățenii săi este cea mai crucială, care în vremuri de criză poate fi fie consolidată, fie grav erodată. Există mai mulți factori care ar putea sta în calea creșterii încrederii dintre cetățeni și instituții, atunci când se implementează măsuri pentru a reduce răspândirea Covid-19. În ciuda crizelor duble de sănătate și economice, oamenii sunt izbitor de optimiști că vor apărea schimbări pozitive pe termen lung. Acum depinde de cele patru instituții – guvern, afaceri, mass-media și ONG-uri – să răspundă așteptărilor și să construiască un sistem mai rezistent pentru viitor. *Pe lângă impactul direct asupra răspunsului la pandemie, dezinformarea subminează încrederea populației în procesele și instituțiile democratice, exacerband discrepanțele sociale.*

Administrația publică va fortifica încrederea cetățenilor, oferindu-le servicii de calitate și asigurând constanță în prestarea serviciilor. Politicile elaborate de autoritățile publice trebuie să urmărească scopul de a intensifica previzibilitatea cetățenilor în administrația publică. Pentru realizarea acestui scop, guvernele trebuie să acționeze cu bună credință, să urmărească interesul public într-o manieră rezonabilă, să urmeze proceduri corecte, să respecte cerințele nediscriminării și să aplice noțiunea proporționalității. Autoritățile și instituțiile publice vor fi apte să stimuleze implicarea cetățenilor, anticipând provocările și propunând soluții pe care le testează și validează sistematic. Doar urmînd aceste modele, se va furniza un cadru de servicii adecvate nevoilor cetățenilor. Coraportul administrația publică – cetățeni, înseamnă dedicație și orientare pe soluții care să se armonizeze cu reformele din domeniile social, politic, economic și justiție.

### Referințe bibliografice:

1. Radu B. Încrederea cetățenilor în instituțiile publice. *O perspectivă teoretică*. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative* 2(47) / 2020, pp. 74. Electronic ISSN: 2247-8329.

2. Jemna D. Încrederea și capitalul social. [accesat 24.10.2021]. Disponibil : <https://danutj.wordpress.com/2018/11/02/increderea-si-capitalul-social-1/>

3. White, J.D. și FU, K.W., *Comparații centrate pe oameni în caz de criză în Statele Unite și China*. 2012. *Journal of Comparative Policy Analysis*. Vol. 14, nr. 2, pp. 126-142. ISSN. 1338-1385.

4. Bouckaert G. Încrederea în Administrația Publică. 2012. În: *Administration*, Vol. 60, nr. 1, pp. 91-115. ISSN: 001-8325.

5. Kulin, J. și Sevă, I.J. *Cum influențează încrederea în instituțiile guvernamentale*. *Climate Policy*, 2021, Vol. 21, nr. 1, pp. 33-46. DOI: 10.1080/14693062.2020.1792822.

6. Bătrâncea, L. și Nichita, A. *Colaborarea conformității fiscale și a cunoștințelor cetățenilor cu privire la acțiunile autorităților*. 2015, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. vol. 44E, pp. 5-22. ISSN online: 2247-8310.

7. Malesic, M. *Conceptul de încredere în situații de criză: experiența slovenă*. 2019, *Disaster Prevention and Management*. vol. 28, nr. 5, pp. 603-615. ISSN: 0965-3562.

8. Fornea D. *Statul de Drept și Buna Guvernare în Republica Moldova* [accesat 18.10.2021]. Disponibil: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/eesc-2016-02693-00-01-tcd-tra-ro.pdf>

9. Punit R. *Valoarea leadershipului rezistent : reînnoirea investiției noastre în încredere*. DeloitteInsights, 8 octombrie 2020. [accesat 25.10.2021]. Disponibil: <https://www2.deloitte.com/xe/en/insights/industry/public-sector/government-trends/2021/public-trust-in-government.html/#endnote-sup-6>

10. *O privire asupra guvernului 2013*. OECD iLibrary. [accesat 28.10.2021]. Disponibil: <https://www2.deloitte.com/xe/en/insights/industry/public-sector/government-trends/2021/public-trust-in-government.html/#endnote-sup-7>

11. *Nivelul de accesare a serviciilor publice electronice*. Sondajul a fost realizat în perioada 7 – 21 noiembrie 2020 de către Centrul de Investigații Sociologice CBS Research, la comanda AGE în cadrul Proiectului „Modernizarea Serviciilor Guvernamentale”, implementat cu suportul Grupului Banca Mondială. Au fost chestionați peste 3 000 de persoane din 13 regiuni, un

eșantion reprezentativ pentru Republica Moldova. [accesat 15.10.2021]. Disponibil: <https://egov.md/ro/communication/news/nivelul-de-accesare-servi-ciilor-publice-electronice-este-crestere-fiecare>.

12. *Actualizare de primăvară: Edelman Trust Barometer 2020*. [accesat 25.10.2021]. Disponibil: <https://www.edelman.com/research/trust-2020-spring-update>

13. *Valoarea leadershipului rezistent*. [accesat 25.10.2021]. Disponibil: [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/about-deloitte/The\\_value\\_of\\_resilient\\_leadership\\_Deloitte.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/about-deloitte/The_value_of_resilient_leadership_Deloitte.pdf)

14. William D., et all. *Reconstruirea încrederii în guvern. Patru semnale care pot ajuta la îmbunătățirea încrederii și angajamentului cetățenilor*. [accesat 30.10.2021]. Disponibil: <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/public-sector/building-trust-in-government.html>

15. *Raport privind transparența Pentru anul financiar încheiat la 31 decembrie 2018*. PricewaterhouseCoopers Audit SRL. [accesat 18.10.2021]. Disponibil: <https://www.pwc.com/gx/en/about/assets/RO-transparency-report-2016.pdf>

16. Rutter D., et all. *Cum să remediați problema încrederii guvernamentale*. [accesat 28.10.2021]. Disponibil: <https://www.pwc.com.au/digitalpulse/citizen-government-trust-experience.html>

17. Tsai L., Morse B. *Ce este încrederea cetățenilor: problemele guvernamentale pe timp de criză*. Firegn policy and Security: healt care, public healt. March 5, 2019. [accesat 25.10.2021]. Disponibil: <https://scholars.org/contribution/why-citizen-trust-government-matters-especially-when-crises-strike>

18. Boguș A. *Integritatea profesională a funcționarilor publici*. În: "25 de ani de reformă economică în Republica Moldova: prin inovare și competitivitate spre progres economic". Conferința științifică internațională din 23-24 septembrie 2016. Chișinău: ASEM, 2016, vol. II, p.138, 0,6 c.a. ISBN 978-9975-75-835-2 P. 139.

19. Legea integrității, nr. 82 din 25.05.2017, Monitorul Oficial Nr. 229-243 din 07-07-2017, art. 2.

20. *Măsurile de prevenire a corupției și recuperarea de bunuri în Republica Moldova*. Raport alternativ privind punerea în aplicare a capitolelor II și Vale Convenției Națiunilor Unite Împotriva Corupției. P. 15. [accesat 28.10.2021]. Disponibil: [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Judicial\\_Integrity\\_UNCAC\\_Corruption\\_Prevention\\_Moldova\\_report\\_ROMANIAN.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Judicial_Integrity_UNCAC_Corruption_Prevention_Moldova_report_ROMANIAN.pdf)

21. *Ghid practic privind transparența și participarea cetățenilor*. Consiliul Europei Prima ediție, Decembrie 2017. [accesat 15.10.2021]. Disponibil: <https://rm.coe.int/moldova-handbook-on-transparency-and-citizen-participation-ro/16807893c2>

22. Lord K. M. Six Ways to Repair Declining Social Trust. *Stanford social innovation review*. 31.01.2019. [accesat 25.10.2021]. Disponibil: [https://ssir.org/articles/entry/six\\_ways\\_to\\_repair\\_declining\\_social\\_trust](https://ssir.org/articles/entry/six_ways_to_repair_declining_social_trust)

23. *Institutul de Politici Publice. Barometrul opiniei publice din Moldova, iunie 2021*. [accesat 15.10.2021]. 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)

24. SONDAJ. *În ce au încredere cetățenii Republicii Moldova*. [accesat 28.10.2021]. Disponibil: <https://www.zdg.md/stiri/stiri-sociale/sondaj-in-ce-au-incredere-cetatenii-r-moldova-biserica-si-primaria-pe-primele-pozitii/>

25. *O abordare guvernamentală deschisă pentru reconstituirea încrederii cetățenilor*. [accesat 28.10.2021]. Disponibil: <https://www.opengovpartnership.org/trust/an-open-government-approach-to-rebuilding-citizen-trust>

26. Cârnaț T., Chiveri G., *Aspecte conceptuale privind principiul transparenței*. *Revista Națională de Drept*, Nr. 10-12, 2009, p. 10. ISSN 1811-0770

27. Sanjay P. *O abordare guvernamentală deschisă pentru reconstruirea încrederii cetățenilor*. [accesat 23.10.2021]. Disponibil: <https://www.opengovpartnership.org/trust/an-open-government-approach-to-rebuilding-citizen-trust/>

28. *Schimbări ale încrederii politice în Marea Britanie în timpul pandemiei de COVID-19 în 2020: dovezi și implicații integrate ale opiniei publice*. *Comunicații în științe umaniste și sociale*. Volum 8, Număr articol: 166 (2021). [accesat 23.10.2021]. Disponibil: <https://www.nature.com/articles/s41599-021-00850-6>

29. Ablam E. A. *Does trust in government improve Covid-19's crisis management?* [accesat 23.10.2021]. Disponibil: [https://researchgate.net/publication/353320793\\_Does\\_trust\\_in\\_government\\_improve\\_Covid-19's\\_crisis\\_management](https://researchgate.net/publication/353320793_Does_trust_in_government_improve_Covid-19's_crisis_management)

Capitol II.

JUSTIȚIA RESPONSABILĂ –  
O DIMENSIUNE INDISPENSABILĂ TRANZIȚIEI SPRE  
UN STAT DE DREPT ȘI O GUVERNARE EFICIENTĂ

---

Chapter II.

RESPONSIBLE JUSTICE –  
AN INDISPENSABLE DIMENSION  
OF THE TRANSITION TO A RULE OF LAW  
AND AN EFFICIENT GOVERNANCE



## CONSOLIDAREA DREPTULUI DE ACCES LA JUSTIȚIE ÎN CONDIȚII DE INSTITUȚIONALIZARE A INSTANȚELOR DIGITALIZATE

### STRENGTHENING THE RIGHT TO THE ACCES TO JUSTICE IN CONDITION OF INSTITUTIONALIZATION OF DIGITAL COURTS

Veronica MOCANU

CZU: 342.722:347.971:004

#### **Summary:**

*Considering the potential of the information technologies, as well as citizens increased interest for IT services, more and more public and private institutions tend to digitalize their activities and offer to their clients digitalized services developed in the correspondence with contemporary citizens expectations. Judicial field is not an exemption, in the context of the above-mentioned phenomena, while it tends to improve the field by developing and offering to citizens judicial services in digitalized form, initializing as consequence the phenomena of digital court.*

*Thus, this article aims to highlight the framework for improvements that are to be implemented to streamline the right of access to justice in condition of further implementing of digital courts. At the same time, the proposed presentations aim to present the perspective of digitalization of judicial services to the responsible stakeholders, as well as to aware them about possible risks which could appear during the digitalization processes of courts activity. What changes are required, what objectives must be pursued to achieve them, and where might it be necessary to restrict the use of digital technologies to protect the rights enshrined under fundamental human rights documents – these are the main topics proposed to be approached by hereby article.*

*In the context of the development of the main conclusions of the proposed research were considered the already existing in use practices of digitalized justice, digital courts, requirements proposed to be respected by the main international documents, as well as practices of digitalization used in different countries and considered as successful one. Developing a such approach, we hope that hereby article, could be considered in the context of further actions related to the improvement of access to justice as well as to developing the processes of institutionalizing of digital courts.*

**Keywords:** *access to justice, digitalization, digital courts, justice, personal data protection, risks, human rights, artificial-intelligence, e-justice, e-services, online environment, ethics, security.*

### **Informații de context**

Digitalizarea și transformarea digitală prezintă un impact profund asupra realităților de zi cu zi în care ne aflăm la nivel individual, dar și asupra formelor de realizare a activităților sociale în întregime. În ultimele două decenii, utilizarea tehnologiei digitale a creat medii digitale complet noi, neînchipuite până acum, combinate cu structuri convenționale - medii în care organizațiile, oamenii și lucrurile sunt conectate împreună și pot interacționa între ele în numeroase moduri.

Odată cu dezvoltarea tehnologiilor informaționale, dar și conștientizarea oportunităților oferite de către acestea tot mai multe instituții tind să-și digitalizeze activitățile în așa fel încât prin serviciile dezvoltate să corespundă așteptărilor cetățenilor din viața contemporană. Nu este o excepție în sensul celor sus menționate nici domeniul justiției, care tinde să se îmbunătățească prin dezvoltarea serviciilor judecătorești în format digitalizat. Astfel, prezentul articol își propune să reliefeze cadrul de îmbunătățiri care efectiv urmează a fi implementate în vederea eficientizării dreptului de acces la justiție. În aceeași ordine de idei expunerile propuse vin să ofere factorilor de decizie ghidări în dezvoltarea și implementarea funcționalităților digitale în domeniul justiție în așa fel, încât prin implementarea acestora să se contribuie la consolidarea dreptului de acces la justiție fără a se aduce atingeri sau prejudicieri.

Elaborarea prezentului articol este impulsionată și de condiția pandemică în care ne aflăm și care ne impune în situația de a dezvolta soluții inovative, care prin esență pot să asigure realizarea dreptului de acces în condiții distanțate. Astfel, digitalizarea se impune drept o oportunitate care poate fi valorificată inclusiv prin implementarea în îmbunătățirea sau transformarea funcționalităților sistemului judecătorec. În aceeași ordine de idei în dezvoltarea perspectivei de cercetare, s-a stabilit că digitalizarea poate constitui nu doar o oportunitate dar și o provocare care urmează a fi asumată atât de către actorii implicați în dezvoltarea de politici, cât și de către cei care urmează să se implice în realizarea activităților în noul cadru de justiție digitalizată. Astfel, prin prezentul articol ne propunem să prezentăm factorilor de decizie oportunitățile digitalizării cu prospectarea perspectivelor de implementare

în domeniul judecătoresc, și pe de altă parte atenționarea asupra posibilelor riscuri care trebuie anticipate și administrate în contextul dezvoltării acțiunilor de digitalizare a justiției. Având totuși în vedere că domeniul digitalizării justiției este unul destul de vast, prin prezentul articol se propune a se reliefa în special aspectele legate de consolidarea dreptului de acces la justiție prin dezvoltarea mecanismelor de digitalizare, având în vedere perspectiva asigurării dreptului de acces la justiție în condiții de justiție digitalizată.

În formularea reperului informativ al articolului s-a ținut cont de rigorile legislative impuse de cadrul legal în vigoare, de condițiile tehnice și funcționalitățile în dezvoltare, dar și de practicile internaționale de reglementare și implementare a dreptului de acces la justiție în format digitalizat, prezentând astfel perspectivele de urmat.

### **Conținutul dreptului de acces la justiție**

Analizând cadru internațional de reglementare, dar și cel național stabilim cu certitudine că dreptul de acces la justiție se prezintă drept un drept complex alocat cetățenilor în vederea asigurării posibilității acestora de a recurge și solicita protecție din partea statului atunci când se consideră lezați în drepturi. Doctrina juridică este destul de bogată în prezentarea definițiilor cu privire la accesul la justiție, indicând că acesta poate fi abordat nu doar ca drept, dar și în calitate de principiu constituțional aplicabil drepturilor și libertăților fundamentale, arătând că acesta se aplică indiferent de calitatea persoanei protejate, cetățean român, cetățean străin ori apatrid, care permite apărarea oricărui drept sau a oricărei libertăți și a oricărui interes legitim, fără deosebire dacă acestea rezultă din Constituție sau din legi [1].

În conținutul prezentului articol, chiar dacă accesul la justiție se impune și drept principiu și garanție constituțională, întru realizarea sarcinilor de cercetare propuse ne vom opri la abordarea dreptului de acces la justiție în calitate de prerogativă subiectivă a cetățeanului posibil a fi exercitată în condiții de necesitate.

Pentru a prezenta conținutul acestui drept, vom remarca și reperatele teoretice date de doctrinari în definirea acestuia, ori aceste definiții ne vor fi utile în continuare în stabilirea cadrului de interes din perspectiva proiectării acțiunilor de digitalizare, dar și identificarea posibilelor riscuri care ar putea compromite orientarea nobilă de eficientizare prin digitalizare.

Astfel, remarcăm că potrivit profesorului universitar Tudor Drăganu, prin accesul liber la justiție, numit și dreptul la acțiune, se înțelege “un drept public, care conferă titularului puterea garantată juridic de a recurge la protecția statului în condiții care să oblige instanțele judecătorești competente să se pronunțe asupra pretenției sale” [2].

În același timp, autorul apreciază liberul acces la justiție ca fiind facultatea nestânjenită a persoanelor de a introduce, după libera lor apreciere, o acțiune în justiție, fie ea chiar nefondată în fapt sau în drept. Complementar, aceasta implică obligația corelativă pentru tribunalul competent de a se pronunța în fond asupra acestei acțiuni și, în consecință, să o admită sau să o respingă, deoarece accesul liber la justiție nu este un simplu principiu, ci un adevărat drept fundamental, pentru că, în conformitate cu Constituția, acesta se analizează ca o facultate de voință recunoscută și garantată persoanelor de a se adresa instanțelor judecătorești în vederea soluționării în fond a litigiilor lor, facultate căreia îi corespunde obligația pentru aceste organe ale statului de a desfășura activitatea judiciară prevăzută de lege [2].

Având în vedere reperatele teoretice sus indicate, remarcăm astfel că dreptul de acces în justiție poate fi abordat drept dreptul la instanță, circumstanță care de fapt este validată și de către documentele internaționale.

În conformitate atât cu legislația internațională cât și cea națională, dreptul de acces la instanță presupune pe de o parte prerogativa cetățeanului de a beneficia și pe de altă parte obligația statelor de a sigura ca instanțele de judecată să fie accesibile. Accesibilitatea poate implica disponibilitatea instanțelor competente în cauză, accesul la informații și accesibilitatea hotărârilor judecătorești.

Accesibilitatea se poate referi inclusiv la poziționarea geografică a unei instanțe, în cazul în care locația îndepărtată împiedică reclamanții să participe [3].

Astfel, din perspectiva realizării prezentei cercetări ne va interesa în special cadrul funcțional de realizare a dreptului de acces la justiție, și anume din perspectiva relaționării justițiabilului cu instanța de judecată în contextul procesului de exercitare a dreptului de solicitare a protecției statului în cazul unei pretinse lezări, dar și realizării acestuia. Această relaționare, ne interesează din perspectiva prescrierii cadrului de digitalizare și reperului necesar a fi urmat în contextul implementării realităților de instanțe digitalizate.

În sensul celor menționate, propune a cerceta mecanismul de asigurare a dreptului de acces la justiție de către sistemele naționale de judecată prin prisma verificării etapelor care necesită a fi asigurate utilizatorilor în contextul dezvoltării ulterioarelor acțiuni de transfer de drept din format offline în format online. Această cercetare, este importantă din perspectiva dezvoltării unui cadru sigur de asigurare a dreptului de acces la justiție, ori regula generală pentru lumea digitală nou creată, pornește de la faptul că drepturile digitale sunt aceleași drepturi individuale tradiționale, dar aplicabile într-un alt mediu – fie că îl numim „online”, „sfera digitală”, sau „internet”. Această interpretare a fost agreată prin consens și promovată în principal de Consiliul pentru Drepturile Omului al ONU, care a afirmat în mai multe rezoluții că „aceleași drepturi pe care le au oamenii offline trebuie protejate și online”. Mesajul ONU sugerează că, în loc să încercăm să definim noi drepturi pentru spațiul online, ar trebui să ne concentrăm pe extinderea în spațiul cibernetic a drepturilor omului deja existente. Nu este nevoie să inventăm noi drepturi ale omului, ci mai degrabă să găsim soluții pentru a adapta setul de instrumente existent la lumea digitală. Cu toate acestea, chiar dacă drepturile digitale sunt doar o extensie a celor tradiționale, acestea au particularitățile lor și de aceea merită o noțiune separată [4].

Abordând astfel, fluxul de etape legate de asigurarea transferului de drept de acces la justiție din mediul offline în cel online, vom remarca în special necesitatea preexistenței următoarelor condiții:

- *Cadru în care se asigură informarea cetățeanului despre perspectiva realizării dreptului de acces la justiție.* În acest sens, vom remarca faptul că cetățeanului trebuie să i se ofere un cadru în care acesta eventual ar putea să se auto-informeze sau să fie informat despre perspectiva realizării dreptului de acces la justiție. Astfel, dacă tindem să transferăm acest drept, din mediul offline în mediul online, trebuie să verificăm posibilitățile de care dispunem în vederea informării cetățeanului despre acest transfer, și să ne îngrijim de faptul că cetățeanul dispune de competențele necesare pentru realizarea acestui drept în mediul online.

- *Cadru de realizare a dreptului de acces la justiție.* Atunci când abordăm cadrul de realizare a dreptului de acces la justiție, urmează a fi considerat dreptul de acces la justiție în calitatea sa de facultatea nestânjenită a persoanelor de a introduce, după libera lor apreciere, o acțiune în justiție, fie ea chiar nefondată în fapt sau în drept. Astfel, în cazul, în care abordăm perspectiva digitalizării cadrului în care cetățeanul ar urma să depună o cerere de chema-

re în judecată, nu trebuie omisă obligația statului de a-i asigura cetățeanului posibilitatea de a depune după libera apreciere, o acțiune în justiție, fie ea chiar nefondată în fapt sau în drept. Astfel, în cazul în care optăm pentru dezvoltarea unor astfel de sisteme, trebuie considerată circumstanța de a putea acorda această facilitate oricui și în orice condiții, ori altfel prin acțiunile de digitalizare nobil orientate putem afecta drepturile anumitor categorii de justițiabili. Deci dezvoltarea serviciilor online de depunere a cererilor de chemare judecată trebuie să corespundă principiilor echității, egalității și lipsei de condiționalități, în așa fel încât orice cetățean interesat să depună o cerere, să o poată realiza, fără careva impedimente.

• *Prerogativele acordate justițiabilului în vederea realizării dreptului de acces la justiție.* Astfel, atunci când abordăm tematica asigurării realizării prerogativelor alocate justițiabililor în contextual realizării dreptului de acces la justiție urmează a fi considerată inclusiv disponibilitatea instanțelor competente de a asigura accesul la informații, documente de pe dosar și accesibilitatea hotărârilor judecătorești în format online.

Astfel, în cazul în care, se examinează soluții de digitalizare a activității instanței de judecată, criteriile menționate urmează a fi considerate în mod prioritar, ori altfel acțiunea de digitalizare orientată spre îmbunătățire poate fi compromisă.

### **Transferarea dreptului de acces la justiție din mediul offline în mediul online**

Transferarea dreptului de acces la justiție din mediul offline în mediul online nu este o sarcină simplă, dar la moment se impune drept o condiție necesară a fi realizată, ori cadrul virtual se impune tot mai des drept un cadru inevitabil realității contemporane. Având în vedere ultimele evoluții ale cadrului social și contextului vital, stabilim totuși că impulsivitatea acestui transfer a fost determinată în mare măsură de condiția pandemică și oportunitățile financiare aduse, impunându-se totuși drept o oportunitate posibil a fi valorificată atât de către reprezentanții domeniului public, cât și de cetățeni în calitate sa de justițiabili. În același context, prin prezentul articol, vom promova ideea precum că transferul în întregime a dreptului de acces la justiție din mediul offline în mediul online este prematur, și acest transfer urmează a fi considerat drept o alternativă propusă spre utilizare cetățenilor cu predilecție pentru utilizarea soluțiilor digitale.

Astfel, atunci când abordăm problematica transferului dreptului de acces la justiție din mediul offline în mediul online, urmează să înțelegem că această acțiune nu poate fi realizată spontan, fiind astfel recomandată trecere treptată, prin implementarea etapizată în activitatea de realizare a justiției a unor instrumente de digitalizare a proceselor judecătorești.

### **Sisteme și aplicații de depunere, acces și schimb online de documente**

*Sistemele și aplicațiile de depunere, acces și schimb online de documente* – acestea sunt software-uri puse la dispoziția justițiabililor și autorităților în contextul realizării dreptului de acces la justiție și implică posibilitatea de a depune, înregistra și accesa documente cu caracter judiciar. În Republica Moldova, în conformitate cu prevederile Regulamentului privind organizarea și funcționarea Sistemului informațional judiciar aplicația care permite cetățenilor să depună cereri de chemare în judecată în format online este Soluția informatică e-Dosar judiciar (SI e-DJ). Aceasta presupune o aplicație electronică care permite cetățenilor depunerea cererilor în instanța de judecată în format electronic, inclusiv cu aplicarea semnăturii electronice și posibilitatea de a gestiona în format electronic dosarul și materialele depuse. Deocamdată, aceasta încă nu este lansată în utilizare largă, fiind doar în pilotare cu scop de a verifica eventualele probleme care ar putea să apară în contextul utilizării aplicației respective. Pentru moment, însă deja este clar, că în vederea asigurării bunei funcționalități a acesteia se impun drept prioritar acțiuni de modificare legislative, ori cadrul legal în vigoare nu a fost pregătit în suficientă măsură în vederea transpunerii în practică a unor proceduri electronice de depunere, înregistrare și acces la materialele procesuale. Mai mult decât atât, menționăm asupra necesității operării de urgență a unor modificări a prevederilor legale care nu corespund condițiilor tehnice puse în utilizare, ori prin existența acestora justițiabilii sunt duși în eroare.

Remarcăm astfel, în special prevederile articolului 17<sup>1</sup>, alin. (1) Cod de Procedură Civilă 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 a dosarelor (PIGD), care este unic pentru întreg sistemul judecătoreesc. În acest caz, cererea și actele anexate la ea sub formă de documente electronice trebuie să fie semnate cu semnătura electronică avansată calificată.

În realitate însă, în conformitate cu prevederile Regulamentului privind organizarea și funcționarea Sistemului informațional judiciar, Programul integrat de gestionare a dosarelor este aplicație unică de documentare automatizată, evidență și control a activității de gestionare electronică a dosarelor și altor materiale procesuale emise de instanțele de judecată, fiind considerată drept sistem intern de management a 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 Soluția informatică e-Dosar judiciar (SI e-DJ). Aceasta presupune o aplicație electronică care permite cetățenilor depunerea cererilor în instanța de judecată în format electronic, inclusiv cu aplicarea semnăturii electronice și posibilitatea de a gestiona în format electronic dosarul și materialele depuse.

Astfel, constatăm că prevederile articolului 17<sup>1</sup>, alin. (1) Cod de procedură civilă sunt eronate, nu corespund cadrului legal din subordine și contextului tehnic dezvoltat, circumstanță care duce în eroare justițiabilii, instanțele de judecată și alte instituții din lanțul justiției, generând astfel percepții greșite și neînțelegeri per sistem.

Mai mult decât atât, existența acestei prevederi pune în dificultate judecătorii care sunt nevoiți să restituie cererile de chemare în judecată depuse online, deoarece acestea nu corespund condițiilor de formă expuse în art. 17<sup>1</sup>, alin. (1) Cod de Procedură Civilă și anume semnate cu semnătură electronică calificată.

Astfel, în calitate de soluție, propunem modificarea prevederile articolului 17<sup>1</sup>, alin. (1) Cod de Procedură Civilă prin substituirea sintagmei Programului integrat de gestionare a dosarelor cu sintagma - Soluția informatică e-Dosar judiciar și excluderea celei de-a doua propoziție din alineat, pe motiv că funcționalitățile tehnice a aplicației informatice e-Dosar judiciar implică a priori obligația aplicării semnăturii electronice avansate calificate pe cererea de chemare în judecată și actele anexate la cerere.

În același context, atragem atenția asupra faptului că lansarea în utilizare a aplicației e-Dosar judiciar implică și asumarea unor obligații de modificare legislativă.

Atragem, în special atenția asupra prevederilor art. 167 Cod de procedură civilă care indică că reclamantul trebuie să depună în adresa instanței copiile de pe cererea de chemare în judecată și de pe înscrisuri, certificate de



către parte, pe proprie răspundere, într-un număr egal cu numărul de pârâți și de intervenienți, dacă ei nu dispun de aceste acte, plus un rând de copii pentru instanță. Astfel, odată ce cererea de chemare în judecată este depusă online prin intermediul aplicației e-Dosar judiciar, reclamantul trebuie să fie exceptat de obligația depunerii actelor în format de hârtie, ori altfel această practică de depunere online poate fi descurajată.

Suplimentar modificărilor legislative menționate, urmează a fi clarificat aspectul legat de stabilirea procedurilor de compensare a cheltuielilor de imprimare a actelor de către instanță și expedierea în adresa pârâtului a copiilor de pe cererea de chemare în judecată. Astfel, se propune operarea modificărilor în Legea cu privire la taxa de stat, care ar impune obligarea reclamantului de a achita o taxă pentru imprimare odată cu depunerea cererii de chemare în judecată, taxă care ulterior poate fi compensată de către partea care a pierdut procesul.

În vederea dezvoltării acțiunilor pe termen lung, poate fi considerată spre aplicare și practica Estoniei, țară în care toți cetățenii au o adresă de email atribuită odată cu pașaportizarea, circumstanță care exclude obligativitatea expedierii cererilor de chemare în judecată și documentelor judecătorești în format de hârtie. Adresa de email a cetățenilor din Estonia este interconectată cu numărul de telefon și cabinetul electronic personal la care cetățenii sunt notificați despre acțiuni judecătorești inițiate cu participarea lor sau în privința lor.

La fel, în contextul dezvoltării ulterioarelor funcționalități a e-Dosar judiciar poate fi considerat și model sistemul eComms utilizat de Curtea Europeană pentru Drepturile Omului.

### **Sisteme interne de management a dosarelor și materialelor procesuale în format electronic**

Chiar dacă sistemele interne de management a dosarelor și materialelor procesuale în format electronic nu sunt instrumente care asigură direct accesul la justiție a cetățeanului, vom insista asupra prezentării lor, ori acestea în fond reprezintă fundamentul pentru instituționalizarea instrumentelor externe de acces la justiție, de tipul e-dosar judiciar. Ce reprezintă sistemele interne de management electronic sau automatizat a dosarelor judecătorești?. Sistemele interne de management electronic sau automatizat a dosarelor judecătorești sunt sisteme interne oferite spre utilizare autorităților din dome-

niul judecătoresc în scop de realizare a sarcinii de evidență și documentare procesuală a dosarelor în format electronic. De obicei, acestea sunt dezvoltate spre a fi utilizate de către judecători și colaboratorii instanțelor oferindu-le acces partajat la datele și câmpurile de sistem, având la bază rolul funcțional și atribuțiile stabilite prin fișa de post. Sunt exemple de state, care au optat să creeze un sistem unic de management judecătoresc, care prin esența sa oferă tuturor actorilor din domeniul justiției drept de acces la informația judecătorească, stabilind roluri partajate și limitate în corespundere cu rolul funcțional îndeplinit. În practica Republicii Moldova este implementat spre utilizare Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD), sistem intern care este propus spre utilizare doar colaboratorilor instanțelor judecătorești și judecătorilor. În aceeași ordine de idei însă acesta este interconectat la aplicația e-Dosar, care asigură transmiterea în două direcții a informațiilor dintre aceste două sisteme asigurând astfel accesul cetățeanului, dar și autorităților publice și instituții private la dosarele avute în gestiune.

Analizând cadrul diferit de construcție sistemelor informaționale, nu putem spune că unul este mai bun sau mai rău, important este ca acestea să-și îndeplinească scopul de înscriere și formare a dosarelor în format electronic pe de o parte și pe de altă parte - asigurarea dreptului de acces a cetățeanului la aceste înscrieri și documentări, în corespundere cu principiul echității, egalității, nediscriminării.

În aceeași ordine de idei, remarcăm faptul, că sistemele de asigurare a accesului la justiție pot fi dezvoltate nu doar drept instrumente statale dar și drept instrumente care eventual pot interconecta participanți și schimb de date cu autorități din diferite state. Un exemplu în acest sens, la nivelul Uniunii Europene în calitate de sistem online de asigurare a accesului la justiție și realizării comunicării în contextul procedurilor judiciare transfrontaliere este dezvoltat e-CODEX (e-Justice Communication via Online Data Exchange).

e-CODEX permite interoperabilitatea dintre sistemele informatice utilizate de autoritățile judiciare. Sistemul permite interconectarea diferitelor sisteme naționale de e-justiție pentru a desfășura proceduri transfrontaliere în materie civilă și penală.

e-CODEX constă într-un pachet de componente software care permite conectivitatea între sistemele naționale. Sistemul permite utilizatorilor săi (autorități judiciare competente, practicieni în domeniul dreptului și cetățeni) să trimită și să primească pe cale electronică documente, formulare ju-

ridice, probe sau alte informații într-un mod rapid și securizat. În acest fel, e-CODEX permite crearea unor rețele de comunicații descentralizate interoperabile și securizate între sistemele informatice naționale, care sprijină procedurile civile și penale transfrontaliere. e-CODEX stă deja la baza sistemului de schimb digital de probe electronice, sprijină schimburile în ceea ce privește ordinele europene de anchetă și asistența judiciară reciprocă în domeniul cooperării judiciare în materie penală [5].

Astfel, în dezvoltarea ulterioară a funcționalităților Programului Integrat de Gestionare a dosarelor se impune drept oportună studierea perspectivelor de interconectare cu sisteme externe de justiție, care în fond vor contribui substanțial la îmbunătățirea practicilor de comunicare judiciară interstatală.

### **Instrumente de videoconferință**

Necesitatea de eficientizare a procesului de înfăptuire a justiției, prin optimizarea cheltuielilor de administrare și reducerea termenelor de examinare a cauzelor, a avut drept rezultat implementarea la scară largă, de către instituțiile publice și sistemul judecătoresc a tehnologiilor informaționale. Efectele pandemiei COVID-19 au impus exigența suplimentară de evitare a contactului fizic cu alte persoane, amplificând în așa mod necesitatea de a desfășura ședințele de judecată fără prezența fizică a părților în sala de ședințe. Drept soluție astfel, a fost identificată organizarea ședințelor de judecată prin utilizarea videoconferinței.

Sistemul de videoconferință presupune echipamente securizate de comunicare care unesc două locații și permit comunicarea dintre acestea. Pentru utilizator aceasta înseamnă, de regulă, un ecran și un difuzor prin care își vede și aude interlocutorul și una sau mai multe camere și microfoane prin care e transmisă propria imagine și voce.

Referindu-ne la practica Republicii Moldova, stabilim că pentru moment, aplicația de videoconferință este 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. Totodată, 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 se efectuează la sediile instanțelor de judecată numai în cazuri excepționale.

Suplimentar situațiilor sus indicate, 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, 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. În aceeași ordine de idei, este de reținut 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.

Totodată remarcăm, că necesitatea instituționalizării aplicației de videoconferință de către instanțele naționale de judecată este determinată în mare măsură de condițiile pandemice în care ne aflăm care nu permit cetățenilor să se deplaseze cu ușurință, dar și cadru care impune instanțele de judecată în situația în care trebuie să implementeze măsuri distanțate de organizare ale ședințelor de judecată.

Totuși, în cazul, în care optăm pentru extinderea utilizării practicilor de videoconferință, recomandăm evaluarea cadrului general de acces la justiție. Organismele internaționale și regionale (europene și sud-americane) au încurajat folosirea tehnologiilor informaționale de comunicare pentru asigurarea accesului la justiție, dar au reiterat principii și standarde de drept procesual ce trebuie respectate. În primul rând, inculpatul are dreptul de a fi prezent fizic în ședința de judecată ce îl privește. Acest drept nu este prevăzut expres și uniform în documentele internaționale pentru toate tipurile de cauze sau niveluri de judecare a cauzei. Principiul de bază, care nu poate fi încălcat,

este ca persoana privată de libertate să fie adusă în fața judecătorului pentru prima audiere de constatare a legalității privării de libertate. Această regulă însă adesea se extinde și dincolo de audierile inițiale. Principiul 11 din Principiile și liniile directoare ale ONU asupra remediilor și procedurilor privind dreptul oricărei persoane private de libertate de a iniția proceduri în instanța judecătorească spune că instanța de judecată ar trebui să garanteze prezența fizică a deținutului în ședință de fiecare dată când ultimul solicită acest lucru. Un studiu recent al Oficiului ONU pentru statul de drept și securitate instituțională, despre aplicarea videoconferinței în desfășurarea cauzelor de judecată, chiar dacă menționează avantajele acesteia în condițiile pandemiei, oricum își exprimă preferința pentru prezența fizică. La fel susține și Comisia Internațională a Juriștilor, care într-un studiu dedicat acestei teme, declară: „dreptul internațional în mod clar presupune dreptul persoanei acuzate de a fi prezentă fizic la procesul său penal și dreptul persoanei arestate sau reținute să fie prezentă la audierea sa inițială în fața judecătorului” [6].

Astfel, în cazul în care optăm spre extinderea utilizării videoconferințelor în cadrul activității judiciare, se impune drept necesară dezvoltarea unei viziuni de sistem în ceea ce privește cadrul de utilizare a videoconferinței în cadrul proceselor de judecată, astfel drept oportunități trebuie evaluată fie perspectiva asigurării participării la ședințe de judecată prin videoconferință pentru orice tip de ședințe indiferent de calitatea procesuală și tipul procesului, fie extinderea utilizării videoconferinței în formă graduală, la mai multe tipuri de etape procesuale și mai multe tipuri de cauze.

Este important de remarcat că aceste acțiuni de dezvoltare strategică trebuie coroborate cu necesitățile tehnice posibile a fi implementate și modificările legislative necesare a fi întreprinse, dar nu în ultimul rând coraportate față de garanțiile general valabile propuse spre realizare cetățenilor în contextul prezentării promisiunilor de realizare a dreptului de acces la justiție.

Identificarea posibilităților de dotare suplimentară a instanțelor de judecată cu echipamente tehnice de videoconferință, după cum am menționat se impune drept o altă sarcină importantă a fi realizată în paralel cu acțiunile de modificare legislativă și extindere a utilizării videoconferinței.

Pentru moment marea majoritate a instanțelor de judecată dispun de 1-3 săli de judecată dotate cu echipament de videoconferință. În cazul în care se tinde extinderea utilizării videoconferinței la alte categorii de cauze se impune drept necesară dotarea a unui număr mai mari de săli de videoconferință,

în așa fel încât să asigure posibilitatea organizării unui număr crescut de ședințe prin videoconferință.

Realitățile de moment s-au schimbat considerabil în ultima etapă, fiind determinate pe de o parte de digitalizarea masivă a serviciilor oferite, confortul generat de reducerea deplasărilor, economiile posibil a fi făcute, optimizarea proceselor de deplasare, și pe de altă parte, condițiile pandemice care ne impun să ne menținem în acest cadru. Drept urmare, sunt propuse operarea modificărilor legislative în formă în care ar oferi justițiabililor acces la justiție, indiferent de cadru social, mediu, etc.

### **Instanțe digitalizate**

Noțiunea de instanță digitalizată se impune drept una nouă în lexiconul cotidian, fapt pentru care insistăm să o definim. Astfel prin noțiunea de instanță digitalizată vom înțelege instanța activitatea căreia este îmbunătățită prin implementarea soluțiilor digitale, care asigură realizarea automatizată a fluxului de lucru în instanță, oferă facilități digitale informaționale și de acces la justiție în cadrul sediului instanței, dar care oferă totodată și posibilitatea justițiabililor de a accesa serviciile judecătorești de la distanță.

Toți cetățenii ar trebui să beneficieze de pe urma posibilităților digitale suplimentare și ar trebui să se bucure de oportunități egale în ceea ce privește accesul digital la justiție și la proceduri echitabile și că participarea digitală trebuie, prin urmare, să fie garantată necondiționat tuturor grupurilor din societate, fără discriminare. Ar trebui să se țină seama, în special, de nevoile persoanelor vulnerabile, inclusiv ale copiilor și ale adulților vulnerabili, cum ar fi persoanele în vârstă și persoanele cu dizabilități, precum și de cele ale victimelor criminalității. Astfel, prin implimentarea tehnologiilor digitale în sistemele de justiție nu trebuie să diminueze garanțiile procedurale pentru cei care nu au acces la astfel de tehnologii.

Totodată, vom menționa că noțiunea de instanță digitalizată diferă de noțiunea de instanță virtuală, ori cea din urmă presupune că toate activitățile se realizează prin procese distanțate în mediu online, fără a implica necesitatea existenței unui cadru fizic al instanței.

Astfel, prin prezentul articol vom fi de părerea că întru asigurarea în conformitate cu principiul echității, egalității și non-discriminării se impune drept necesară instituționalizarea instanțelor digitale și nu virtuale. Această concluzie reiese și din faptul că societatea nu este pregătită în întregime de a

coexista într-un mediu virtual, iar justiția este un serviciu cheie care instituie echilibru de balanțe între bine și rău în cadrul social și respectiv aceasta nu poate fi transferată în totalitate în mediul online.

Având însă în vedere oportunitățile și beneficiile care pot fi instituționalizate din perspectiva creării instanțelor digitale, considerăm oportună valorificarea potențialului de transfer sau transformare a unui cadru de servicii din servicii prestate în formă offline în servicii online. Remarcăm că instanța digitală implică în special activități privind desfășurarea de proceduri digitale în fața ei, comunicarea electronică între părți, instanțe și autorități, transmiterea electronică a documentelor și utilizarea audierilor și a conferințelor audio și video în contextul organizării procedurilor judecătorești.

În aceeași ordine de idei, dacă abordăm așteptările justițiabililor vizavi de serviciile oferite de instanțele de judecată, atunci trebuie să înțelegem că în contextul digitalizării serviciilor judecătorești, urmează să considerăm inclusiv următoarele așteptării:

- servicii oferite în format online, în condiții de considerare a particularităților individuale a diferitor grupuri de justițiabili;
- posibilitatea de a beneficia de forme diferite de acces la serviciile judecătorești, inclusiv prestate în format online, dar și format offline;
- acces instantaneu la serviciile oferite;
- servicii oferite în condiții de infrastructură cu confort adaptat la necesitățile diferitor grupuri de justițiabili, inclusiv cu confort digitalizat;
- asigurarea respectării dreptului la viață privată și de familie, precum și a dreptului la securitate în condițiile prestării serviciilor de acces la justiție;
- asigurarea respectării dreptului la integritate și demnitate, în contextul realizării activității judecătorești în formatul unei instanțe virtuale, etc.

Digitalizarea serviciilor judiciare reprezintă o nouă orientare în activitățile de modernizare a activităților instanțelor judecătorești, care presupune activități extinse de utilizare a tehnologiilor informaționale în îmbunătățirea serviciilor pentru utilizatori. Acțiunile se referă la optimizarea proceselor de colectare și procesare a datelor, implementarea serviciilor integrate de prelucrare de date.

Digitalizarea serviciilor judecătorești nu trebuie abordată drept instrument care reduce contactul uman sau interacțiunile justițiabililor cu colaboratorii instanței, dar drept instrument care contribuie la îmbunătățirea gradului de satisfacție a justițiabilului privitor la serviciile oferite.

Satisfacția justițiabilului astfel poate fi crescută prin reducerea termenelor de așteptare, posibilitatea de a obține servicii judecătorești fără a suporta costuri suplimentare sau implicarea în activități de deplasare, sau depunerea oricărui alt efort suplimentar. Digitalizarea nu trebuie abordată drept obiectiv final, ci trebuie privită drept factor care contribuie la eficientizarea activității instanței.

În procesul de implementare în activitatea instanței a serviciilor judiciare trebuie să se țină cont de cel puțin următoarele principii:

- Implementarea tehnologiilor în optimizarea serviciilor în așa fel încât prin facilitățile oferite, acestea să se impună drept intuitive, ușor de utilizat, care sunt adaptate nevoilor justițiabililor;
- Dezvoltarea prin implementarea tehnologiilor a comodității de a interacționa cu instanțele în format fără hârtie, oricând, oricum și oriunde pe orice dispozitiv;
- Dezvoltarea prin implementarea tehnologiilor a posibilității de auto-deservire în contextul accesării serviciilor judecătorești;
- Implementarea mecanismelor de securizare a datelor cu caracter personal prelucrate.

Fiecare instanță ar trebui să se întrebe care dintre servicii, eventual ar putea fi optimizate prin implementarea tehnologiilor informaționale, să stabilească care ar fi beneficiile pentru colaboratorii instanțelor pe de o parte și pentru justițiabili pe de altă parte, și în dependență de concluziile formate să elaboreze strategii de tehnologizare a activității instanței și serviciilor oferite.

### **Transformările dreptului de acces la justiție în condiții de justiție digitalizată**

*Servicii accesibile și incluzive.* Unul dintre obiectivele majore ale procesului de apropiere a instanțelor de judecată de justițiabili constă în crearea oportunităților egale pentru toată populația, inclusiv pentru persoanele și grupurile vulnerabile și marginalizate, de a beneficia de serviciile judecătorești în condiții echitabile. Implementarea acestui deziderat urmează a fi desfășurată prin identificarea barierelor și necesităților întâlnite de persoanele și grupurile vulnerabile și marginalizate la accesarea serviciilor și elaborarea (în mod participativ) a soluțiilor potrivite (conforme standardelor internaționale în domeniul nediscriminării și drepturilor omului) pentru remedierea acelor bariere suplimentare întâlnite de grupuri în procesul de accesare a serviciilor judecătorești.



Acest principiu se referă și la implicarea efectivă a persoanelor, inclusiv a celor vulnerabile și marginalizate, în procesul de apropiere a instanței de așteptările justițiabililor, la toate etapele și nivelurile de reorganizare a activității instanței.

Implicarea beneficiarilor serviciilor judecătorești în procesul de evaluare, regândire și îmbunătățire a acestora va spori calitatea, accesibilitatea și transparența serviciilor, precum și va contribui la abilitarea și incluziunea socială a persoanelor, în special a celor din grupurile vulnerabile și marginalizate, crescând și încrederea populației în serviciile judecătorești.

*Prestarea serviciilor prin canale multiple.* Acest principiu presupune aplicarea unei strategii omnicanal, care să asigure accesul la serviciu oricând și prin orice canal disponibil. Oamenii așteaptă ca serviciile judecătorești să fie accesibile oricând, oriunde și prin orice mijloc de comunicare disponibil. Ei preferă și solicită din ce în ce mai mult acces complet la informații. În contextul apropierii instanțelor de judecată de așteptările justițiabililor, acest principiu s-ar transpune în următoarele strategii:

- posibilitatea de a alege canalul de prestare preferat de beneficiar (de exemplu ridicarea actelor din cancelarie sau expedierea actelor prin e-mail, sau accesarea actelor prin e-Dosar, etc.);

- diversificarea canalelor de acces pentru a include o gamă mai largă de beneficiari, pentru a utiliza cea mai potrivită modalitate de solicitare și primire a serviciului în funcție de posibilitățile și necesitățile acestora, inclusiv cele ce derivă din caracteristicile individuale (persoană în etate sau persoană cu dizabilități, imigrant, femei și copii vulnerabili etc.) sau social-culturale (religie, rasă, etnie, limbă vorbită etc.) ale solicitanților;

- posibilitatea de a schimba canalul în timpul procesului de prestare a serviciilor.

Standardizarea și simplificarea serviciilor. Pentru a transforma serviciile tradiționale în unele centrate pe oameni, este esențial ca serviciile să fie standardizate și să asigure o experiență uniformă, dar sensibilă la necesitățile beneficiarilor acestor servicii. Astfel, se impune drept oportună practica organizării activităților de discuție între managerii tuturor instanțelor de judecată, în așa fel încât să se pună în discuție perspectiva optimizării, dar și uniformizării tuturor proceselor de lucru în cadrul tuturor instanțelor de judecată din țară, iar tehnologiile IT pot servi drept oportune în acest sens. Această activitate ar contribui la îmbunătățirea înțelegerii procedurilor de către justițiabili și formarea unor impresii pozitive în coraport cu serviciile prestate.

Solicitarea datelor o singură dată. Acest principiu asigură că beneficiarii de servicii judecătorești vor prezenta doar o singură dată informațiile necesare prestării serviciilor, urmând ca instanțele judecătorești să capteze această informație în cel mai bun mod și să facă schimb de informații pe interiorul sistemului. Oamenii și agenții economici nu trebuie să ofere aceleași informații repetat pentru accesarea serviciilor.

Principiul „o singură dată” îmbunătățește experiența generală în ceea ce privește beneficierea de servicii și face prestarea serviciului rapidă și eficientă.

Utilizarea soluțiilor TIC în prestarea serviciilor. Serviciile electronice au transformat din temelie modalitatea de interacțiune a autorităților cu beneficiarii, de la guvernare și implementare a politicilor până la solicitarea și prestarea propriu-zisă a serviciilor. Multe țări, printre care Olanda, Marea Britanie, Noua Zeelandă, Letonia, Estonia ș.a., utilizează e-serviciile pentru a răspunde mai bine necesităților crescânde ale cetățenilor.

Tranziția la prestarea serviciilor judecătorești prin intermediul canalelor electronice trebuie aplicată de către instituțiile guvernamentale, pentru a beneficia de o mai mare eficiență a proceselor de lucru și pentru a spori accesul beneficiarilor la informații și servicii.

În același context, odată cu ascensiunea tehnologiilor de inteligență artificială, în contextul digitalizării serviciilor instanțelor judecătorești, recomandăm și considerarea ghidărilor CEPEJ indicate în „Cartă etică europeană” privind utilizarea inteligenței artificiale în sistemul judiciar adoptată în decembrie 2018 de către Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției, numită CEPEJ.

Astfel, CEPEJ a identificat următoarele principii de bază care trebuie respectate în domeniul IA (Inteligenței Artificiale) și cel al justiției:

- Principiul respectării drepturilor fundamentale: asigurarea compatibilității concepției și implementării instrumentelor și serviciilor de inteligență artificială cu drepturile fundamentale;
- Principiul nediscriminării: prevenirea specifică a dezvoltării sau intensificării oricărei discriminări între indivizi sau grupuri de persoane;
- Principiul calității și securității: în ceea ce privește prelucrarea deciziilor și datelor judiciare, utilizarea surselor certificate și a datelor intangibile cu modele concepute într-un mod multidisciplinar, într-un mediu tehnologic sigur;
- Principiul transparenței, imparțialității și corectitudinii: facilitarea accesibilității și înțelegerii metodelor de prelucrare a datelor, autorizarea audierilor externe;

• Principiul “sub controlul utilizatorului”: excluderea unei abordări prescriptive și asigurarea faptului că utilizatorii sunt actori informați și care controlează alegerile lor [7].

### Concluzii

Digitalizarea justiției urmărește să faciliteze accesul la justiție, să îmbunătățească eficiența globală și să asigure reziliența sistemelor de justiție în perioade de criză, cum ar fi cea provocată de pandemia de COVID-19. Pandemia de COVID-19 a adus în prim-plan, printre altele, necesitatea de a accelera digitalizarea și interoperabilitatea sistemelor informaționale.

Cu siguranță digitalizarea poate produce efecte pozitive orientate să consolideze accesul la justiție. Asigurarea unui acces digital mai bun la justiție și desfășurarea unor proceduri digitale în fața instanțelor judecătorești pot aduce beneficii în special persoanelor din zonele îndepărtate și rurale, cu condiția să fie îndeplinite toate condițiile tehnice necesare – cum ar fi accesul la internet în bandă largă de mare capacitate

În aceeași ordine de idei, nu trebuie neglijate riscurile care eventual pot afecta implementarea și asigurarea reală a dreptului de acces la justiție în format online, similar formatului offline. Utilizarea tehnologiilor digitale și a mijloacelor de comunicare electronică nu ar trebui să submineze dreptul la un proces echitabil, în special dreptul la egalitatea armelor și dreptul la o procedură contradictorie, dreptul la un proces public, inclusiv, în anumite cazuri, dreptul la o audiere orală în prezența fizică a părții afectate, precum și dreptul la o cale de atac.

Utilizarea tehnologiilor digitale în sectorul justiției este extrem de sensibilă și, prin urmare, trebuie să respecte cele mai recente standarde în ceea ce privește informațiile și securitatea cibernetică și să respecte pe deplin legislația privind protecția vieții private și protecția datelor. Recurgerea în mai mare măsură la tehnologia digitală și la procesele automatizate, în special, necesită o monitorizare umană atentă a acestor sisteme, inclusiv a celor care utilizează inteligența artificială, precum și o transparență sporită pentru a asigura încrederea publică.

Digitalizarea va ușura sarcina justiției și a celor care apelează la ea. Însă digitalizarea justiției trebuie să meargă în pas cu nivelul general de digitalizare a societății, pentru a se asigura liberul acces la justiție și a nu se transforma într-un obstacol, precum și să asigure protecția datelor cu caracter personal.

În paralel cu pledarea pentru digitalizarea accesului la justiție, remarcăm totuși importanța păstrării procesele nedigitale tradiționale și, dacă este cazul, birourile de asistență fizice, alături de noile forme digitale, pentru a oferi cetățenilor care nu pot încă participa pe deplin la evoluțiile tehnologice o protecție juridică efectivă și acces la justiție. În același timp, este necesar să se ofere cetățenilor informații complete într-un limbaj simplu și accesibil cu privire la modul de utilizare a serviciilor digitale și la modul de exercitare a drepturilor lor în acest fel.

Judecătoriile digitale sunt o nouă realitate, însă dezvoltarea cadrului, facilitarea acestuia trebuie asumate și continuate cu grijă, în așa fel încât acestea să fie o contribuție la consolidarea dreptului de acces la justiție și nu compromiterea contextului digitalizat instituționalizat cu scop nobil.

### **Resurse bibliografice:**

1. Muraru I., Tănăsescu E. S. *Drept constituțional și instituții politice*. București: C. H. Beck, 2009.

2. Drăganu T. *Liberul acces la justiție*. București: Editura Lumina Lex, 2003.

3. *Manual de drept european privind accesul la justiție*. Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2016. Disponibil: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-ecthr-2016-handbook-on-access-to-justice\\_ro.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-ecthr-2016-handbook-on-access-to-justice_ro.pdf)

4. Mîrza R., Ce sunt drepturile digitale și cum s-au respectat în pandemie? CPR Moldova – Centrul de Politici și Reforme. Disponibil: <https://cpr.md/2021/11/22/ce-sunt-drepturile-digitale-si-cum-s-au-respectat-in-pandemie/>

5. Digitalizarea justiției: Consiliul aprobă mandatul său pentru negocierile privind sistemul e-CODEX, Comunicat de presă al Consiliului UE, 7 iunie 2021. Disponibil: <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2021/06/07/digitalisation-of-justice-council-approves-its-mandate-for-negotiations-on-the-e-codex-system/>

6. Studiu- Pandemia, videoconferința și accesul la justiție, CPR Moldova – Centrul de Politici și Reforme, accesibil la <https://cpr.md/2021/05/18/pandemia-videoconferinta-si-accesul-la-justitie/>

7. „Cartă etică europeană” privind utilizarea inteligenței artificiale în sistemul judiciar adoptată în decembrie 2018 de către Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției, numită CEPEJ, disponibilă la: <http://cpescmdlib.blogspot.com/2019/01/coe-e-publicatii-carta-etica-europeana.html>

## IMPORTANȚA ACTIVISMULUI JURIDIC PROFESIONAL PENTRU JUSTIȚIA NAȚIONALĂ

### THE IMPORTANCE OF PROFESSIONAL LEGAL ACTIVISM FOR NATIONAL JUSTICE

Andrei NEGRU

CZU: 347.962:343.162:347.971(478)

#### **Summary:**

*Professional legal activism, characteristic for judges and prosecutors, is a phenomenon of special importance in the process of manifestation of a consolidated and independent Justice. Namely, the active and professional involvement of magistrates in identifying and solving the problems specific for national justice, the consolidation of a theoretical-practical capacity of the judiciary, able to manage a constructive and public dialogue with representatives of professional civil society will solve many problems of the national justice system.*

**Keywords:** *legal activism, legal culture, legal conscience, justice, contemporary democratic state, rule of law, political regime, good governance.*

Societatea contemporană, perfecționată atât în aspect practic, cât și în aspect teoretic, de activitatea evolutivă a civilizației, este determinată prin prezența unei forme specifice de organizare. Această formă posedă un caracter static, prin forma sa și, concomitent, dinamic, prin conținutul său, astfel manifestându-se acele aspecte de influență reciprocă caracteristice dualismului în cauză. Forma de organizare, având un caracter static, este caracterizată de prezența statului de drept, printr-un ansamblu de premise specifice. Deși identificarea statului de drept, în calitate de deziderat teoretic, determină scopul organizării sociale respective, în prezent aceasta este considerată drept un fenomen de importanță praxiologică deosebită. Anume prezența statului de drept, prin manifestarea premiselor sale, și stabilește conținutul acestei

societăți organizate – regimul politic democratic, capabil să realizeze scopul statului contemporan – proclamarea, promovarea, protejarea și restaurarea drepturilor și libertăților oamenilor. Această perspectivă de realizare nu poate fi materializată decât în condițiile unui regim politic democratic. Fiind caracterizat în doctrină drept un ansamblu de metode prin intermediul cărora se realizează puterea în stat [1, p.70], acest mediu al statului de drept stabilește anumite semne cardinale de manifestare. Evident, că unul din aceste semne cardinale, ce au destinația de a caracteriza regimul politic în aspect calitativ, este cultura societății, fenomen determinat de conștiința socială respectivă, care la fel poate fi considerată punct de reper al regimului democratic contemporan. Importanța delimitării acestor două fenomene rezultă din natura lor și din interacțiunea cu alte fenomene de ordin social, politic, economic și juridic. Dacă nivelul de cultură socială este, într-o anumită măsură, determinat de gradul de dezvoltare economică a societății [2, p.472], chiar în cadrul unei și aceleiași formațiuni social-economice, atunci conștiința socială [3, p.577] este acel fenomen determinant ce caracterizează regimul politic democratic, indiferent de tipizarea dreptului și statului. Conștiința socială, îndeosebi prin forma sa juridică, reflectă atitudinea societății față de formele de organizare a societății respective, în concretizare, reflectă atitudinea societății față de stat, care și este rezultatul manifestării regimului politic prin ansamblul său de metode de realizare a puterii. Atât conștiința socială în general, cât și conștiința juridică în special sunt direct orientate spre determinarea unui al treilea punct de reper, determinant pentru regimul politic – viabilitatea și calitatea justiției [4, p.166]. Anume natura, calitatea și orientarea conștiinței sociale și a conștiinței juridice determină rolul și vectorul de dezvoltare a justiției în societatea respectivă. Regimul politic democratic, în calitate de conținut al statului de drept contemporan, este influențat de o cultură socială, o conștiință socială și o justiție de o anumită calitate.

Cu referință la calitatea justiției, este necesar de menționat că trebuie privită drept categorie mai complexă în raport cu calitatea actului de justiție. Calitatea justiției este apreciată prin termenul de justiție consolidată, privită într-un proces dinamic, perpetuu, care, într-o societate democratică, se află într-un coraport dinamic proporțional. Altfel spus, procesul de consolidare a justiției este un proces dinamic, ce reflectă realitatea obiectivă a conexiunii dintre forma de organizare a societății contemporane – statul de drept și conținutul de manifestare – regimul politic democratic [5, p. 197], identificat prin ansamblul de metode de realizare a puterii și justiției, printr-o capacitate

exclusivă de interpretare cazuală superioară și emitere a actelor de aplicare a dreptului, care, odată intrate în vigoare, se bucură de autoritatea de lucru judecat, autoritate care, conform prevederilor doctrinei juridice, nu poate fi contestată de nimeni. Din considerentele de valoare majoră pentru societatea democratică, în procesul de democratizare a acesteia, justiția, în scopul dezvoltării și corespunderii cerințelor contemporane, necesită realizarea acestui proces de consolidare a sa, ca fenomen socio-juridic adecvat realităților corespunzătoare menționate. Cercetări profunde în domeniul activismului juridic al subiecților într-un regim contemporan democratic [6, p.174] determină o claritate în procesul de antrenare a magistraților în procesul de consolidare a justiției.

Procesul de consolidare a justiției contemporane, pe lângă un șir de factori ce-l determină, urmează a fi completat și stabilit la nivel doctrinar, argumentat prin realitățile practice din societate, marcate de un activism social pronunțat, îndeosebi de un activism juridic manifestat atât din partea membrilor ordinari ai societății, cât și din partea magistraților-profesioniști, care nemijlocit posedă funcția de realizare a justiției în stat. Anume implicarea magistraților, în scopul identificării unor procese reformatorii în domeniul justiției, și are o relevanță primordială pentru determinarea calității și eficienței justiției naționale. Anume activismul juridic social, determinat de acea cultură juridică și, mai ales, de conștiință juridică generală a societății, și influențează considerabil procesul de consolidare a justiției contemporane. Or, procesul de consolidare a justiției este o activitate reglementată și orientată spre realizarea principiilor justiției contemporane.

Realitatea juridică națională ne impune sarcini diverse, ce se referă atât la procesul de creare și perfecționare a sistemului legislativ, cât și la formarea și implementarea mecanismelor de realizare și, îndeosebi, de aplicare a normelor juridice. Procesul de reformă a justiției naționale se caracterizează ca una dintre multiplele sarcini orientate spre modernizarea și democratizarea perpetuă a regimului politic al statului și promovarea valorilor statului de drept. Contextul abordării se determină prin semnificația prioritară pe care o are justiția în procesul de consolidare a mecanismului statului de drept. Procesul de reformă a justiției, materializat normativ printr-o strategie de reformă în domeniu, are un caracter complex, ce atentează la o pluralitate de fenomene de natură specială din cadrul justiției, evidențiază multiple perspective de reglementare normativ-juridică, atât la nivel legislativ, cât și la nivel de reglementare specializată, ce rezultă din competențele organelor abilitate în

domeniu. Nu vom elogia sau diminua perspectivele de reformă în domeniul justiției, urmărind scopul de a menține dinamizarea acestui proces complex, care, în opinia noastră, începe să manifeste semnalmente de stagnare. Prezentându-se în calitate de semnalizator al calității activității guvernării, procesul de reformă a justiției este perceput în mod diferit de reprezentanții societății civile, în funcție de cultura juridică și conștiința juridică manifestată. Finalitatea este clară și exprimată ori prin aprecierea, ori prin dezaprobarea politicii promovate de guvernare. Important este că atât actuala guvernare, cât și precedentă au sesizat importanța necesității stabilirii unei justiții naționale independente și consolidate, capabile să asigure o stabilitate a relațiilor juridice. Justiția se impune, prin calitatea și eficiența sa, în ipostaza unui indiciu determinant al independenței și suveranității statului nostru.

Importanța și complexitatea procesului de reformă în justiție ne îndeamnă să depistăm unele soluții, raționalizări suplimentare, orientate spre o eficientizare a procesului în cauză. Apare oportunitatea evaluării rolului societății civile – acea parte activă a populației care, prin natura ei definitorie, solicită o implicare teoretico-praxiologică în așa domenii de rezonanță social-politică cum este reforma justiției [7, p.168].

Activismul juridic prezumă o activitate specifică, profesională într-un anumit domeniu al vieții sociale de interes public sau privat, orientat spre protejarea, realizarea, restaurarea drepturilor omului și cetățeanului, fiind exprimată prin implicarea în procesul de legiferare și realizare a normelor juridice din domeniul vizat. Evident, activismul juridic caracterizează o activitate conștientă care, la rândul ei prezumă un nivel avansat de conștiință juridică și de cultură juridică.

Orice proces de reformă, în orice domeniu al vieții sociale și politice, dacă se intenționează a avea o finalitate pozitivă, prezumă activism juridic. Asupra unui proces de reformă influențează, pe diferite direcții și prin diferite metode, activismul juridic social și activismul juridic profesional. Și procesul de reformare a justiției, actual pentru realitatea noastră juridică, necesită atât implicare socială, cât și implicare profesională – din partea judecătorilor, procurorilor, avocaților etc. Este de o complexitate deosebită și prezumă eforturi intelectuale și materiale deosebite, competențe profesionale avansate, implicări sistemice și sistematice din partea unei entități complexe de profesioniști.

Valoarea activismului juridic social și a celui profesional se manifestă, îndeosebi, la finalitatea procesului de reformă și se exprimă prin acele atitudini și aptitudini profesionale, orientate spre menținerea realizărilor reformelor,



care au fost obținute prin voință politică. Însă politicul nu poate, și nici nu este necesar de a se implica permanent în reforma justiției. Declanșarea reformei justiției, realizarea principalelor etape, adoptarea actelor normative în domeniu, sunt activități de competența politicului. Continuarea reformei justiției, perfecționarea ei, valorificarea rezultatelor acestei reforme este posibilă numai printr-o activitate profesionistă a celor interesați de procesul de realizare a justiției. Consolidarea justiției, fiind o stare de finalitate a unui proces de reformă în domeniu, presupune prezența unui activism juridic profesional, care se prezintă drept o activitate conștientă, legală, profesionistă a tuturor reprezentanților profesiilor juridice, evident, în forme și intensități diferite, dar permanente, acestea fiind o parte a activității profesionale juridice. Or, activismul juridic impune păstrarea și dezvoltarea acelor valori organizaționale și funcționale obținute prin reformarea justiției.

Un rol de o deosebită importanță urmează a se acorda Consiliului Superior al Magistraturii, care, prin natura sa organizațională și funcțională, are menirea de a se implica în acest proces, deoarece, după cum am menționat, reforma justiției nu se reduce numai la o simplă elaborare de reglementări juridico-normative noi, ea fiind caracterizată printr-o complexitate de proporții. Anume capacitatea de reglementare normativ-juridică, ce caracterizează statutul Consiliului Superior al Magistraturii în domeniul elaborării unui sistem de regulamente orientate spre promovarea principiilor transparenței, egalității în drepturi și în profesie, a democratismului, spre criteriile experienței și calității activității profesionale, poate fi realizată și poate contribui substanțial la reformele în justiție, pe calea elaborării unei entități sistemice de regulamente, cu referință la organizarea și funcționarea justiției în ansamblu. Numai reglementările exacte, în concordanță cu valorile menționate și materializate în forma principiilor sau criteriilor evidențiate și va determina excluderea erorilor în activitatea instituției în cauză. Ponderele activității acestui organ, înzestrat cu competență de autoadministrare a autorității judecătorești, în procesul de reformă a justiției, urmează a fi considerabil sporită.

Activitatea justiției, precum și reforma acesteia, datorită importanței sociale și statale a manifestărilor în discuție, sunt într-o interferență cu manifestările de activitate în domeniu a societății civile. Instituția asesorilor populari, curțile cu jurați sunt numai niște exemple evidente de interacțiune a societății civile cu justiția. Realitatea juridică a Republicii Moldova identifică o implicare în domeniu, stabilită prin legislație, și anume prin Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii [8]. Membrii-profesori ai Consiliului Superior

al Magistraturii, în număr de trei, conform actualelor reglementări juridice, și sunt reprezentanți ai societății civile. La fel, vor fi identificați și membri ai societății civile, în număr de șase, în virtutea modificărilor constituționale realizate.

Oportunitatea reglementărilor menționate se exemplifică și se argumentează prin specificul naturii și activității profesionale a magistraților, al normelor de natură deontologică, al rolului acestora în societate, ce stabilește condiții de natură obiectivă pentru formarea unei entități profesionale închise, apolitice, separate de celelalte entități profesionale, de natură juridică. La fel, aprecierea specificului profesional este determinat și de durata mandatului, ce este, de regulă, stabilit pentru toată perioada productivă de manifestare profesională a magistraților. Deci, este obligatorie prezența în cadrul componenței organului superior de administrare și a unor reprezentanți din afara entității profesionale menționate, capabili de a da aprecieri obiective, de natură teoretică și practică, anumitor situații de manifestare a justiției, în aspectul lor de calitate și eficiență. ***Astfel, argumentăm prezența în componența Consiliului Superior al Magistraturii și a profesorilor de drept, în calitate de reprezentanți ai societății civile, limitarea profesională fiind stabilită prin normă constituțională, supusă revizuirii - al (1), art.122:*** „Consiliul Superior al Magistraturii este format din 12 membri: șase judecători aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând toate nivelurile instanțelor judecătorești, și șase persoane care se bucură de o înaltă reputație profesională și integritate personală, cu experiență în domeniul dreptului sau în alt domeniu relevant, care nu activează în cadrul organelor puterii legislative, executive sau judecătorești și nu sunt afiliate politic.”[9]. Anticipând eventuale reproșuri de interese profesionale comune ale profesorilor din domeniul juridic și ale altor reprezentanți ai societății civile în raport cu cele ale magistraților, reliefăm oportunitatea și importanța existenței acestor interese, ce urmează, prin calitatea lor, să promoveze statutul de consolidare a justiției, ca valoare socială determinantă într-un stat de drept, orientarea și calitatea acestor interese urmând să depindă de nivelul și de calitatea conștiinței juridice și a culturii juridice a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii în ansamblu.

Importanța includerii profesorilor în calitate de membri – personalități notorii în domeniul juridic, de o calificare înaltă și cu experiență profesională apolitică, este argumentată prin valoarea și autoritatea pe care le atribuie personalitățile în cauză întregului Consiliu Superior al Magistraturii [10, p. 129].

Formarea profesională inițială, de natură educativ-pedagogică, în procesul de instruire a viitorilor magistrați, acordă profesorilor o autoritate teoretică incontestabilă, ce își găsește locul și realizarea în activitatea instituției de autoadministrare a autorității judecătorești. Importanța reprezentării profesorilor de drept în componența Consiliului Superior al Magistraturii, se exemplifică și prin argumentul legăturii teoriei cu practica în autoadministrare a justiției.

Utilitatea membrilor-profesori în componența Consiliului Superior al Magistraturii se regăsește în aceeași manifestare de apropiere a teoriei cu practica, exemplificată prin funcționalitatea cotidiană a instituției, orientată spre soluționarea anumitor sarcini de realizare calitativă și eficientă a justiției, cât și prin organizarea anumitor reforme fundamentale în domeniul nominalizat. Reiterarea praxiologică, determinată de activitatea profesională a magistraților, în anumite aspecte și situații, inhibă imaginea profesională, fapt ce poate afecta atât eficiența și calitatea reglementărilor din domeniu, cât și flexibilitatea și corectitudinea decizională în situațiile de acceptare sau promovare în carieră sau de stabilire a răspunderii magistraților pentru o eventuală faptă comisă. Pregătirea teoretică avansată și reînnoită în permanență, particularitate mai pronunțată în raport cu membrii-profesori, oferă posibilitatea abordării mai complexe a anumitor manifestări de natură organizațională și funcțională și ale identificării locului acestora în cadrul fenomenelor caracterizate printr-un grad de generalitate mai avansat. Anume abilitățile în cauză pot fi utilizate maximal eficient în procesul de reformă a justiției, prin activism juridic profesional avansat.

Importanța prezenței și a membrilor-profesori în componența Consiliului Superior al Magistraturii, în calitate de reprezentanți ai societății civile, ar fi posibil de accentuat printr-o reglementare normativ-juridică în Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, ce ar obliga prezentarea unui raport de activitate a instituției nominalizate, de rând cu Președintele Consiliului Superior al Magistraturii, din partea reprezentanților societății civile. Mai mult ca atât, nu este oportună prezentarea acestor rapoarte în luna aprilie, după cum stabilește reglementarea normativ-juridică actuală, cu referință la raportul Președintelui Consiliului Superior al Magistraturii, dar în lunile octombrie-noiembrie, în perioada elaborării și adoptării Legii bugetului, fapt ce ar eficientiza propunerile de organizare și funcționare a autorității judecătorești.

***Un alt aspect de manifestare a implicării societății civile în procesul de reformă a justiției este activitatea asociațiilor profesionale ale magistrați-***

**lor;** în situația realității juridice naționale ne referim la Asociația judecătorilor – asociație obștească, formată pe baza principiului apartenenței profesionale, dar care determină și interese firești, orientate spre eficientizarea procesului de reformă a justiției. Antrenarea entității menționate de magistrați în elaborarea unor reglementări juridice orientate spre optimizarea calității și eficienței justiției identifică un efect multiplu [11, p. 22]. *În primul rând*, poate fi utilizată o totalitate de opinii și propuneri, caracterizate printr-un înalt profesionalism și o cunoaștere în detalii a problemelor cu care se confruntă justiția națională. În acest context, Asociația profesională a Judecătorilor poate elabora și oferi pentru discuții propuneri legislative ce vizează întregul spectru de activitate a justiției, îndeosebi în domeniile de reglementare juridică a organizării și funcționării Consiliului Superior al Magistraturii, a coraportului și echilibrului dintre sistemul trihotomic al puterii de stat, a condițiilor de integrare, promovare în carieră, de evaluare a calității activității profesionale și a condițiilor de atragere la răspundere disciplinară. La fel, propuneri utile și eficiente de reglementare juridică procesuală și materială pot surveni din partea magistraților în domenii variate de importanță vitală pentru stat și societate. *În al doilea rând*, antrenarea Asociației Judecătorilor în procesul de reformă a justiției va genera o obligațiune socială din partea magistraților în perspectiva realizării reglementărilor juridice la elaborarea cărora vor participa. *În al treilea rând*, implicarea în procesul de reformă a justiției a magistraților va restabili încrederea socială față de corpul judecătoresc, considerabil afectată în trecutul apropiat de anumite evenimente și de declarațiile anumitor actori politici. *În al patrulea rând*, implicarea în procesul de reformă a justiției a Asociației Judecătorilor va demara un proces paralel de optimizare a conștiinței juridice a judecătorilor, care s-ar revigora în baza acestui dialog inevitabil dintre entitățile profesionale din rândurile magistraților, care se află într-o opoziție față de reforme și se simt confortabil în starea actuală de lucruri. *În al cincilea rând*, autoritatea Asociației Judecătorilor este capabilă, în calitate de entitate profesională, într-o eventuală perspectivă de diminuare a valorii și impactului reformei justiției, de a demonstra o atitudine constructivă, orientată spre promovarea și restaurarea imaginii autorității justiției naționale. Anume Asociația judecătorilor și poate fi acel subiect determinant, capabil a modela și dinamiza conștiința juridică profesională a judecătorilor și a altor subiecți implicați în activitatea de realizare a justiției.

Un eventual reproș, ce ar invoca că judecătorii nu sunt partea cea mai activă a societății civile și nici cea mai conștientă, anticipăm cu o afirmație

categorică: corpul judecătoresc niciodată nu a fost privit drept o entitate activă a societății civile, capabilă de a contribui substanțial la procesul de reformă a justiției. Toate insuccesele de natură juridică, istoricește, au fost plasate în arealul justiției, urmărindu-se o eschivare de răspundere politică, instaurarea unui control asupra justiției și formarea unui eventual capital politic. La fel, este importantă caracteristica fenomenelor negative ce caracterizează justiția contemporană în prezent, constatând interferențe latente nebănuite în corpul judecătoresc. Anume judecătorii, prin manifestările lor de activism social, vor fi capabili, în aspect psihologic și profesional, să contribuie la înlăturarea definitivă a manifestărilor menționate. Perfecționarea și selectarea calitativă a judecătorilor, în scopul optimizării calității și eficienței justiției, caracteristice unui regim politic democratic, nu trebuie efectuate în condiții latente, astfel rolul Asociației Judecătorilor se manifestă într-o ipostază net superioară în condițiile realității contemporane.

*Un al treilea actor, cu originea în societatea civilă, sunt mijloacele de comunicare socială, orientate spre promovarea valorii justiției, în calitate de valoare integrantă a statului de drept și spre formarea conștiinței juridice sociale în domeniul reformării justiției.* Multiplele comentarii cu referință la fenomenul caracterizat în mijloacele de comunicare socială ne determină să constatăm necesitatea pregătirii elementare și cunoașterea unor noțiuni juridice de către moderatori. Sunt foarte puține exemple când pregătirea profesională, cu specific juridic, generează admirație. O mai puțină admirație provoacă anumiți „experți” în domeniul reformelor justiției, care, constatăm cu stupeoare, nu sunt versați în subiectele supuse discuțiilor publice sau manifestă cunoștințe destul de vagi în domeniu, promovând, drept rezultat, anumite idei populiste, ce dăunează procesului de reformă a justiției, ca și opozanții care deschis își manifestă dezacordul cu eventualele transformări din cadrul autorității judecătorești. A fi reprezentantul unei organizații non-guvernamentale sau a avea studii juridice și o carieră de răsnet în unul dintre multiplele domenii de activitate profesional-juridică nu prezumă automat cunoștințe versate în domeniul de reformă a justiției. Cu toate acestea, este incontestabilă valoarea pozitivă a procesului de promovare publică a ideii de datorie stringentă a organizării și funcționării eficiente și calitative a unei justiții consolidate, ca o condiție inalienabilă de manifestare a unui stat de drept. Imperfecțiunile invocate nu diminuează prin nimic eforturile depuse în domeniu și obiecțiile prezente au destinația eficientizării activității actorilor menționați. Este necesar să recunoaștem că pregătirea juridică a reprezen-

tanților mass-media, în condițiile realității juridice naționale, se află într-un proces dinamic de dezvoltare și influența acestora, în calitate de reprezentanți activi ai societății civile asupra proceselor de reforme juridice de importanță socială va fi într-o continuă creștere. Probabil, în virtutea modificărilor constituționale cu referință la membrii Consiliului Superior al Magistraturii – reprezentanți ai societății civile, vor avea posibilitatea implicării în activitatea de administrare a justiției și a reprezentanților profesiei jurnaliste și a reprezentanților organizațiilor nonguvernamentale. Important este, pentru eficiența reglementărilor juridice noi, ca selecțiile să corespundă criteriilor de profesionalism și integritate, caracteristici care au fost destul de deficitare în componența actuală a organului de administrare.

***Următoarea componentă a societății civile, capabilă a determina substanțial profunzimea și dinamica reformelor justiției naționale, sunt entitățile profesionale, de exprimare praxiologică și teoretică.*** Ne referim la entitățile profesionale ale avocaților, notarilor, executorilor, funcționarilor publici din diferite domenii ale activității de administrare juridică, cât și la profesori și cercetători ai fenomenului juridic. Cunoașterea obiectivă a stării de lucruri din domeniul justiției naționale, atât în aspect praxiologic, cât și în aspect teoretic, permite, probabil, elaborarea de propuneri concrete, de utilitate practică și teoretică considerabilă. Este conștientizată ideea realizării competenței profesionale, în cadrul legal, de către subiecții nominalizați, numai în condițiile realizării unei reforme a justiției, care ar asigura calitatea și eficiența acesteia. Exprimarea protestului public este o soluție orientată spre eficientizarea normelor juridice penale, spre excluderea normelor juridice alogice din sistemul juridic național, care numai nu contribuie la protejarea drepturilor și libertăților omului și cetățeanului; însă, nu este soluția cea mai eficientă. Sunt necesare propuneri de *lege ferenda*, orientate spre liberalizarea legislației materiale și procedurale, sunt necesare investigații doctrinare, discuții cu adevărat publice și mediatice, realizate la un nivel doctrinar calitativ. Astfel, apar posibilități de soluționare a divergențelor dintre ministerele de resort, echilibrate după calitate și perspectivă de realizare. Este necesară și o colaborare între asociațiile profesionale ale diferitor profesii juridice, și antrenarea mediului academic. Astfel poate fi explicat interesul social și profesional în domeniul vizat, impulsivat de promovarea unei justiții independente. Numai o abordare sistemică, multiaspectuală și de către un cerc larg de profesioniști, teoreticieni și practicieni, a problemelor de natură teoretico-practică din domeniul dreptului și al justiției, finalizată cu rezoluții clare și publice, de

valoare doctrinar-praxiologică, poate soluționa acele divergențe existente în aplicarea normei legale în justiția națională.

***O ultimă componentă a societății civile, care își poate manifesta influența asupra procesului de reformă a justiției naționale, o prezintă entitatea social-culturală activă, interesată, într-o formă sau alta, de perspectivele de dezvoltare calitativă a societății noastre în general și de perspectivele de dezvoltare a justiției în special.*** Valoros este interesul față de evenimentele juridice din sfera justiției naționale și formarea unui sistem de atitudini și aprecieri, care sunt înglobate în conștiința juridică generală și, într-o finalitate, inevitabil urmează a fi materializată printr-o atitudine și o apreciere politică concretă. Importanța practică a componentei menționate se exemplifică prin formarea unui mediu social intolerant față de imperfecțiunile și abuzurile caracteristice justiției naționale.

Estimarea și caracteristica generală a entităților profesionale și sociale, care, prin ansamblul lor, formează societatea civilă, are drept scop promovarea ideii de colaborare perpetuă în domeniul de reformare a justiției. Importanța fiecăreia dintre entitățile sociale nominalizate ne întărește fermitatea manifestării unei aprecieri valorice mult superioare a întregului sistem de actori ai societății civile, implicați, într-o formă sau alta, în procesul de reformă a justiției. Consolidarea societății civile, prin promovarea interesului comun de identificare a unei justiții consolidate, caracterizată prin calitate și eficiență, intoleranța față de abaterile de la idealul de justiție, ar fi o barieră în calea guvernării, în eventualele situații de negocieri și cedări politice în contextul reformei justiției în ansamblu sau în contextul unui compartiment din reforma vizată. Menționăm implicarea reală diferită a actorilor caracterizați în procesul de reformă a justiției. Situația de fapt are la bază mai mulți factori, de natură variată, care pot fi recunoscuți în societatea noastră. Importantă este perceperea unei realități cinice, dar evidente – nivelul și dinamica de transformare calitativă a societății noastre în general și a justiției în special depinde de nivelul și dinamica de implicare a societății civile în integralitatea sa, cât și a actorilor vizați în parte în procesul de reformă a justiției. Această reformă nu este o competență exclusivă a guvernării într-un regim democratic contemporan, dar a întregii societăți, deoarece justiția contemporană se prezintă ca un domeniu de interferență a societății cu statul, prin intermediul dreptului obiectiv, în care se valorifică drepturile subiective. Suntem convinși de faptul că, în realitatea națională, acțiunile întreprinse de ministerul de resort în domeniul reformei justiției și orientate spre un eventual proces de

consolidare a justiției își găsesc realizarea practică în diminuarea antagonismului invocat între stat și societatea civilă și în stabilirea unor sarcini comune ale executivului, legislativului și ale autorității judecătorești, care urmează a fi soluționate în termene reduse, deoarece de realizarea acestora și a unei justiții calitative și eficiente depinde viitorul statalității Republicii Moldova. Este destul de complicat de a promova o reformă de complexitate discutată, în situația declanșării inițiale neinspirate a acesteia, pentru că se solicită o conștientizare a necesității acesteia. Finalitatea reformei justiției naționale este destul de îndepărtată și nu este exclusă probabilitatea finalizării acestui proces de către o altă guvernare sau o altă componentă nominală a guvernării. Determinante pentru procesul menționat vor fi continuitatea și profesionalismul, deoarece, reiterăm, conștientizarea de către guvernare și de către opoziție a necesității reformei justiției naționale este incontestabilă.

Este imperios de stabilit că corpul judecătoresc național la fel este o componentă a societății civile naționale, care poate să se manifeste într-o modalitate și tenacitate publică mai modestă, din cauza obligațiilor juridice, însă prezintă, în sine, o entitate socială profesională, caracterizată printr-un nivel înalt pregătire și de conștiință civică [12, p. 174]. Evident, aprecierile enunțate posedă un caracter de generalitate. Activismul juridic al magistraților, apreciați drept principali figuranți în procesul de realizare a justiției, este un proces de natură complexă, orientat spre un început de identificare și mediatizare a unui fenomen specific justiției contemporane, dar cu un grad de generalitate mai pronunțat – procesul de consolidare a justiției. Aparent, consolidarea justiției, prin denumirea sa, generează anumite rezerve sau chiar repulsiuni, fiind perceput drept un „colos” generator de dictatură și injustețe, sau, în cel mai bun caz, orientat spre acea fantomă de groază mediatizată prin teoria dictaturii judecătorilor, o teorie de inspirație a statului constituțional, care, prin argumentele invocate, permitea, la acea etapă de dezvoltare a civilizației contemporane, realizarea unui anumit control asupra autorității judecătorești, prin anumite forme de latență, în condițiile unui regim politic democratic. Consolidarea justiției este un proces de modernizare a autorității judecătorești, în care sunt implicați, pe lângă societatea civilă, în primul rând, magistrații – acei profesioniști asupra activității cărora nemijlocit va influența acest proces de consolidare a justiției. Consolidarea justiției este orientată spre determinarea condițiilor de manifestare reală a principiilor ce constată în orice civilizație contemporană autenticitatea și valoarea justiției. Consolidarea justiției estare drept scop și asigurarea unui statut de autoritate



incontestabilă și indiscutabilă în coraport cu ramurile legislativă și executivă ale puterii de stat. Numai astfel va fi posibil de probat viabilitatea unei justiții reale, calitative și eficiente în societate. Numai prin intermediul acestui fenomen, de o calitate sporită, fundamentată pe valorile sociale contemporane, vom putea vorbi de o liberă concurență, protejată prin norme legale; numai prin intermediul acestui fenomen, de justiție consolidată, vom obține o realizare eficientă a normelor juridice naționale. Numai printr-o justiție consolidată va fi posibilă realizarea justiției independente în ansamblul trihotomic al puterii, prin promovarea unui sistem de norme ce reflectă realități obiective de dezvoltare a justiției, caracterizate printr-un sistem de garanții de natură socială, politică și juridică, realizarea lor la moment fiind doar una formală. Activismul juridic profesional este un element esențial pentru procesul de realizare a justiției, presupune aplicarea responsabilă a normei de drept de către judecător și un atașament față de valorile sociale ale societății respective.

Procesul de consolidare a justiției impune o abordare complexă și comună, în scopul valorificării rezultatelor unui dialog cu reprezentanții ramurilor legislative și executive ale puterii de stat și în scopul conștientizării din partea acestora a necesității obiective de stabilire a unui nou statut justiției, în absența căruia nu este posibil de format și menținut un regim politic democratic, rolul fundamental al căruia constă în promovarea, protejarea, realizarea și restaurarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului contemporan. Statutul de justiție consolidată poate fi dobândit prin realizarea anumitor obiective, cum ar fi: 1) o autoadministrare eficientă a justiției, în scopul promovării și popularizării statutului de independență și a apreciativului de calitate, manifestată din partea unui Consiliu Superior al Magistraturii viabil, adecvat realităților contemporane; 2) un sistem normativ-juridic calitativ și capabil de a reglementa relațiile sociale vitale pentru statul și societatea contemporană, îndeosebi capabil obiectiv, în conformitate cu destinația justiției în societate, de a forma un statut și garanții de natură juridică, politică și socială pentru judecători, care, în spațiul național, este departe de realizare; 3) un sistem clar de promovare în cariera de judecător, bazat pe principiile profesionalismului și calității randamentului în activitate; 4) o competență obiectivă și profesională a evaluării integrității magistratului; 5) un sistem de monitorizare și evaluare a calității și eficienței activității profesionale a judecătorului, format în rezultatul unui acord al Consiliului Superior al Magistraturii și al Asociației Judecătorilor; 6) transformarea Asociației Judecătorilor într-o asociație profesională obștească, real capabilă de

a promova interesele membrilor săi, în scopul realizării garanțiilor de ordin politic, social și juridic; 7) micșorarea sarcinii de lucru și perfecționarea condițiilor tehnice de activitate, inclusiv dezvoltarea personalului tehnic calificat al judecătorului, în scopul accentuării calității și eficienței justiției; 8) elaborarea unor proceduri de apărare a demnității profesionale a judecătorilor, realizarea cazuală a cărora să fie plasată în competența Consiliului Superior al Magistraturii. Acestea sunt obiective cu un grad avansat de generalitate, orientate spre crearea condițiilor, conform realităților contemporane cu care se intersectează justiția națională, la nivel general și fiecare judecător, la nivel particular.

Efectuând o caracteristică detaliată, menționăm specificul de activitate a Consiliului Superior al Magistraturii în componența actuală. Este incontestabilă ideea că politicile de activitate și autoadministrare a justiției promovate de Consiliul Superior al Magistraturii sunt direct dependente de conștiința juridică a fiecărui membru al acestui for administrativ. Oportunitatea anumitor modificări normativ-juridice poate fi invocată și mai târziu, cu referință la componența Consiliului în cauză. Această nedeterminare s-a exprimat și în coraport cu actuala componență a Consiliului Superior al Magistraturii, mediile juridice din societate uneori aprobând activitatea instituției, iar alții dezaproband-o. Nu există o strategie de dezvoltare a justiției, o strategie de depășire a acelor probleme depistate, caracteristice justiției naționale. Membrii-profesori, la rândul lor, au o valoare de reprezentanță a societății civile, în scopul stabilirii unor apropieri similare; norma stabilește că sunt profesori de drept și mai au abilități suplimentare, teoretice, absolut necesare în activitatea Consiliului Superior al Magistraturii. Modificările legislative ce vor interveni, considerăm că vor evidenția mai pronunțat calitatea selecțiilor și oportunitatea implicării unui segment mult mai larg al societății civile în administrarea justiției. Componența instituției menționate recunoaște (actualmente) și trei membri de drept – Președintele Curții Supreme de Justiție, Ministrul Justiției și Procurorul General. Astfel, sesizăm un triumvirat de interese în componența Consiliului Superior al Magistraturii: 1) magistrații, care urmează a promova interesele profesionale; 2) profesorii, care ar reprezenta interesele societății civile și ar împiedica manifestarea unor eventuale abuzuri; 3) membrii de drept, care ar reprezenta interesele guvernării, și pe care legea, într-o formă sau alta, i-a înzestrat cu un statut corespunzător, ei având o competență limitată. Echilibrul acesta, în componența actualului Consiliu, nu se prea intuiește, manifestând, prin activitatea sa, o oarecare nesiguranță, undeva poate argumen-

tată în situația politică de moment, dar neînțeleasă completamente cu referință la sistemul de garanții ce caracterizează starea în justiția națională.

Referindu-ne la acel sistem normativ-juridic, care ar fi capabil să stabilească competențe și garanții de natură juridică ale justiției, este oportun să subliniem următoarele – sistemul normativ-juridic vizat trebuie să fie caracterizat printr-o stabilitate și obiectivitate de reglementare. Necesită a fi elaborat de comun acord cu reprezentanții autorității judecătorești, membrii Consiliului Superior al Magistraturii și reprezentanții Asociației Judecătorilor, în calitate de asociație obștească profesională. Numai asemenea modalități de perfecționare a legislației din domeniul reglementării garanțiilor de natură socială, politică și juridică ale autorității judecătorești vor demonstra corpului de magistrați naționali fermitatea intențiilor de reformare a acestui domeniu pentru un regim democratic contemporan. Vorbim de garanții în domeniul asigurării condițiilor adecvate de muncă, de un număr echitabil de dosare, repartizat în conformitate cu anumite criterii de complexitate tuturor judecătorilor din instanță. Ar trebui modernizat, în acest context, sistemul de repartizare a dosarelor și, în acest mod, de accentuat o anumită independență a judecătorului față de administrația instanței de judecată. Există situații în care, în scopul păstrării imaginii și „anchetei” curate, în cazul unei eventuale promovări, anumiți magistrați să se străduiască în orice mod să evite un dosar în care părțile sunt conflictuale și scriu petiții cu și fără motiv în adresa tuturor autorităților statului, nemaivorbind despre situația unui dosar de rezonanță politică. Validarea scrutinelor electorale, dosarele de rezonanță politică și socială nu trebuie a fi repartizate judecătorilor ce activează în mandatul de 5 ani. Evident, experiența profesională și rezistența psihologică, chiar acel activism juridic, nu sunt suficient dezvoltate, pentru a face față presiunilor. Și este neprofesionist, josnic chiar, de a inventa anumite situații procesuale din partea anumitor judecători, numai pentru „construirea” condițiilor procesuale, în rezultatul cărora ei se pot eschiva de la examinarea unei cauze concrete.

Obiectivitatea relativă, care persistă în procesul de promovare a candidaților judecători în cariera lor juridică, este o mare problemă pentru fortificarea activismului juridic al judecătorilor.. Afirmările în cauză nu au caracter de generalitate, în majoritatea lor judecătorii promovați posedă abilități profesionale și morale, ceea ce dovedește o selectare obiectivă. Dar ne referim la acele excepții, ce se aruncă în vizorul societății și reduc la minimum eforturile depuse de mulți oameni, în scopul formării unei imagini bune justiției. Aceste imperfecțiuni, transformate de-a lungul anilor într-un sistem bine stabilit

și protejat de Consiliul Superior al Magistraturii, a și generat fenomene negative, specifice justiției naționale la etapa contemporană. Într-o concluzie de moment, accentuăm anume problema inegalității în drepturi a judecătorilor la nivel de instanță, în condiții de afirmare profesională și de echitate în promovarea carierei profesionale. Anume aceste norme juridice-garanții referitoare la independența justiției trebuie revăzute și perfecționate. În continuare menționăm, în calitate de argument al fenomenelor vizate, și lipsa criteriilor clare ce ar reflecta eficiența și calitatea activității judecătorului, și lipsa de publicitate a acestor rezultate statistice cu referință la activitatea judecătorului. Problemele justiției naționale sunt numai o parte infimă din ansamblul general care o caracterizează, fenomenele în cauză nicidecum nu pot fi explicate prin incompetența sau nedorința de transformare manifestată din partea membrilor Consiliului Superior al Magistraturii, ci printr-un proces de limitare legislativă a competenței acestuia și a unei lipse de superioritate în relațiile cu alte instituții, care demonstrează atribuții determinantii în procesul de consolidare a justiției și a formării activismului juridic profesional, cum ar fi, de exemplu, Institutul Național al Justiției. Istoricul formării acestei instituții de vitalitate deosebită pentru eficiența și calitatea justiției naționale ridică un număr destul de mare de semne de întrebare, cum ar fi, de exemplu: De ce Institutul în cauză se află sub jurisdicția executivului? Oare politica de cadre, calitatea instruirii profesionale, perspectivele de dezvoltare și metodologiile utilizate nu trebuie amplasate în competența organului de autoadministrare a autorității judecătorești? Realizăm o situație paradoxală, când Institutul Național al Justiției, aflat în jurisdicția Ministerului Justiției, pregătește cadre noi din sfera autorității judecătorești. Or, activismul juridic profesional necesită a fi inițiat pentru viitorii specialiști încă din facultățile de drept și din instituțiile de instruire profesională, cum este Institutul Național al Justiției.

În final, menționăm caracterul complex al conceptului activismului juridic profesional al judecătorilor (și al procurorilor), care poate fi viabil numai într-o interacțiune complexă cu activismul juridic social, manifestat din partea societății civile. Am identifica o necesitate categorică a acestor două componente – activismul juridic profesional al magistraților și activismul juridic al societății civile, la fel cu tentă profesional-juridică. Echilibrul în domeniul vizat, în opinia noastră, ar produce efecte benefice, cu rol de fortificare a încrederii în justiție și a caracterului participativ al societății civile în procesul de autoadministrare a justiției și vor putea contribui eficient și calitativ, la înlăturarea neajunsurilor, prin intermediul unui dialog profesionist.

**Referințe bibliografice:**

1. Negru A. *Consolidarea justiției în statul contemporan democratic*. Chișinău: Sirius. 2012, 239 p. ISBN 978-9975-57-039-8, p.70
2. Avornic Gh. *Teoria generală a dreptului*. Cartier, Chișinău, 2004, 653 p. ISBN:9975-79-275-8, p.472
3. Negru B., Negru A. *Teoria generală a dreptului și statului*. Chișinău, 2017, 632 p., ISBN: 978-9975-53-924-1, p.577.
4. Negru A. *Consolidarea justiției în statul contemporan democratic*. Chișinău: Sirius. 2012, 239 p. ISBN 978-9975-57-039-8, p. 166.
5. Negru A. *Consolidarea justiției în statul contemporan democratic*. Chișinău: Sirius. 2012, 239 p. ISBN 978-9975-57-039-8, p. 197.
6. Avornic Gh. *Activismul juridic al cetățenilor în statul de drept: realități și perspective*. Chișinău: CEP USM, 2005. 256 p. ISBN: 9975-79-274-X, p.174.
7. Negru A. *Consolidarea justiției în statul contemporan democratic*. Chișinău: Sirius. 2012, 239 p. ISBN 978-9975-57-039-8, p.168.
8. Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, nr. 947-XIII din 19.07.96. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 64/641 din 03.10.1996. Republicată: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 186-188/752, din 22.08.2003.
9. Constituția Republicii Moldova, nr.1 din 29 iulie 1994. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr. 1.
10. Cantisan H. A., Torres, L. C., Navarro, F., M. *Cuerpo de Agentes de la Administracion de Justicia*. Editorial MAD, 2000. 674 p. ISBN:84-665-0189-4, p. 129.
11. Negru A. Valorificarea capacității societății civile în procesul de reformare a justiției. In: *Revista Națională de Drept*, 2011, nr. 10-11, pp. 19-23. ISSN 1811-0770. [Accesat 05.10.2021]. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/ro/visualizare\\_articol/10792](https://ibn.idsi.md/ro/visualizare_articol/10792) , p.22.
12. Avornic Gh. *Activismul juridic al cetățenilor în statul de drept: realități și perspective*. Chișinău: CEP USM, 2005. 256 p. ISBN: 9975-79-274-X, p.174.

INDEPENDENȚA ȘI RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ  
A PROCURORILOR – ELEMENTE INSEPARABILE  
ALE REFORMEI DOMENIULUI JUDICIAR

INDEPENDENCE AND DISCIPLINARY LIABILITY OF PROSECUTORS - INSEPARABLE ELEMENTS OF THE JUDICIAL REFORM

Natalia CRECIUN

CZU: 347.962.3:347.971:34.04

**Summary:**

*Reconciling the concept of hierarchical administration of the prosecutor's office system with that of the functional independence of individual prosecutors represents a real dilemma, both theoretical and practically. Neither international standards, nor distinct legal systems provide certain models to follow, regarding the organization and the functioning of the prosecution system, able to solve the mentioned dilemma. However, what promote European structures, in a rather accentuated way, is that the administration of prosecutors' careers should be as close as possible to the administration of judges' careers. The present research is an attempt to distinguish the essence of the hierarchical administration of the prosecutors' office from that of the self-government of the system on the basis of the principles of representativeness, autonomy and independence, as well as to appreciate in which of this two concepts is framed the discipline, as part of the professional career of prosecutors, from the viewpoint of those guarantees, which should, by statute, bring prosecutors closer to judges. In the end, we aim to find the answer to the question: does the subordination of the Prosecutors' Inspection to the Prosecutor General (as it happens in the legal system of the Republic of Moldova) fit into the concept of the hierarchical administration of the system?*

**Keywords:** prosecution office, Prosecutors' Inspection, Prosecutor General, hierarchy, discipline, independence

## Introducere

Rolul procurorilor în sistemele juridice contemporane este unul continuu ascendent, dată fiind misiunea rezervată serviciului procuraturii în cadrul elaborării, dezvoltării și implementării politicii penale a statului. Respectiva misiune poate fi realizată doar de reprezentanți ai procuraturii care sunt în măsură a demonstra un înalt nivel de profesionalism, dar și integritate și responsabilitate. Or, în contextul guvernării axate pe drepturile omului, este o preocupare actuală găsirea acelor mecanisme statale care să asigure echilibrul dintre independența serviciului procuraturii și responsabilitatea acestuia, dintre independența procurorilor individuali (în măsura în care aceasta corelează cu structura ierarhică a sistemului) și responsabilitatea acestora. În ultimul timp, se pune destul de mare accent pe necesitatea garantării unui nivel mai solid de independență decizională procurorilor – chiar în contextul administrării ierarhice a procuraturii. O atare tendință profilează și anumite riscuri, de natură a fortifica excesiv capacitățile procurorilor individuali și a diminua, corespunzător, esența mecanismelor de responsabilizare și a impactului lor asupra eficienței justiției în general. În asemenea condiții, considerăm că, din perspectiva responsabilizării, răspunderea disciplinară a procurorilor – mai consistentă decât responsabilitatea etică și mai blândă decât răspunderea penală - este un mecanism important de responsabilizare a profesioniștilor vizați, atât prin prisma activității de prevenție, cât și prin cea de combatere și sancționare a faptelor contrare normelor deontologice și disciplinare. Din aceste considerente, la nivelul național al fiecărui sistem juridic care tinde spre dobândirea performanței în sfera drepturilor fundamentale ale omului, a statului de drept, a democrației și bunei guvernante, a stabilității democratice, a coeziunii sociale – valori și priorități europene comune [1, para 14] - este imperios a dezvolta și implementa sisteme eficiente de responsabilizare a justiției, disciplinarea procurorilor fiind parte inerentă a acestui proces.

Deși element al sistemului justiției, organizarea procuraturii este una specifică, distinctă de organizarea instanțelor de judecată. În cazul judecătorilor și al instanțelor de judecată vorbim despre organizare plană, pe orizontală: judecătorul cu competență exclusiv jurisdicțională are același grad de independență (funcțională, decizională) ca și judecătorul care deține, cumulativ, funcție managerială. Președintele instanței nu este șeful judecătorilor din cadrul instanței pe care o conduce, în sens clasic, de angajator. Judecătorii

din instanțele ierarhic superioare, la rândul lor, nu pot avea nicio influență – administrativă – față de judecătorii din instanțele inferioare. Iar examinarea cauzelor pe cale ierarhică – în apel, în recurs – se încadrează pe dimensiunea verificării legalității și temeiniciei hotărârii judecătorești, în cadrul procesului de judecată, fără a avea vreo tangență cu conceptul subordonării funcționale a judecătorilor. *Magna Carta a Judecătorilor* consacră fără echivoc că, în exercitarea funcției de administrare a justiției, judecătorii nu se vor supune niciunui ordin, niciunei instrucțiuni, niciunei presiuni ierarhice, ci doar legii [2, para 10]. Independența judiciară este peste tot în zilele noastre și pare să existe un consens normativ că este un lucru bun [3, p.187].

Statutul instituțional al procurorilor, însă, este tratat diferit. Pe de o parte, pentru a fi capabili să-și exercite competențele firești, atribuite prin lege (conducerea și exercitarea urmăririi penale; prezentarea acuzării în instanța de judecată; apărarea securității și a ordinii de drept; protecția drepturilor omului; apărarea intereselor statului etc.), procurorii trebuie să se bucure de independență decizională. Pe de altă parte, subordonarea ierarhică pe interior este proprie organizării procuraturii. În asemenea condiții, autoritățile naționale cu putere de decizie în domeniu ar trebui să se preocupe constant de concilierea *subordonării ierarhice a procurorilor* cu *independența funcțională și decizională a procurorilor*, întru respectarea exigențelor unei justiții consolidate într-un stat de drept.

Concilierea acestor principii specifice organizării sistemului procuraturii este necesară inclusiv în procedurile disciplinare privind procurorii. Astfel, **scopul** prezentului studiu este de a aprecia gradul de independență a fazelor incipiente ale investigațiilor disciplinare în privința procurorilor în sistemul juridic al Republicii Moldova, ținând cont de locul și rolul Inspecției Procurorilor în organigrama procuraturii naționale. *Se încadrează oare subordonarea Inspecției Procurorilor față de Procurorul General în conceptul administrării ierarhice a sistemului? Și afectează oare această formă de instituționalizare independența procurorilor și buna guvernare în justiție, miza cărora o constituie drepturile omului și statul de drept?*

Întru atingerea scopului formulat, ne propunem realizarea **următoarelor obiective**: interpretarea reglementărilor normativ-juridice naționale (cu referire la sistemul juridic al Republicii Moldova) privind instituția răspunderii disciplinare a procurorilor și rolul Inspecției Procurorilor în acest context; sintetizarea, prin prisma standardelor internaționale, a conceptelor



fundamentale și orientative în domeniul organizării și funcționării serviciului procuraturii, administrării carierei procurorilor și, în special, în domeniul disciplinei; delimitarea conceptului administrării ierarhice de conceptul autoadministrării sistemului procuraturii în baza principiilor independenței, autonomiei și reprezentativității; aprecierea gradului de independență a Inspecției Procurorilor și, respectiv, a fazelor incipiente ale investigațiilor disciplinare efectuate de respectiva entitate, în sistemul juridic al Republicii Moldova; argumentarea unor soluții privind eficientizarea investigațiilor disciplinare desfășurate de Inspecția Procurorilor la nivel național, din perspectiva valorificării serviciului procuraturii în promovarea bunei guvernante în justiție, axate pe protecția drepturilor omului.

### Metodologia de cercetare

Realizarea scopului și a obiectivelor a fost posibilă prin valorificarea unei metodologii adecvate, proprii cercetării juridice. Studiul este fundamentat, prioritar, pe *analiză* și *sinteză*, *inducție* și *deducție*, care permit a face interpretări și generalizări, inclusiv prin problematizare și schimbare de accente, în vederea conceptualizării rolului procuraturii în exercitarea politicii penale a statului, a independenței (externe) a serviciului procuraturii, a independenței (externe) a Procurorului General și a independenței (interne) a procurorilor individuali, a specificului administrării ierarhice a sistemului, a esenței răspunderii disciplinare a procurorilor și a rolului Inspecției Procurorilor în acest context. *Metoda comparativă* a contribuit la avansarea studiului la nivelul unei abordări cuprinzătoare, multidimensionale, prin intermediul confruntării reglementărilor normativ-juridice și a realităților social-juridice din mai multe sisteme juridice. Am constatat că, în abordare conceptuală, instituția răspunderii disciplinare a procurorilor în sistemul juridic național este gândită în spiritul standardelor europene în domeniu; totodată, am optat pentru intervenirea suplimentară pe acest segment, în scopul îmbunătățirii domeniului, prin prisma fortificării Inspecției Procurorilor ca entitate (fortificarea capacităților și a independenței funcționale) și a transparentizării activității sale.

De maximă utilitate au fost discuțiile informale avute cu reprezentanți ai diferitor profesii juridice, inclusiv procurori de carieră, și dintre cei mai tineri, și dintre cei cu experiență solidă și reductabilă în sistem, care au semnalat multiple vulnerabilități ale Procuraturii Republicii Moldova, având tangență,

în mare parte, cu conceptul independenței individuale a procurorilor. Anumite aspecte apreciate de unii drept vulnerabilități, au fost atribuite de alții la categoria fenomenelor benefice sistemului și justiției în ansamblu (în special la subiectul indicațiilor date de procurorii ierarhici superiori procurorilor din subordine). La acest capitol, *ancheta socială (informală)* și *observația* au constituit metode de primă importanță. De asemenea, unele opinii și concluzii au fost inspirate din participări la reuniuni științifice interprofesionale, fiind dezvoltate și argumentate prin propria percepere a fenomenelor.

Per ansamblu, cercetarea este focalizată pe relevarea specificului organizațional și funcțional al serviciului procuraturii în abordare generică și al Procuraturii Republicii Moldova în mod special, în vederea evaluării unui segment mai îngust – cu referire la specificul organizațional și funcțional al organului de inspecție al serviciului procuraturii, al cărui rol în responsabilizarea procurorilor, în opinia noastră, ar fi necesar de consolidat.

***Interpretarea reglementărilor normativ-juridice naționale (cu referire la sistemul juridic al Republicii Moldova) privind instituția răspunderii disciplinare a procurorilor și rolul Inspecției Procurorilor în acest context***

La nivel național există câteva acte normativ-juridice care reglementează procedura disciplinară vizând procurorii. În special, pentru realizarea studiului, prezintă interes anume faza incipientă a procedurii disciplinare și rolul Inspecției Procurorilor în acest proces. În corespundere cu *Legea cu privire la Procuratură*, „examin[area] sesizări[lor] cu privire la faptele ce pot constitui abateri disciplinare” comise de procurori ține de competența Inspecției Procurorilor [4, art.52 alin.(6) lit.b)]. De menționat că, suplimentar, Inspecția Procurorilor exercită și alte competențe, destul de variate după conținut, enumerate în *Legea cu privire la Procuratură* [5, art.52 alin.(6)] și în *Regulamentul cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Procurorilor* [6, pct.6.1] - toate în ansamblu având menirea de a contribui la „îmbunătățirea calității actului de justiție, a eficienței activității Procuraturii [...], identificarea vulnerabilităților, propunerea soluțiilor optime [...] în scopul eliminării factorilor de risc instituționali și a disfuncționalităților în activitatea organelor Procuraturii [...], responsabilizarea procurorilor [...]” [7, pct.4.1] etc.

Din punct de vedere organizațional, „Inspecția procurorilor este o subdiviziune a Procuraturii Generale [...]” și „este subordonată direct Procurorului General” [8, art.52 alin.(1), (5)], care, la rândul său, este responsabil

de: numirea în funcție a inspectorilor, inclusiv a inspectorului-șef; formarea comisiei pentru selectarea inspectorilor; desemnarea președintelui comisiei [9, pct.1.2, 4.1, 4.6 lit. a), f)]; aplicarea sancțiunilor disciplinare față de inspectorii; eliberarea din funcție a inspectorilor, inclusiv a inspectorului-șef [10, pct.3.6, 5.3]; aprobarea regulamentului de organizare și funcționare a inspecției procurorilor [11, Titlul II, Cap.II, art.1 lit.v)].

Conceptul *ierarhiei* este specific sistemului procuraturii naționale, atât din punct de vedere administrativ, cât și procesual. Ierarhia administrativă evidențiază rolul managerial al Procurorului General, al adjuncților săi, ai conducătorilor procuraturilor specializate și ai subdiviziunilor structurale ale sistemului, iar ierarhia procesuală vizează competența procurorului ierarhic superior de a exercita controlul legalității actelor întocmite de procurorii ierarhic inferiori, în corespundere cu legislația procesual-penală [12, art.12 alin.(1), 13].

Ceea ce putem sintetiza din reglementările normativ-juridice naționale este că subordonarea Inspecției Procurorilor față de Procurorul General s-a vrea încadrată în conceptul administrării ierarhice a sistemului, o atare abordare fiind, din punctul nostru de vedere, discutabilă.

*Discuții.* În rezultatul examinării unor aspecte privind organizarea și funcționarea Inspecției Procurorilor la nivel național, se profilează, în mod firesc, anumite îngrijorări referitoare la independența operațională a Inspecției Procurorilor și, corespunzător, referitoare la independența per ansamblu a procedurii disciplinare privind procurorii. Or, crearea Inspecției Procurorilor în cadrul Procuraturii Generale – ca simplu compartiment organizațional, subordonat direct Procurorului General – generează dubii rezonabile privind capacitatea sa de a acționa în mod independent atunci când i se încredințează derularea investigațiilor preliminare într-o cauză disciplinară. Asemenea riscuri pot fi identificate, în special, dacă suntem în prezența unui sistem rigid al ierarhiei, care, potrivit lui Owen E. Hughes, rezultă în mod natural din reguli și impersonalitate, sistemul și regulile persistând când anumite persoane părăsesc organizația (*Owen E. Hughes, 2003*) [13, p.23], respectivele sisteme și reguli nefiind întotdeauna de orientare pozitivă, în termeni de performanță specifică anume justiției. În asemenea condiții, tindem să credem că administrarea ierarhică a sistemului nu justifică necesitatea subordonării Inspecției Procurorilor față de Procurorul General, fiind oportune discuții cu privire la regândirea locului acestei entități în sistem.

***Sintetizarea, prin prisma standardelor internaționale, a conceptelor fundamentale și orientative în domeniul organizării și funcționării serviciului procuraturii, administrării carierei procurorilor și, în special, în domeniul disciplinei.***

Procurorii sunt exponenți activi ai sistemului justiției, având vaste prerogative în domeniul înaintării și continuării acuzării penale, susținerii acuzării în instanțele de judecată, contestării hotărârilor în instanțele ierarhic superioare și, eventual, susținerii acuzării în aceste instanțe [14, para 4]. Funcționarea justiției este de neimaginat fără activitatea continuă și eficientă a organelor procuraturii pe aceste dimensiuni. Dat fiind rolul lor substanțial în protecția și promovarea legalității și a statului de drept, precum și responsabilitatea și „provocări[le] semnificative” cărora sunt supuși procurorii în realizarea acestei misiuni, inclusiv în situații de urgență [15, par.VII, pct.4], în lupta împotriva corupției și a crimelor economice [16, para 16, 20], în prevenirea și combaterea traficului de ființe umane (provocări de natură juridică, instituțională și atitudinală) (*Amy Farrel, Colleen Owens, Jack McDevitt, 2014*) [17], în alte domenii vitale pentru menținerea statului de drept, se impune și necesitatea implementării unor mecanisme adecvate de responsabilizare, atât cu caracter preventiv, cât și sancționator, atât pe dimensiune etică, cât și disciplinară, penală, după caz. Un procuror responsabil nu face decât să prevină abaterile: răspunderea generează încredere în activitatea procurorilor, a curților și a guvernării în general (*Ronald F. Wright, Marc L. Miller, 2010* [18, p.1600]). Și, atunci când invocăm necesitatea implementării unor mecanisme adecvate, eficiente de responsabilizare, ne referim și la faptul că acestea trebuie să fie în măsură a oferi procurorilor vizați suficiente garanții procesuale: să fie asigurată independența procedurilor; să fie asigurat dreptul la un proces echitabil; să fie garantat dreptul la un remediu efectiv.

Cu toate că instituția răspunderii disciplinare are repercusiuni mai blânde, comparativ cu răspunderea penală, efectele acesteia asupra carierei procurorilor nu poate fi neglijată. Dacă unele sancțiuni disciplinare pot avea consecințe nesemnificative, de scurtă durată (cum ar fi cazul avertismentului), altele pot afecta direct posibilitatea avansării în funcție (în cazul retrogradării) sau nemijlocit păstrarea funcției (în cazul eliberării din funcție, ca măsură disciplinară). La fel, comiterea mai multor abateri disciplinare de către un procuror în decursul unei perioade de timp îi poate afecta destul de serios cariera, chiar dacă pentru unele dintre abateri sunt aplicate sancțiuni relativ

blânde. Din aceste considerente, la examinarea faptelor ce pot constitui abateri disciplinare, procurorilor vizați trebuie să li se asigure proceduri independente și echitabile. Doar în acest mod poate fi realizat obiectivul final de responsabilizare a procurorilor, cu respectarea concomitentă a independenței lor.

La nivel european nu există un set uniform, consolidat de norme, care să statueze strict asupra disciplinei procurorilor. Și instituția răspunderii disciplinare a procurorilor este foarte diversă de la un sistem juridic la altul. Spre exemplu, în Elveția, disciplina procurorilor diferă de la un canton la altul, exercitarea urmăririi disciplinare fiind de competența autorității de supraveghere asupra serviciului procuraturii (care poate fi, în funcție de canton: autoritatea executivă, autoritatea judiciară, autoritatea executivă și cea judiciară, sau un consiliu al justiției); în Germania procurorilor le sunt aplicabile aceleași reguli și proceduri disciplinare ca și funcționarilor publici (*Gwladys Gilliéron, 2014*) [19, p.245, 256, 284]; în Franța, Ministrul Justiției poate decide asupra aplicării unei sancțiuni disciplinare în privința procurorilor, însă cu avizul din partea Consiliului Superior al Magistraturii, formațiunea pentru procurori [20, art.48, 59].

Cu toate acestea, la nivel internațional, există multiple standarde de etică aplicabile procurorilor, cu accent pe profesionalism, integritate, obiectivitate, echitate, corectitudine și, mai ales, pe independență. Independența – externă și internă [21, para 31], trebuie să fie garantată atât în exercitarea funcției, cât și în adoptarea deciziilor, aceasta fiind o exigență a unei justiții consolidate și a unui stat de drept.

Potrivit *Declarației de la Bordeaux „Judecătorii și procurorii într-o societate democratică”* (2009), procurorii trebuie să fie independenți și autonomi în adoptarea deciziilor și să-și exercite funcțiile în mod echitabil, obiectiv și imparțial; procurorii trebuie să se bucure de independență funcțională completă în exercitarea atribuțiilor legale, în domeniul penal sau extrapenal [22, para 6].

În corespundere cu *Avizul nr.13(2018) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni „Independența, răspunderea și etica procurorilor”*, independența este aplicabilă atât serviciului procuraturii, în integralitatea sa, la nivel de unitate, cât și procurorilor individuali [23, para 15], ca exigență și premisă a unui stat de drept. Evident, în context, ar trebui amintit și faptul că principiul independenței, în sine, nu garantează un model democratic al serviciului

procuraturii, istoria fiind o dovadă certă în acest sens, drept exemplu elocvent servind regimurile comuniste care, prin consolidarea sistemului procuraturii, l-au transformat într-un veritabil instrument de represiune [24, p.55]. Fortificarea excesivă a independenței procuraturii poate cauza riscul transformării acesteia într-o a patra autoritate, fără răspundere [25, para 72]. Prin urmare, este important, în conjunctura social-politică, geo-politică actuală, de perceput corect independența procuraturii: independența sau autonomia serviciului procuraturii nu este un scop în sine și, după natură, nu este atât de categorică precum cea a curților [26, para 28, 86].

În ceea ce privește procedurile disciplinare, *Liniile directe privind rolul procurorilor (ONU, 1990)* consacră faptul că abaterile disciplinare trebuie să fie bazate pe lege; plângerile împotriva procurorilor din care rezultă că aceștia ar fi acționat evident în afara standardelor profesionale ar trebui examinate rapid, echitabil și conform unor proceduri adecvate; procurorii trebuie să dispună de dreptul unei audieri echitabile și decizia ar trebui să fie pasibilă de revizuire independentă; procedurile disciplinare ar trebui să garanteze o evaluare și o decizie obiectivă [27, para 21, 22].

*Administrarea carierei procurorilor și a judecătorilor: similitudini.* Ceea ce promovează structurile europene, într-o manieră destul de accentuată, este că administrarea carierei procurorilor ar trebui să fie, pe cât posibil, apropiată de modul de administrare a carierei judecătorilor, indiferent dacă aceste două categorii de profesioniști alcătuiesc un corp comun (cum se întâmplă în sistemul juridic al României [28, art.1], al Italiei (*David Nelken, 2013*) [29, p.2, 14], al Franței (*Cohen Mathilde, 2017*) [30, p.109]) sau se supun unor reglementări statutare distincte (cum se întâmplă în sistemul juridic al Republicii Moldova, unde doar judecătorii au statut de magistrat [31, art.3]). Evident, în fiecare caz, trebuie avute în vedere deosebirile inerente fiecăreia dintre funcții, în special ce ține, pe de o parte, de organizarea plană, pe orizontală a muncii judecătorilor (organizarea ierarhică a instanțelor de judecată nu afectează independența judecătorilor individuali) și, pe de altă parte, de organizarea ierarhică a organelor procuraturii, structura ierarhică fiind specifică majorității serviciilor procuraturii [32, para XIV] (unii autori apreciază ierarhia funcțiilor în serviciile procuraturilor europene drept o răspundere a procurorilor doar în fața superiorilor lor, fiind, astfel, creat un tampon pentru influența politică și publică directă (*Erik Luna, Marianne Wade, 2010* [33, p.1473])).

Similaritatea este recomandată în aspecte de statut, independență, recrutare, carieră [34, Rec.iii], promovare, instruire, salariu, disciplină [35, para 33, 53], cerințe și garanții privind statutul și condițiile de muncă [36, para 6] - cu preocuparea constantă și serioasă ca acestea să fie stabilite și garantate prin lege, la ce mai înalt nivel [37, para 10]. „Acestea nu pot fi lăsate la discreția altor puteri ale statului. În acest sens, orice altă soluție va genera (chiar și dacă doar la nivel de subconștient) o situație de dependență (cel puțin morală) sau îndatorare față de autorități din afara sistemului judiciar” (Manea Tamara, 2019) [38, p.37].

Din cele relatate, este evident că instituția răspunderii disciplinare a procurorilor, ca parte a carierei acestora, trebuie reglementată prin lege, echitatea și independența procedurii urmând a fi garantată într-o manieră similară procedurii disciplinare în privința judecătorilor. Este relevant și faptul că structurile europene nu fac absolut nicio delimitare privind etapa la care procedura disciplinară ar trebui să se desfășoare sub garanția independenței. Or, este indiscutabil și indispensabil că independența trebuie asigurată pe parcursul tuturor fazelor – de la inițierea investigațiilor [39, para 25] și până la finalizarea acestora la nivelul sistemului organelor procuraturii. De asemenea, la nivelul național al fiecărui sistem juridic, ar trebui reglementată posibilitatea contestării actelor emise în procedura disciplinară în fața unei instanțe jurisdicționale independente [40, para 47].

***Delimitarea conceptului administrării ierarhice de conceptul autoadministrării sistemului procuraturii în baza principiilor independenței, autonomiei și reprezentativității***

În rezultatul analizei și interpretării cadrului normativ-juridic național și al sintetizării recomandărilor europene în arealul organizării serviciului procuraturii, al administrării carierei procurorilor, în special al disciplinei, dilema care se impune constă în a aprecia dacă procedura disciplinară în privința procurorilor reprezintă *un segment al administrării procuraturii, prin prisma ierarhiei funcțiilor* sau *este un segment al autoguvernării procuraturii, prin prisma administrării carierei procurorilor pe principii de independență, autonomie și responsabilitate*.

Structura ierarhică este proprie sistemului organelor procuraturii. Unii doctrinari atribuie acestei forme de organizare, alături de alte trăsături (strategiile de angajare și promovare, accesul la șef), un rol important în configurarea identității profesionale (echivalentul carierei morale) a procurorilor; aceasta nu înseamnă neapărat că procurorii sunt determinați să adopte de-

cizii într-un anumit fel, ci, mai degrabă, înclină procurorii să se gândească într-un anumit mod, iar această orientare a rolului poate motiva procurorii să ia anumite decizii profesionale (*Key L. Levine, Ronald F. Wright, 2012*) [41, p.1128, 1130-1132]. Rămâne de testat măsura în care ierarhia, liniile directe și altele asemenea reglementează comportamentul procurorilor în întreaga Europă, dar modelele de luare a deciziilor par să indice că aceste structuri formale, împreună cu educația, instruirea, cultura și percepția rolului, pun restricții semnificative asupra utilizării de către procuror a autorității discreționare (*Erik Luna, Marianne Wade, 2010*) [42, p.1479]. Potrivit *Recomandării Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei cu privire la rolul serviciului procuraturii în sistemul justiției penale*, întru promovarea echității, consecvenței și eficienței în activitatea procurorilor, statele ar trebui să acorde atenție deosebită metodelor ierarhice de organizare, fără a lăsa ca acestea să conducă la structuri birocratice neefective sau obstructive [43, para 36].

Administrarea ierarhică ar trebui să fie limitată la gestionarea eficientă a resurselor (umane, materiale, financiare, tehnologice, informaționale, educaționale) pe interior, la organizarea muncii, inițierea și desfășurarea controalelor (administrative, financiare), reglementarea domeniului de activitate prin emiterea de acte normative etc. Ea nu ar trebui sub nicio formă să afecteze independența funcțională și decizională a procurorilor individuali, întrucât un statut independent pentru procurori este o cerință fundamentală a statului de drept [44, para 11] și, în plus, independența nu este o prerogativă oferită în interesul procurorilor, ci o garanție a unei justiții echitabile, imparțiale și efective, care protejează deopotrivă interesele publice și private [...] [45, para 33]. Buna administrare a sistemului procuraturii include elaborarea și implementarea de strategii pe interior, la nivelul întregului sistem, dar și la nivelul structurilor instituționale distincte (cum ar fi cazul procuraturilor specializate). În lumina recomandărilor europene [46, para 11, 13, 17, 19, 20], putem deduce că gestionarea autonomă a bugetelor și a resurselor – care trebuie să fie suficiente, pentru asigurarea performanței procuraturii – este, în primul rând, un indicator al independenței externe a serviciului procuraturii față de executiv, de legislativ (prin prisma separării puterii între ramurile guvernării, serviciul procuraturii trebuie să se bucure de independență în raport cu orice intervenție a vreoa unei ramuri la nivelul cauzelor particulare [47, para 7.5 letter b])) și doar subsidiar un indicator al independenței individuale a procurorilor.



Aflat în vârful ierarhiei administrative, Procurorul General are rol de manager, fiind responsabil de buna organizare a muncii cotidiene a procurorilor. Dar, considerăm noi, în calitatea sa de leader, este responsabil și de procesul de gestionare a cunoștințelor în mediul procurorilor și ... chiar de modelarea gândirii profesionale: nu în sens de influență, supunere și acte de autoritate, ci în sens de ghidare, susținere, stimulare a creativității și a inițiativei, de încurajare a instruirii și autoinstruirii continue. Rolul de îndrumător, de mentor, este unul inerent conducătorului unei organizații care aspiră spre excelență, căutarea excelenței, în sine, fiind o continuitate fără sfârșit, în schimb cu rezultate obținute metodic. Gândirea sistemică, alături de asemenea repere precum viziunile comune, modelele mentale (intelectuale), învățarea în echipă și măiestria individuală, potrivit lui Peter M. Senge, constituie premise fundamentale în schimbarea gândirii însăși, oamenii fiind capabili a descoperi noi realități și, corespunzător, de a le schimba (*Peter M. Senge, 2006*) [48, p.12]. Promovarea persoanei potrivite în funcții de conducere configurează strategii și climă organizațională pentru ani buni (*Peter M. Senge, 2006*) [49, p.23].

Autoadministrarea sistemului procuraturii, spre deosebire de administrarea ierarhică, este asigurată, de regulă, pe principii de independență, reprezentativitate și responsabilitate. Autoadministrarea se referă la prerogativa exponenților procuraturii de a decide în mod autonom, în baza legii, asupra aspectelor esențiale ale carierei lor: recrutare, numire, promovare, transfer, instruire, evaluare, disciplină. Organele de autoadministrare a procuraturii, în mod firesc, nu ar trebui să fie încadrate în structura ierarhică a sistemului procuraturii. Aceasta și este esența autoadministrării: de a permite unor entități special create în acest sens, din și pentru procurori (cu sau fără admiterea în componența acestora a membrilor non-procurori, spre exemplu, a reprezentanților societății civile), care să se preocupe de elaborarea, implementarea și îmbunătățirea continuă a unor strategii, tactici, politici, inclusiv a unor acte normativ-juridice, în vederea punerii în valoare a unor garanții legale adecvate pentru exercitarea de către procurorii individuali a carierei profesionale și pentru sporirea performanței serviciului procuraturii. În multe sisteme juridice (fără a fi o regulă general-obligatorie pentru statele europene [50, para 64, 68]), autoadministrarea procuraturii este exercitată de un Consiliul al procurorilor, independent funcțional [51, para 24, Rec.iii], fiind posibilă și crearea unor organe de autoadministrare specializate (colegii, comitete, inspecții, cu competențe în sfera selecției, promovării, evaluării, disciplinei).

Sistemul de ansamblu al procuraturii Republicii Moldova este administrat atât pe baza principiului ierarhiei funcțiilor (în frunte cu Procurorul General), cât și pe baza principiului autonomiei (prin „Adunarea Generală a Procurorilor, Consiliul Superior al Procurorilor și colegiile din subordinea acestuia – Colegiul pentru selecția și cariera procurorilor, Colegiul de evaluare a performanțelor procurorilor și Colegiul de disciplină și etică”). „Consiliul Superior al Procurorilor este un organ independent, cu statut de persoană juridică, format în vederea participării la procesul de constituire, funcționare și asigurare a autoadministrării sistemului Procuraturii” și „[...] este garantul independenței și imparțialității procurorilor”. Este „constituit din 12 membri”, procurori și non-procurori și are un rol deosebit în administrarea carierei procurorilor, inclusiv în sfera disciplinei (examinează contestațiile împotriva hotărârilor Colegiului de etică și disciplină). [52, Art. 11, 12, 65, 68, 69, 70 alin.(1) lit.f), 85]

***Aprecierea gradului de independență a Inspecției Procurorilor și, respectiv, a fazelor incipiente ale investigațiilor disciplinare efectuate de respectiva entitate, în sistemul juridic al Republicii Moldova***

În baza interpretării reglementărilor normativ-juridice naționale cu privire la locul Inspecției Procurorilor în sistemul procuraturii naționale și misiunea sa în contextul răspunderii disciplinare procurorilor, dar și pornind de la reperatele orientative în domeniu, promovate de instrumentele internaționale, asupra cărora am statuat supra, constatăm anumite îngrijorări cu privire la corectitudinea, echitatea și independența lucrărilor de inspecție în arealul disciplinei procurorilor.

Considerăm că decizia legislativă de creare a Inspecției Procurorilor – entitate cu competențe în investigarea primară a sesizărilor privind disciplina procurorilor – nu a fost cea mai bună opțiune. Or, disciplina este un segment operațional aflat în competența Procurorului General (și, după caz, a altor procurori ierarhic superiori, în raport cu procurorii din subordinea nemijlocită a acestora) doar din perspectiva dreptului muncii (supravegherea respectării programului de muncă; stimularea comunicării profesionale în exercitarea atribuțiilor; asigurarea unui climat de muncă productiv, cooperant; asigurarea coeziunii grupului profesional; promovarea managementului cunoștințelor etc.), a dreptului administrativ (adoptarea actelor administrative cu caracter normativ și individual – competență proprie doar Procurorului General, nu și altor procurori cu funcții administrative [53, art.11 alin.(1)

lit.e), f))]; raporturi specifice de muncă, din perspectiva funcției de demnitate publică (funcția de procuror este o funcție de demnitate publică, potrivit legislației naționale) [54, Anexă]), nu și din perspectiva răspunderii disciplinare ca instituție juridică.

În mediul juridic există adevărate dezbateri privind ramura puterii de stat căreia este asociat serviciul procuraturii: în doctrina germană prevalează opinia potrivit căreia acesta este un organ judiciar al ramurii executive; în Elveția nu există o opinie uniformă dacă procuratura este parte a puterii executive ori a puterii judiciare sau chiar la marginea dintre aceste două puteri (*Gwladys Gilliéron, 2014*) [55, p.244, 282]. Cu toate acestea, avem convingerea că, deși subiect activ al raporturilor de drept administrativ, procuratura este exponent indispensabil al sistemului justiției, iar procurorii – agenți esențiali ai administrării justiției [56, para 3]. Tendințele europene de apropiere a statutului procurorilor de cel al judecătorilor, din punctul de vedere al reglementărilor normativ-juridice și al garanțiilor, este o dovadă în plus în acest sens. Chiar și în sistemele juridice care nu consideră procurorul parte a sistemului judiciar, se așteaptă că procurorul să acționeze într-o manieră judiciară, acesta, la înaintarea acușării, fiind obligat să prezinte toate probele, atât cele care sunt favorabile părții acușării, cât și cele favorabile acuzatului [57, para 15].

În ceea ce privește sistemul juridic național, reglementările fundamentale privind Procuratura sunt incluse în Capitolul IX al Constituției Republicii Moldova, intitulat „Autoritatea judecătorească”, „Procuratura” fiind „o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești, ce contribuie la înfăptuirea justiției, apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei, societății și statului prin intermediul procedurilor penale și al altor proceduri prevăzute de lege”. [58, art. 124 alin.(1)] Astfel, prin apropierea modului de administrare a carierei procurorilor de cea a judecătorilor se subînțelege că acest gen de apropiere vizează și disciplina, ca element al carierei, întreaga procedură disciplinară în privința procurorilor urmând a fi exercitată sub auspiciul independenței procurorilor și al echității fiecărei faze procesuale – chiar începând cu examinarea sesizărilor de către Inspekția Procurorilor.

Modul de organizare și de funcționare a Inspekției Procurorilor a constituit subiect de interes în contextul reformării justiției naționale. Într-un raport de evaluare a fenomenului corupției în rândul membrilor Parlamentului, al judecătorilor și procurorilor în Republica Moldova, *grupul statelor împotriva*

*corupției (GRECO)* a subliniat că dependența statutară și bugetară a Inspecției Procurorilor față de Procurorul General poate conduce spre autocenzurare în cazuri sensibile, venind cu recomandarea de a fi întreprinse măsuri adiționale în vedea sporirii obiectivității, eficienței și a transparenței cadrului juridic și operațional pentru răspunderea disciplinară a procurorilor. Acestea ar fi cu atât mai necesare, cu cât lipsa de independență a fost identificată în mod unanim drept cea mai serioasă problemă a serviciului procuraturii, îngrijorările vizând atât independența internă (din cauza structurii ierarhice accentuate, a frecvenței indicațiilor verbale de la superiori), cât și cea externă [59, para 146, 186]. Cele menționate constituie îngrijorări pentru sistemul Procuraturii însuși, care și-a trasat, cu titlu de obiective, următoarele: „[a]doptarea de măsuri eficiente la nivel instituțional pentru prevenirea faptelor de corupție”, „schimbarea de mentalitate”, „cultivarea intoleranței față de practicile coruptibile ocazionale”, „[c]onsolidarea independenței procurorului (de factorii externi și factorii interni)”, „înlăturarea rezistenței împotriva schimbării” etc. [60, pct.11]

Evident, reglementările normativ-juridice bune nu garantează eficiența în implementare. Or, stabilirea expresă a obligativității respectării formei scrise la emiterea de către procurorii ierarhic superiori a indicațiilor, care sunt obligatorii pentru procurorii din subordine [61, art. 12 alin.(2), art.13 alin.(3)], nu a eliminat fenomenul indicațiilor verbale, care, fie și informal, își mențin caracterul obligatoriu – fapt recunoscut de unii reprezentanți ai procuraturii în contextul discuțiilor interprofesionale. Totuși, în lipsa unor reglementări normativ-juridice calitative, care să ofere garanții împotriva oricărei forme de abuz, inclusiv pe cale ierarhică, este greu de imaginat un serviciu al procuraturii aflat realmente în căutare de performanță. Cariera de ansamblu a procurorilor trebuie să fie administrată prin acte normative calitative – după formă și conținut – disciplina fiind un segment extrem de important, întrucât vizează, pe de o parte, sancționarea comportamentelor deviate (în limitele formei disciplinare a răspunderii juridice) și, pe de altă parte, încurajarea conduitei alinate unor înalte exigențe etice, deontologice și disciplinare. Din acest punct de vedere, întregul proces de examinare a sesizărilor privind posibilele abateri disciplinare comise de procurori ar trebui să fie desfășurat sub auspiciul unor garanții ale independenței, echității și corectitudinii. Și entitățile instituționale implicate la fiecare fază a acestui proces, la fel, ar trebui să se bucure de autoritate, fundamentată, întâi de toate,

pe obiectivitate (proceduri operaționale eficiente, coerente; acte motivate), pe integritatea și independența persoanelor care o reprezintă. Inspecția Procurorilor, ca entitate primară în acest lanț instituțional al procedurii disciplinare ar trebui să dispună de autonomie funcțională, subordonarea ei față de Procurorul General generând, pentru un observator neutru, un dubiu rezonabil privind independența sa.

***Argumentarea unor soluții privind eficientizarea investigațiilor disciplinare desfășurate de Inspecția Procurorilor la nivel național, din perspectiva valorificării serviciului procuraturii în promovarea bunei guvernante în justiție, axate pe protecția drepturilor omului***

Dacă pornim de la faptul că administrarea carierei procurorilor ar trebui să fie similară modului de administrare a carierei judecătorilor – cu deosebirile care definesc aceste două profiluri ocupaționale – atunci una dintre soluții care s-ar impune ar fi regândirea locului Inspecției Procurorilor în sistemul organelor procuraturii.

„[...] [S]unt necesare studii și discuții privind re-considerarea rolului Inspecției procurorilor”, „îmbunătățirea criteriilor de efectuare a cercetărilor disciplinare prin re-considerarea rolului și locului Inspecției procurorilor” fiind una din „[p]rioritățile [Procuraturii Republicii Moldova] stabilite pentru anul 2020” [62, p.16, 17] (*Motuzoc Agela, 2020*) – menționează Președintele Consiliului Superior al Procurorilor, Motuzoc Angela, cu ocazia prezentării unor aspecte din activitatea instituției conduse, pentru anul 2019. În mod logic, considerăm noi, Inspecția Procurorilor ar trebui să fie parte a autogovernării procuraturii și, ținând cont de organizarea sistemului procuraturii naționale, ea ar trebui să funcționeze în cadrul Consiliului Superior al Procurorilor. O atare poziționare i-ar conferi un alt nivel de credibilitate, dată fiind autoritatea constituțională a Consiliului Superior al Procurorilor – „garantul independenței și imparțialității procurorilor”, [...] [care] „asigură numirea, transferarea, promovarea în funcție și aplicarea măsurilor disciplinare față de procurori” [63, art. 125<sup>1</sup> alin.(1), (3)], „organ independent, cu statut de persoană juridică, format în vederea participării la procesul de constituire, funcționare și asigurare a autoadministrării sistemului Procuraturii” [64, art. 68 alin.(1)].

În asemenea condiții, Consiliul Superior al Procurorilor ar trebui să fie responsabil și de aprobarea regulamentului de organizare și de funcționare a Inspecției Procurorilor, și de numirea inspectorilor, în baza unor criterii

și a unor concursuri transparente. Procurorul General, aflat în fruntea sistemului procuraturii, ar putea deveni participant activ în procesul decizional în autoadministrarea sistemului, în procesul de elaborare și implementare a politicilor de dezvoltare strategică, urmând a fi convingător prin puterea argumentelor și nu prin puterea alimentată de poziția privilegiată în structura instituțională ierarhică. Or, nu întreg sectorul public necesită a fi organizat birocratic, cel puțin nu în sens strict ierarhic; pentru unele sarcini, un model de autoritate fără ierarhie poate fi mai eficient [...] (*Owen E. Hughes, 2003*) [65, p.39]. Un astfel de etalon de autoritate ar putea fi, în opinia noastră, Consiliul Superior al Procurorilor – apreciat în felul în care o propune Mircea Roșioru (Președinte al Consiliului Superior al Procurorilor al Republicii Moldova în perioada 2014-2017 [66]): „Cei care privesc Consiliul Superior al Procurorilor ca pe un potențial avocat în fața unor acțiuni de încălcare a legii interpretează greșit. Consiliul are menirea de a descuraja ilegalitățile și abuzurile și, în egală măsură - de a încuraja bunele practici cu rezultate remarcabile” (*Roșioru Mircea, 2014*) [67, p.3].

Prin încadrarea Inspecției Procurorilor, în calitate de organ de control și „de urmărire disciplinară” (dacă facem analogie cu aceeași etichetare dată de judecătorul Cristi Danileț inspecției judiciare (*Cristi Danileț, 2020*) [68, p.49]) în Consiliul Superior al Procurorilor, i s-ar conferi și reprezentativitate, și un nivel mai accentuat de legitimitate, prin prisma aspectelor ce țin de componența Consiliului Superior al Procurorilor, numirea membrilor săi și prezentarea raportului anual de activitate. Or, „Consiliul Superior al Procurorilor este alcătuit din 12 membri”, dintre care 3 sunt membri de drept („președintele Consiliului Superior al Magistraturii (inclusiv interimar), ministrul justiției (inclusiv interimar) și Avocatul Poporului”), 5 sunt aleși de Adunarea Generală a Procurorilor, dintre procurorii în funcție și 4 sunt din rândul reprezentanților societății civile, aleși – „unul de către Președintele Republicii, unul de către Parlament, unul de către Guvern și unul de către Academia de Științe a Moldovei”. Anual, Consiliul prezintă raportul de activitate Adunării Generale a Procurorilor [69, art. 69 alin.(1)-(4), art.72 lit.d)] - organ de autoadministrare maxim reprezentativ al procurorilor. Prin urmare, reprezentativitatea și legitimitatea Inspecției Procurorilor, fie și indirect, ar fi asigurate. Subordonarea organizațională (nu și funcțională) față de Consiliul Superior al Procurorilor ar presupune instantaneu necesitatea prezentării raportului de activitate numitului Consiliu, similar celorlalte colegii din cadrul său [70,

art. 83 alin.(15)], aceasta fiind o formă de răspundere publică a serviciului procuraturii. Iar serviciul procuraturii, în orice stat, trebuie să răspundă în fața publicului, fie prin intermediul unui control din partea puterii executive, care, indirect, asigură legitimitate prin faptul că este dependent față de Parlament, fie printr-un consiliu al procurorilor, care nu poate fi un instrument pur de autoguvernare, legitimitatea sa izvorând din alegerea cel puțin a unora dintre membrii săi de către Parlament [71, para 41], pentru sistemul juridic al Republicii Moldova fiind valabilă cea de-a doua opțiune.

De asemenea, în vederea fortificării statutului și a capacităților Inspecției Procurorilor, considerăm că spectrul competențelor acestei entități ar trebui să fie reglementat prin lege, într-o listă exhaustivă. La momentul actual, potrivit Legii cu privire la Procuratură, pe lângă competențele formulate strict, Inspecția Procurorilor „are [și] alte atribuții prevăzute de legislație sau regulamentele de activitate” [72, art. 52 alin.(6)], iar potrivit Regulamentului cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Procurorilor, aceasta „exercită și alte indicații ale Procurorului General în conformitate cu legislația în vigoare și actele departamentale, în limitele competenței” [73, pct.6.1 lit.m)]. Cu toate că și în alte sisteme juridice se atestă o situație similară, organul cu atribuții de inspecție având un spectru neexhaustiv de competențe (spre exemplu, în România [74, art. 8 alin.(5)]), acest fapt acordă o marjă prea largă de discreție la capitolul inițierii și dispunerii verificărilor și controalelor. Subordonarea față de Procurorul General și abilitarea acestuia din urmă cu emiterea unor acte administrative (indicații, ordine) privind exercitarea unor controale – altele decât cele enumerate expres în legislație, generează riscul implicării Inspecției Procurorilor în anumite scheme de manevrare a unor situații, la simpla discreție a Procurorului General sau, într-o eventuală perspectivă, la simpla discreție a Consiliului Superior al Procurorilor. Inspecția Procurorilor, în asemenea cazuri, pare a fi destul de vulnerabilă, iar previzibilitatea și securitatea raporturilor juridice de control – vizibil afectate. Reglementarea într-o formulă limitată, exhaustivă a competențelor, la rândul său, ar putea contribui la fortificarea statutului inspectorilor, dar și la asigurarea unui confort psihologic, individual și colectiv, ceea ce nu este de neglijat într-o comunitate profesională de acest gen.

În aceeași ordine de idei, în scopul consolidării capacităților Inspecției Procurorilor în procesul activității de control, ar fi oportună elaborarea unor mecanisme efective de încurajare a colaborării cu alte organe și instituții cu

atribuții de control ce vizează activitatea procurorilor. Spre exemplu, este de maximă relevanță opinia Dnei Motuzoc Angela cu privire la „re-considerarea rolului Inspecției procurorilor”, prin valorificarea de către aceasta a unor „instrumente juridice, care să coopteze măsuri de verificare a integrității”, „[l]ista probelor din cercetările disciplinare [...] [urmând a fi] în măsură să includă și acte ale instituțiilor cu competențe în materia integrității”. O asemenea abordare, care să implice „grupuri mixte de lucru”, ar contribui, corespunzător, și la sporirea „competențelor Consiliului Superior al Procurorilor în procesele de promovare, evaluare a disciplinei procurorilor”, dar și a impactului „reacție[i] instituționale atunci când există indici că integritatea procurorilor ar putea fi afectată de influențe necorespunzătoare” (Motuzoc Angela, 2020). [75, p.16]

Colaborarea interinstituțională ar trebui să fie parte inerentă a activității organelor și instituțiilor statale în exercitarea guvernantei. Aceasta și este esența principiului separării și colaborării puterilor, prin prisma conceptului de *checks and balances*, unanim recunoscut în doctrina juridică constituțională (și nu numai).

Nici colaborarea cu societatea civilă, mass-media nu trebuie neglijată, în special când este vorba de orientarea mecanismelor de guvernanță spre furnizarea unor servicii publice (din sfera administrației publice, a justiției) de calitate și spre satisfacerea necesităților și așteptărilor rezonabile ale utilizatorilor acestor servicii. Oamenii ar fi îndreptățiți să cunoască regulile de bază care ghidează conduita procurorilor în activitatea lor profesională și în viața cotidiană, anumite reguli elementare despre serviciul procuraturii (cu privire la determinantele confidențialității în activitate, ierarhia administrativă, ierarhia procesuală), moduri de reclamare a unor posibile încălcări ale normelor etice sau disciplinare de către procurori, să perceapă esența unor concepte fundamentale privind activitatea procurorilor (legate, în special, de integritate), etc. – la un nivel de cunoaștere generală, nu academică, evident.

La capitolul conduitei procurorilor și al integrității, colaborarea dintre sistemul Procuraturii (prin intermediul Procurorului General, al Consiliului Superior al Procurorilor, al Colegiului de disciplină și etică, al Inspecției Procurorilor) și Autoritatea Națională de Integritate („autoritate publică independentă, [...] ce funcționează la nivel național” [...] [și] asigură integritatea în exercitarea funcției publice sau funcției de demnitate publică și prevenirea corupției prin realizarea controlului averii și al intereselor per-



sonale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor” [76, art. 2 alin.(1), art. 5]) ar fortifica capacitățile statutare și instituționale ale entităților menționate, care, pe baza unui schimb reciproc de date și, respectiv, a unui probatoriu concludent, ar putea gestiona eficient cauzele privind disciplina și integritatea procurorilor.

Pentru realizarea scopului și a obiectivelor, colaborarea ar putea fi extinsă și la alte organe și instituții, statale, dar și nestatale; or, o bună parte a societății civile, a reprezentanților mass-media ar putea deveni aliați în valorificarea acestui segment.

O asemenea tratare sinergică a problemei disciplinei și integrității profesionale a procurorilor ar putea avea un impact pozitiv asupra responsabilizării procurorilor, promovării culturii conduitei etice și integre, a intoleranței față de corupție și abuz, precum și asupra transparentizării și responsabilizării Procuraturii ca serviciu, prin ceea ce Gar Yein Ng, în teza sa de doctor, numește răspundere *soft* (*soft accountability*) sau răspundere publică (*public accountability*); aceasta solicită transparență procedurală, sensibilitate la schimbările mediului social, deschidere față de valori și necesități; deschiderea poate servi drept funcție a răspunderii, dacă este tratată mai mult decât simpla postare a unor decizii formale pe un forum la care oamenii deja au acces; deschiderea solicită angrenarea factorilor de decizie în comunitate, fie direct, fie prin media, într-un mod care nu compromite imparțialitatea în nicio cauză (*Gar Yein Ng, 2007*). [77, p.17, 18, 381]

Admitem că Inspekția Procurorilor, la capitolul comunicare publică, nu ar fi cel mai activ actor. Și o atare poziționare rezervată este absolut îndreptățită, dacă ținem cont de specificul activității de inspekție pe care o desfășoară, de confidențialitatea inerentă procedurilor, de lipsa capacității decizionale (aceasta aparținând Colegiului de etică și disciplină, Consiliului Superior al Procurorilor sau instanței de judecată, după caz). În schimb, Inspekția Procurorilor ar putea deveni sonoră prin investigații eficiente, prin rapoarte de activitate consistente, prin publicații, statistici, prin apariții publice convingătoare (cu respectarea moderației și a reținerii indispensabile statutului profesional).

Inspekția Procurorilor are nevoie de imagine.

Inspekția Procurorilor are nevoie de autoritate.

Inspekția Procurorilor are nevoie de independență funcțională.

Nu în calitate de privilegii, ci în scopul responsabilizării procurorilor, cu asigurarea concomitentă a echilibrului dintre responsabilitatea și independența acestora. *Subordonarea ierarhică a procurorilor*, pe de o parte și *independența funcțională și decizională a procurorilor*, pe de altă parte, pot fi conciliate, într-o anumită măsură, prin proceduri interne corecte și echitabile de administrare a carierei lor profesionale, deci, și a disciplinei, pe principii de autonomie, reprezentativitate și independență. Disciplina – cu privire la procurori, ca agenți ai justiției - nu este un mecanism propriu administrării ierarhice a sistemului, ci un mecanism care trebuie gestionat la nivelul autoadministrării sistemului procuraturii, pe durata tuturor fazelor specifice procedurii disciplinare (cu excepția fazei care se desfășoară în fața instanței de contencios administrativ, în cazul contestării hotărârii respective a Consiliului Superior al Procurorilor).

**Și, ce urmează? Interogații perene?! Încercările de a găsi soluții, dintre cele mai variate, mai mult sau mai puțin argumentate, mai mult sau mai puțin eficiente, mai mult sau mai puțin „vizionare” sunt o normalitate pentru cei implicați în procese de identificare a mecanismelor de guvernare – în special de bună guvernare, care are drept prim reper drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Soluțiile propuse în cadrul prezentului studiu, cu privire la regândirea locului Inspecției Procurorilor în sistemul organelor procuraturii și la eficientizarea fazelor incipiente ale procedurilor disciplinare în privința procurorilor, prin fortificarea independenței procedurilor și a entităților disciplinare implicate pot funcționa doar în complex cu alte măsuri – de reformare, de modernizare, de dezvoltare, de (re-)orientare strategică, de inovare a tuturor sistemelor (al legislației, al justiției, al sistemului juridic, politic, cultural, ideologic, educațional etc.).**

*Pot procurorii să fie prea independenți? Ce subînțelegem prin independență? Independență față de cine? Față de guvernare, față de public, față de propriile interese corporative? (David Nelken, 2013) [78, p.2] Ce rol joacă conștiința în etica juristului, când conștiința dictează într-un fel, iar regulile profesionale – în alt fel? (David Luban, 2010) [79,p.28] Ce facem dacă educația personală și educația profesională merg pe drumuri diferite? Dacă cunoștințele teoretice sunt implementate diferit la nivel practic, dacă raționalitatea teoretică urmărește alte scopuri decât cea practică? (Ciobanu Rodica, 2020) [80, p.46] – vor rămâne, în opinia noastră, interogații perene. Ar fi o iluzie să ne încredem absolut în ideea că restructurările instituționale ar putea elimina riscurile*

generate de factorul uman în anumite conjuncturi (coruptibilitate, presiuni externe, incompetență, lene, ignoranță, dorință de răzbunare, aspirații tactice de menținere și avansare în carieră pe cale ierarhică, amenințări externe, inclusiv asupra membrilor familiilor celor vizați etc.).

În general, nicio soluție nu poate funcționa imuabil în mediul social; toate răspunsurile la întrebările, problemele, vulnerabilitățile curente pot fi valabile doar raportate la un sistem juridic concret, într-un segment temporal concret. Fiecare sistem juridic se confruntă cu propriile dileme, asupra cărora statuează cercetătorii, din perspectivă teoretică și empirică: în Franța - problema dependenței externe a procurorilor față de executiv (cu referire la șeful statului; sau la Ministrul Justiției, care, fie și neoficial, are un rol accentuat în menținerea fenomenului *justiției de telefon*) (Mathilde Cohen, 2017) [81, 114, 117]; în S.U.A. - raritatea acuzărilor disciplinare în privința procurorilor (Fred C. Zacharias, 2001 [82]; Thomas P. Sullivan, Maurice Possley, 2015 [83]), inclusiv în cazul unor încălcări destul de grave, cum ar fi neprezentarea probelor dezincrimnatorii, influențarea martorilor (Angela J. Davis, 2007 [84]), ceea ce determină unii doctrinari să pună în discuție „problema procurorilor” în sine, cauzată de amploarea dreptului discreționar al procurorilor în justiția penală și de lipsa unor mecanisme eficiente de control (Shima Baradaran Baughman, 2017 [85, p.1108-1109]). Soluțiile, în fiecare caz particular, trebuie să fie și ele personalizate - adaptate realității, conjuncturii, specificului local (social, economic, administrativ, juridic, istoric, cultural, ideologic).

Ceea ce pare a fi cu adevărat efectiv, chiar într-o măsură mai accentuată decât formulele legislative și arhitectura instituțională - conceptual vorbind - se referă la revigorarea facturii umane (morale, intelectuale, profesionale), prin investire în tot ce poate asigura confort - economic, social, ideologic, psihologic. Oamenii așteaptă de la judecători și procurori să facă justiție; însă, gradul de credibilitate a sistemului justiției în Republica Moldova este destul de afectat. În asemenea condiții, ar fi nevoie de investit (eforturi, proiecte, studii, finanțe, experiențe) în ceea ce nu poate fi măsurat în termeni exacti. Ne referim aici la conștiință, la integritate, care trebuie cultivate continuu și neîntrerupt, cu mult înainte de alegerea orientării profesionale. Procesele educaționale, adesea, ies în afara hotarelor instituțiilor de învățământ și cuprind, într-o măsură mai mare sau mai mică, aproape toate mediile organizaționale în viața socială (Ciobanu Rodica, 2020<sup>3</sup> [86, p.46]). Și, în context, cu referire la

procurori, care au o misiune deloc ușoară în cadrul sistemului justiției penale (și nu numai), David Luban lansează ideea că *evită injustiția* ar putea fi un imperativ mult mai util decât *caută justiție*, chiar dacă este mai puțin captivant și mai puțin inspirat; autorul recunoaște necesitatea subordonării organizaționale ierarhice, dar remarcă și faptul că și în organizațiile cu adevărat bune pot exista disfuncționalități, magnitudinea injustiției devenind intolerabilă; în asemenea cazuri, este nevoie de conștiință și decență umană, care ar trebui să prevaleze asupra ierarhiei serviciului; conștiința nu mai este o proprie doar moraliștilor și sfinților și, pe alocuri, solicită încăpățănare și creativitate (David Luban, 2010) [87, p.20, 24, 26, 31], în contrast cu simpla acceptare a faptului că abordarea birocratică ierarhică poate fi obositoare și uneori ineficientă (Erik Luna, Marianne Wade, 2010 [88, p.1510]).

Într-o atare accepțiune, ghidat de conștiință, procurorul nu se va lăsa presat, corupt prin pârghii aparent legitimate prin specificul ierarhiei administrative sau procesuale, care, în condițiile regulatorii actuale, la nivel național, pot fi utilizate subtil în activitatea cotidiană a procurorilor (procurorii care activează în servicii piramidale și sunt angajați fără experiență tind să accepte valorile birocratice și de grup (Key L. Levine, Ronald F. Wright, 2012) [89, p.1123]), dar și în procedurile disciplinare în privința procurorilor, prin intermediul Inspecției Procurorilor. Crearea Inspecției Procurorilor în cadrul Consiliului Superior al Procurorilor nu poate garanta absența influențelor necorespunzătoare din partea membrilor acestui Consiliu sau din partea altor subiecți (interni, externi) și nici independența funcțională totală a acestei entități disciplinare. Totuși, reglementarea în acest mod a locului Inspecției Procurorilor în sistemul organelor procuraturii și recunoașterea prin lege a autonomiei sale funcționale, de rând cu alte garanții ale independenței și imparțialității inspectorilor, ar putea fi un început bun în eficientizarea fazelor primare ale procedurilor disciplinare în privința procurorilor. Eliminarea Procurorului General, ca autoritate ierarhică superioară, din lanțul structurilor cu competențe în procedura disciplinară ar fi cel puțin un indicator al angajamentului asumat public de a desfășura asemenea proceduri cu respectarea principiilor independenței funcționale a Inspecției Procurorilor, independenței funcționale și decizionale a procurorilor vizați în aceste proceduri, dreptului la un proces echitabil în lumina Convenției Europene a Drepturilor Omului.

## Concluzii

*Se încadrează oare subordonarea Inspecției Procurorilor față de Procurorul General în conceptul administrării ierarhice a sistemului?*

În opinia noastră, nu.

*Afectează oare această formă de instituționalizare independența procurorilor și buna guvernare în justiție, miza cărora o constituie drepturile omului și statul de drept?*

În opinia noastră, da.

Pe această notă finală, reiterăm necesitatea consolidării independenței decizionale și funcționale a procurorilor individuali. Acest fapt poate fi realizat prin stabilirea unor garanții corespunzătoare privind cariera lor profesională. Disciplina, ca element inerent al carierei profesionale, trebuie gestionată astfel, încât să nu devină, nici măcar ipotetic, instrument de presiune sau influențare în orice mod a conduitei procurorilor. Procurorul General, în calitate de conducător al Procuraturii, este responsabil de asigurarea disciplinei interne doar prin prisma mecanismelor oferite, în coroborare, de dreptul muncii și dreptul administrativ, și doar în măsura în care nu interferează cu răspunderea disciplinară, ca instituție juridică. În acest caz, procedura disciplinară ar trebui inițiată și desfășurată integral sub semnul capacității sistemului procuraturii de a-și exercita autogovernarea, pe principii de reprezentativitate, autonomie și independență. Prin urmare, conceptual, Inspecția procurorilor, ca prim organ cu competențe specifice în procedura disciplinară în privința procurorilor, nu ar trebui să fie un compartiment al Procuraturii, subordonat direct Procurorului General, ci un organ de control, parte a sistemului de autogovernare a Procuraturii. În condițiile regulatorii actuale specifice sistemului juridic al Republicii Moldova, cea mai potrivită opțiune ar fi crearea Inspecției Procurorilor în cadrul Consiliului Superior al Procurorilor, cu garantarea, prin lege, a independenței sale funcționale.

Despre procurori și serviciul procuraturii scrie doctrina străină și cea autohtonă. De statutul procurorilor și cel al serviciului procuraturii sunt preocupate entități internaționale, în încercarea de găsi și promova criterii de performanță, standarde de activitate, principii operaționale. În acest tumult – ideatic și empiric, global, european și național, valoric și aplicativ – Republica Moldova tinde să avanseze constant gradul de dezvoltare a sistemului Procuraturii, acesta fiind un segment de interes (social-politic, juridic, cultural-ideologic) asumat practic de toate guvernările, de la proclamarea inde-

pendenței, în 1991 [90], până în prezent. Reformarea Procuraturii rămâne a fi o prioritate de prim rang și un angajament al puterii față de care societatea are multiple așteptări, din perspectiva implementării politicii penale a statului, asigurării ordinii de drept, prevenirii delicvenței, asigurării accesului la justiție, a dreptului la un proces echitabil și a unor investigații penale efective – toate în contextul satisfacerii și protejării interesului public [91, para 1.7, 3.2, 4.2 letter f)], promovării bunei guvernante, axate pe protecția drepturilor omului. Și, în atare condiții, revenim la aceeași interogație pe care încă în 2012 o lansează public Gheorghe Budeanu, în contextul reformării sistemului Procuraturii Republicii Moldova: „Oare chiar se va mișca piatra din loc?” (Budeanu Gheorghe, 2012) [92, p.59].

### Referințe bibliografice:

1. Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union. 13.08.2007, Strasbourg. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/16804e437b>

2. Magna Carta of Judges (Fundamental Principles). CCJE (2010)3Final, Strasbourg, 17.11.2010. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/2010-ccje-magna-carta-anglais/168063e431>

3. MELTON, J., Ginsburg, T. Does De Jure Judicial Independence Really Matter? A Reevaluation of Explanations for Judicial Independence. In: *Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics*. University of Chicago Law School. Chicago Unbound. No.612, 2014, pp.187-217. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1178&context=law\\_and\\_economics](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1178&context=law_and_economics)

4. Legea cu privire la procuratură, nr.3 din 25.02.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 25.03.2016, nr.69-77.

5. Legea cu privire la procuratură, nr.3 din 25.02.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 25.03.2016, nr.69-77.

6. Regulamentul cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Procurorilor. Aprobat prin Ordinul Procurorului General interimar nr.19/35 din 29.07.2016. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [http://www.procuratura.md/file/DOC/2016-08-02\\_Regulament%20Inspectia%20procurorilor.pdf](http://www.procuratura.md/file/DOC/2016-08-02_Regulament%20Inspectia%20procurorilor.pdf)

7. Regulamentul cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Procurorilor. Aprobat prin Ordinul Procurorului General

interimar nr.19/35 din 29.07.2016. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [http://www.procuratura.md/file/DOC/2016-08-02\\_Regulament%20Inspectia%20procurorilor.pdf](http://www.procuratura.md/file/DOC/2016-08-02_Regulament%20Inspectia%20procurorilor.pdf)

8. Legea cu privire la procuratură, nr.3 din 25.02.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 25.03.2016, nr.69-77.

9. Regulamentul cu privire la organizarea concursului pentru selectarea inspectorilor în cadrul Inspecției Procurorilor a Procuraturii Generale. Aprobat prin Ordinul Procurorului General, nr.17/35 din 13.07.2016. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [http://procuratura.md/file/2016-07-25\\_Regulament%20comisia%20de%20selectie%20inspectia%20procurorilor.pdf](http://procuratura.md/file/2016-07-25_Regulament%20comisia%20de%20selectie%20inspectia%20procurorilor.pdf)

10. Regulamentul cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Procurorilor. Aprobat prin Ordinul Procurorului General interimar nr.19/35 din 29.07.2016. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [http://www.procuratura.md/file/DOC/2016-08-02\\_Regulament%20Inspectia%20procurorilor.pdf](http://www.procuratura.md/file/DOC/2016-08-02_Regulament%20Inspectia%20procurorilor.pdf)

11. Regulamentul Procuraturii. Aprobat prin Ordinul nr.24/28 din 24.09.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 28.10.2016, nr.369-378.

12. Legea cu privire la procuratură, nr.3 din 25.02.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 25.03.2016, nr.69-77.

13. HUGHES OWEN, E. *Public Management and Administration. An Introduction*. Third Edition. Palgrave Macmillan, Great Britain, 2003, 303 p. ISBN 0-333-96187-0 hardback ISBN 0-333-96188-9 paperback. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/54088560/Owen\\_E.\\_Hughes-Public\\_Management\\_and\\_Administration\\_\\_An\\_Introduction\\_2003-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1627580966&Signature=c9tnIzfc1J3S1pOQeeKYxRIasTVXmXqABvLuOCGlo3p0-KT-NfgDiL3O0W6g~vbAhSayprlB00gnCXIVAMLKSTbHB41ngmnH0Rb9gByeyUzpKxY2qmQVjJ4-HewCakr3Vdz6oGv4Af9t0Bjox1ll~WkmW0q2W7hELEPM6NJ6UbH5IYoUru~gzlO0QKbGYJaSkkgzjpJ5ioHpUiI3iR53PeHJKO24-6IMHhC5Iizy79E7g0YLBuMs2ywPx~W17-4P~8cj2X4-8u1cyIry4RMn9CjM86OPpsmB8BjbnVdbT4tdqTBkr9ujIHT-vuSsxUIfHrLRbb6zZ43ap-4t02QFGHkg\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/54088560/Owen_E._Hughes-Public_Management_and_Administration__An_Introduction_2003-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1627580966&Signature=c9tnIzfc1J3S1pOQeeKYxRIasTVXmXqABvLuOCGlo3p0-KT-NfgDiL3O0W6g~vbAhSayprlB00gnCXIVAMLKSTbHB41ngmnH0Rb9gByeyUzpKxY2qmQVjJ4-HewCakr3Vdz6oGv4Af9t0Bjox1ll~WkmW0q2W7hELEPM6NJ6UbH5IYoUru~gzlO0QKbGYJaSkkgzjpJ5ioHpUiI3iR53PeHJKO24-6IMHhC5Iizy79E7g0YLBuMs2ywPx~W17-4P~8cj2X4-8u1cyIry4RMn9CjM86OPpsmB8BjbnVdbT4tdqTBkr9ujIHT-vuSsxUIfHrLRbb6zZ43ap-4t02QFGHkg__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA)

14. European Guidelines on ethics and conduct for public prosecutors 'The Budapest Guidelines'. Adopted by the Conference of Prosecutors General of Europe. 31.05.2005, Budapest. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5>

15. Avizul Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE). *Ro-lul procurorilor în situații de urgență, în special atunci când se confruntă cu o pandemie*, nr.15, 2020. Strasbourg, 19.11.2020. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/opinion-no-15-ccpe-2020-ro/1680a134ed>

16. Opinion no.14(2019) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) 'The role of prosecutors in fighting corruption and related economic and financial crime'. 22.11.2019, Paris. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/opinion-14-ccpe-en/168099399f>

17. FARREL, A, OWENS, C., McDEVITT, J. New laws but few cases: understanding the challenges to the investigation and prosecution of human trafficking cases. In: *Crime, Law and Social Change*, no.61, 2014, pp.139-168. DOI 10.1007/s10611-013-9442-1. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-013-9442-1> (Google Scholar)

18. WRIGHT, R.,F, MILLER, M., L. The Worldwide Accountability Deficit for Prosecutors. In: *Washington and Lee Law Review*, vol.67, no.4, 2010, pp.1587-1620. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1036&context=wlur>

19. GILLIERON, G. *Public Prosecutors in the United States and Europe. A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany*. Springer International Publishing Switzerland 2014, 362 p. ISBN 978-3-319-04503-0. ISBN 978-3-319-04504-7 (eBook). DOI 10.1007/978-3-319-04504-7. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/63472/1/Gwladys%20Gilli%C3%A9ron.pdf>

20. Ordonnance portant loi organique relative au statut de la magistrature, n.58-1270, 22.12.1958. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000339259/>

21. Opinion no.13(2018) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) 'Independence, accountability and ethics of prosecutors'. Strasbourg, 23.11.2018. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>

22. Bordeaux Declaration 'Judges and prosecutors in a democratic society' and par.29 of the Explanatory Note. Approved by the Opinion no.12(2009) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and the Opinion no.4(2009) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on the relations between judges and prosecutors in a democratic society. 08.12.2009, Strasbourg. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/1680747391>



23. Opinion no.13(2018) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) `Independence, accountability and ethics of prosecutors`. Strasbourg, 23.11.2018. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>

24. Draft *Vademecum* on the Judiciary. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). CDL-JD 2008(001), Strasbourg, 14.10.2008. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD\(2008\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2008)001-e)

25. Report on European standards as regards the independence of the judicial system: Part II – the Prosecution service. Study no. 494/2008. CDL-AD(2010)040. Adopted by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 03 January 2011. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e)

26. Report on European standards as regards the independence of the judicial system: Part II – the Prosecution service. Study no. 494/2008. CDL-AD(2010)040. Adopted by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 03 January 2011. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e)

27. Guidelines on the Role of Prosecutors. Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/roleofprosecutors.aspx>

28. Legea privind statutul judecătorilor și procurorilor, nr.303 din 28.06.2004. În: *Monitorul Oficial al României*, 13.09.2005, nr.826. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/64928>

29. NELKEN, D.. Can Prosecutors Be Too Independent? An Italian Case-Study. In: *Tom Daems, Dirk van Zyl Smit and Sonja Snacken eds. European Penology* Hart, Oxford 2013, p. 249 (uncorrected version). [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2465067](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2465067)

30. COHEN, M. The French prosecutor as Judge. The Carpenter`s Mistake? In: *Prosecutors and Democracy. A cross-national study*. Cambridge Univer-

sity Press, 2017, pp.109-137. ISBN 978-1-107-18755-9. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://www.researchgate.net/profile/Mathilde-Cohen/publication/326070417\\_The\\_french\\_prosecutor\\_as\\_judge\\_The\\_carpenter's\\_mistake/links/5f15a44092851c1eff2199f0/The-french-prosecutor-as-judge-The-car-penters-mistake.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Mathilde-Cohen/publication/326070417_The_french_prosecutor_as_judge_The_carpenter's_mistake/links/5f15a44092851c1eff2199f0/The-french-prosecutor-as-judge-The-car-penters-mistake.pdf)

31. Legea cu privire la statutul judecătorului, nr.544 din 20.07.1995. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 26.10.1995, nr.59-60. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=125036&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125036&lang=ro#)

32. Opinion of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors (The Rome Charter), no.9, 2014. Strasbourg, 17.12.2014. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/168074738b>

33. LUNA, E, WADE, M. Prosecutors as Judges. In: *Washington and Lee Law Review*, vol. 67, no.4, 2010, pp.1413-1532, pp.1473. [Accesat 07.10.2021] Disponibil:<https://scholarlycommons.law.wlu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1033&context=wlulr>

34. Opinion no.13(2018) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) `Independence, accountability and ethics of prosecutors`. Strasbourg, 23.11.2018. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>

35. Explanatory Note of the principles which appear in the Rome Charter. Approved by the Opinion no.9(2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe. 17.12.2014, Strasbourg. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/168074738b>

36. Bordeaux Declaration `Judges and prosecutors in a democratic society` and para 37 of the Explanatory Note. Approved by the Opinion no.12(2009) of the Consultative Council of European Judges (CCJE0 and the Opinion no.4(2009) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on the relations between judges and prosecutors in a democratic society. 08.12.2009, Strasbourg. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/1680747391>

37. Bordeaux Declaration `Judges and prosecutors in a democratic society` and para 37 of the Explanatory Note. Approved by the Opinion

no.12(2009) of the Consultative Council of European Judges (CCJE0 and the Opinion no.4(2009) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on the relations between judges and prosecutors in a democratic society. 08.12.2009, Strasbourg. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/1680747391>

38. MANEA, T. Cariera judecătorilor și procurorilor – componentă a independenței externe a sistemului judiciar. In: *Revista Institutului Național al Justiției*, nr.4(51), 2019, pp.36-38. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://www.inj.md/sites/default/files/36-38\\_19.pdf](https://www.inj.md/sites/default/files/36-38_19.pdf)

39. Opinion no.13(2018) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) `Independence, accountability and ethics of prosecutors`. Strasbourg, 23.11.2018. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>

40. Opinion no.13(2018) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) `Independence, accountability and ethics of prosecutors`. Strasbourg, 23.11.2018. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>

41. LEVINE, K. L., WRIGHT, R. F. Prosecution in 3-D. In: *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol.102, no.4, pp.1118-1180. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=7442&context=jclc>

42. LUNA, E, WADE, M. Prosecutors as Judges. In: *Washington and Lee Law Review*, vol. 67, no.4, 2010, pp.1413-1532. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1033&context=wlulr>

43. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe `The role of public prosecution in the system of criminal justice`, Rec(2000)19. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/16804be55a>

44. Magna Carta of Judges (Fundamental Principles). CCJE (2010)3Final, Strasbourg, 17.11.2010. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/2010-ccje-magna-carta-anglais/168063e431>

45. Explanatory Note. Opinion of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors (The Rome Char-

ter), no.9, 2014. Strasbourg, 17.12.2014. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/168074738b>

46. Opinion no.7(2012) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on the management of the means of prosecution services. 11.12.2012, Strasbourg. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/16807475b5>

47. Recommendation of the Parliamentary Assembly `Role of the public prosecutor`s office in a democratic society governed by the rule of law`, no.1604, 2003. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17109&lang=en>

48. SENGE, P. M. „Give Me a Lever Long Enough... And Single-Handed I Can Move the World”. *The Fifth Discipline. The Art and Practice of Learning Organization*. Currency Doubleday, 2006. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <http://www.seeing-everything-in-a-new-way.com/uploads/2/8/5/1/28516163/peter-senge-the-fifth-discipline.pdf> (Google Scholar)

49. SENGE, P. M. Does Your Organization Have a Learning Disability? *The Fifth Discipline. The Art and Practice of Learning Organization*. Currency Doubleday, 2006. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [http://existencia.org/future/readings/The\\_Fifth\\_Discipline.pdf](http://existencia.org/future/readings/The_Fifth_Discipline.pdf)

50. Report on European standards as regards the independence of the judicial system: Part II – the Prosecution service. Study no. 494/2008. CDL-AD(2010)040. Adopted by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 03 January 2011. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e)

51. Opinion no.13(2018) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) `Independence, accountability and ethics of prosecutors`. Strasbourg, 23.11.2018. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics -of-pros/1680907e9d>

52. Legea cu privire la procuratură, nr.3 din 25.02.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 25.03.2016, nr.69-77.

53. Legea cu privire la procuratură, nr.3 din 25.02.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 25.03.2016, nr.69-77.

54. Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr.199 din 16.07.2010. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 05.10.2010, nr.194-186.

55. GILLIERON, G. *Public Prosecutors in the United States and Europe. A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany*. Springer International Publishing Switzerland 2014, 362 p., pp.244, 282. ISBN 978-3-319-04503-0. ISBN 978-3-319-04504-7 (eBook). DOI 10.1007/978-3-319-04504-7. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/63472/1/Gwladys%20Gilli%C3%A9ron.pdf>

56. Guidelines on the Role of Prosecutors. Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/roleofprosecutors.aspx>

57. Report on European standards as regards the independence of the judicial system: Part II – the Prosecution service. Study no. 494/2008. CDL-AD(2010)040. Adopted by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 03 January 2011. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e)

58. Constituția Republicii Moldova, nr.1 din 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 29.03.2016, nr.78.

59. Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of the Parliament, judges and prosecutors. Evaluation Report. Republic of Moldova. GRECO, Strasbourg, 27 June – 01 July 2016. GrecoEval4Rep(2016)6-rev. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168075bb45>

60. Concepția de promovare a eticii profesionale și de sensibilizare a opiniei publice cu privire la etica profesională a procurorilor. Aprobata prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor, nr.12-40/17 din 30.03.2017 și prin Ordinul Procurorului General nr.11/28 din 30.03.2017. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [http://procuratura.md/file/2017-04-03\\_Conceptia%20de%20promovare%20a%20eticii%20profesionale%20a%20procurorilor2.pdf](http://procuratura.md/file/2017-04-03_Conceptia%20de%20promovare%20a%20eticii%20profesionale%20a%20procurorilor2.pdf)

61. Legea cu privire la procuratură, nr.3 din 25.02.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 25.03.2016, nr.69-77.

62. MOTUZOC, A. Activitatea Consiliului Superior al Procurorilor pentru anul 2019: statistici, analize, concluzii. In: *Revista Procuraturii Republicii Moldova*, nr.5, 2020, pp.11-17. ISSN 2587-3601. ISSNe 2587-361X. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://ibn.idsi.md/vizualizare\\_articol/135556](https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/135556)

63. Constituția Republicii Moldova, nr.1 din 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 29.03.2016, nr.78.

64. Legea cu privire la procuratură, nr.3 din 25.02.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 25.03.2016, nr.69-77.

65. HUGHES OWEN, E. *Public Management and Administration. An Introduction*. Third Edition. Palgrave Macmillan, Great Britain, 2003, 303 p. ISBN 0-333-96187-0 hardback ISBN 0-333-96188-9 paperback. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/54088560/Owen\\_E.\\_Hughes-Public\\_Management\\_and\\_Administration\\_\\_An\\_Introduction\\_2003-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1627580966&Signature=c9tnIzfc1J3S1pOQeeKYxRIasTVXmXqABvLuOCGlo3p0-KT-NfgDiL3O0W6g~vbAhSayprlB00gnCXIVAMLKSTbHB41ngmnH0Rb9gByeyUzpKxY2qmQVjJ4-HewCakr3Vdz6oGv4Af9t0Bjox1ll~WkmW0q2W7hELEPM6NJ6UbH5IYoUru~gzlO0QKbGYJaSkkgzjpJ5ioHpU-iI3iR53PeHJKO24-6IMHhC5Iizy79E7g0YLBuMs2ywPx~W17-4P~8cj2X4-8u1cyIry4RMn9CjM86OPpsmB8BjbnVdbT4tdqTBkr9ujIHT-vuSsxUIfHr-LRbb6zZ43ap-4t02QFGHkg\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/54088560/Owen_E._Hughes-Public_Management_and_Administration__An_Introduction_2003-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1627580966&Signature=c9tnIzfc1J3S1pOQeeKYxRIasTVXmXqABvLuOCGlo3p0-KT-NfgDiL3O0W6g~vbAhSayprlB00gnCXIVAMLKSTbHB41ngmnH0Rb9gByeyUzpKxY2qmQVjJ4-HewCakr3Vdz6oGv4Af9t0Bjox1ll~WkmW0q2W7hELEPM6NJ6UbH5IYoUru~gzlO0QKbGYJaSkkgzjpJ5ioHpU-iI3iR53PeHJKO24-6IMHhC5Iizy79E7g0YLBuMs2ywPx~W17-4P~8cj2X4-8u1cyIry4RMn9CjM86OPpsmB8BjbnVdbT4tdqTBkr9ujIHT-vuSsxUIfHr-LRbb6zZ43ap-4t02QFGHkg__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA)

66. Istoric. Componentele anterioare ale Consiliului Superior al Procurorilor. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <http://www.csp.md/index.php/istoric>

67. ROȘIORU, M. Proverbul „Cine nu are bătrâni să și-i cumpere” este valabil și pentru procuratură. In: *Revista Institutului Național al Justiției*, nr.2, 2014, p.2-5. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://www.inj.md/sites/default/files/INJ\\_2\\_2014\\_Web.pdf](https://www.inj.md/sites/default/files/INJ_2_2014_Web.pdf)

68. DANILEȚ, C. *Răspunderea disciplinară a judecătorilor în Republica Moldova. Evaluarea legislației și a practicilor* [online]. Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Chișinău, 2020. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/07/Raspunderea-disciplinara-a-judecatorilor-in-Republica-Moldova-interactiv.pdf>

69. Legea cu privire la procuratură, nr.3 din 25.02.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 25.03.2016, nr.69-77.

70. Legea cu privire la procuratură, nr.3 din 25.02.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 25.03.2016, nr.69-77.

71. Report on European standards as regards the independence of the judicial system: Part II – the Prosecution service. Study no. 494/2008. CDL-AD(2010)040. Adopted by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 03 January 2011. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e)

72. Legea cu privire la procuratură, nr.3 din 25.02.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 25.03.2016, nr.69-77.

73. Regulamentul cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Procurorilor. Aprobat prin Ordinul Procurorului General interimar nr.19/35 din 29.07.2016. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [http://www.procuratura.md/file/DOC/2016-08-02\\_Regulament%20Inspectia%20procurorilor.pdf](http://www.procuratura.md/file/DOC/2016-08-02_Regulament%20Inspectia%20procurorilor.pdf)

74. Regulamentul de organizare și funcționare a Inspecției Judiciare. Aprobat prin Ordinul nr.134 din 10.12.2018. In: *Monitorul Oficial al României*, 11.12.2018, nr.1049, partea I. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/208780>

75. MOTUZOC, A. Activitatea Consiliului Superior al Procurorilor pentru anul 2019: statistici, analize, concluzii. In: *Revista Procuraturii Republicii Moldova*, nr.5, 2020, pp.11-17. ISSN 2587-3601. ISSNe 2587-361X. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://ibn.idsi.md/vizualizare\\_articol/135556](https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/135556)

76. Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr.132 din 17.06.2016. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 30.07.2016, nr.245-246.

77. GAR YEIN NG. *Quality of Judicial Organization and Checks and Balances. PhD Thesis (Dissertation)*. Utrecht University Repository, 2007, 428p. ISBN: 978-90-5095-649-9. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/21459> (Google Scholar)

78. NELKEN, D. Can Prosecutors Be Too Independent? An Italian Case-Study. In: *Tom Daems, Dirk van Zyl Smit and Sonja Snacken eds. European Penology* Hart, Oxford 2013, p. 249 (uncorrected version). [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2465067](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2465067)

79. LUBAN, D. The Conscious of a Prosecutor. In: *Valparaiso University Law Review*, vol.45, nr.1, 2010, pp.1-32. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://scholar.valpo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1013&context=vulr>

80. CIOBANU, R. Standards of efficiency in reconceptualizing the professionalism in law. In: *Revista Institutului Național al Justiției*, nr. 3(54), 2020, pp.39-47. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://www.inj.md/sites/default/files/new/20/39-47\\_8.pdf](https://www.inj.md/sites/default/files/new/20/39-47_8.pdf)

81. COHEN, M. The French prosecutor as Judge. The Carpenter`s Mistake? In: *Prosecutors and Democracy. A cross-national study*. Cambridge University Press, 2017. ISBN 978-1-107-18755-9. Pp.109-137. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://www.researchgate.net/profile/Mathilde-Cohen/publication/326070417\\_The\\_french\\_prosecutor\\_as\\_judge\\_The\\_carpenter's\\_mistake/links/5f15a44092851c1eff2199f0/The-french-prosecutor-as-judge-The-carpenters-mistake.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Mathilde-Cohen/publication/326070417_The_french_prosecutor_as_judge_The_carpenter's_mistake/links/5f15a44092851c1eff2199f0/The-french-prosecutor-as-judge-The-carpenters-mistake.pdf)

82. ZACHARIAS, F. C. The Professional Discipline of Prosecutors. In: *North Carolina Law Review*, vol. 79, no.3, 2001, pp.721-778. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3911&context=nclr>

83. SULLIVAN, T. P., POSSLEY, M. The Chronic Filure to Discipline Prosecutors for Misconduct: Proposals for Reform. In: *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol.105, no.4, 2015, pp.880-946. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=7573&context=jclc>

84. DAVIS, A. J. The Legal Profession`s Failure to Discipline Unethical Prosecutors. In: *Hofstra Law Review*, vol.36, no.36, pp.274-310. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://scholarlycommons.law.hofstra.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2307&context=hlr>

85. SHIMA BARADARAN BAUGHMAN. Subconstitutional Checks. In: *Notre Dame Law Review*, no.3, vol.92, 2017. University of Utah College of Law, pp.1071-1140. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4700&context=ndlr>

86. CIOBANU, R. Standards of efficiency in reconceptualizing the professionalism in law. In: *Revista Institutului Național al Justiției*, nr. 3(54), 2020, pp.39-47. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://www.inj.md/sites/default/files/new/20/39-47\\_8.pdf](https://www.inj.md/sites/default/files/new/20/39-47_8.pdf)

87. LUBAN, D. The Conscious of a Prosecutor. In: *Valparaiso University Law Review*, vol.45, nr.1, 2010, pp.1-32. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://scholar.valpo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1013&context=vulr>



88. LUNA, E, WADE, M. Prosecutors as Judges. In: *Washington and Lee Law Review*, vol. 67, no.4, 2010, pp.1413-1532. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1033&context=wlulr>

89. LEVINE, K. L., WRIGHT, R. F. Prosecution in 3-D. In: *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol.102, no.4, pp.1118-1180. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=7442&context=jclc>

90. Legea privind Declarația de independență a Republicii Moldova, nr.691 din 27.08.1991. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 30.12.1991, nr.11-12.

91. Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors. Adopted by the International Association of Prosecutors, 23.04.1999. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-\(1\)/IAP\\_Standards\\_Oktober-2018\\_FINAL\\_20180210.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1)/IAP_Standards_Oktober-2018_FINAL_20180210.pdf.aspx)

92. BUDEANU, Gh. Și Procuratura își deschide ușile. Coloana redactorului. In: *Revista Institutului Național al Justiției*, nr.3(22), 2012. [Accesat 07.10.2021] Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/59\\_Aspecte%20teoretice%20si%20practice%20ale%20infractiunii%20de%20santaj.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/59_Aspecte%20teoretice%20si%20practice%20ale%20infractiunii%20de%20santaj.pdf)

RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ ȘI RĂSPUNDEREA PENALĂ  
A JUDECĂTORULUI ÎN SITUAȚIA EMITERII  
UNUI ACT DE JUSTIȚIE ILEGAL

DISCIPLINARY LIABILITY AND CRIMINAL ACCOUNTABILITY  
OF THE JUDGE IN CASE OF ADOPTION  
OF AN ILLEGAL ACT OF JUSTICE

Andrei NEGRU  
Olga MIHAILENCO

CZU: [347.962.3 + 343.162]:343.211

**Summary:**

*The need to clearly delimitate in the national legislation the disciplinary liability and criminal accountability of the judge for the adoption of an illegal act of justice is relevant and obvious. The approach of this doctrinal area will substantiate the perspectives of delimitation and identification both of the subjects involved in failures at the European Court of Human Rights and of the individual culpability of a judge, in case of action in regress filed by the state.*

**Keywords:** *disciplinary liability, criminal accountability, judge, illegal act of justice*

**Preliminarii**

Subiectul propus pentru interpretare doctrinară este de o actualitate socială deosebită, atât pentru comunitatea națională, cât și pentru cea europeană. Interesul este argumentat printr-o pluralitate de factori de natură obiectivă și subiectivă, manifestați în condițiile realității juridice. Cu toate că există reglementări juridice cu referință la răspunderea juridică a judecătorului, ele sunt vagi, fenomen care, la rândul său, pune în dificultate aplicabilitatea normelor juridice respective. Interesul deosebit este în a determina exact – când este aplicabilă norma juridică ce stabilește o sancțiune disciplinară și când - norma juridică penală. După cum ne convingem, dilema necesită o

abordare prudentă, detaliată și bine argumentată. Or, procedurile penale intentate judecătorilor naționali în ultima perioadă nu au determinat clarități evidente. Nu intenționăm a elabora această investigație doctrinară în scopul de a favoriza sau a agrava argumentele unor părți în procedurile operaționale existente. Probabil nici claritatea unei interpretări doctrinare nu este un scop urmărit; oricum, interpretări doctrinare cu referință la subiect pot exista o pluralitate nedeterminată. *Scopul generic* este în a încerca o diminuare a populismului juridic, care, în opinia noastră, prezintă pericol deosebit, fiind o esențială provocare pentru justiția contemporană. *Scopul special al investigației doctrinare în cauză este de a delimita într-o manieră clară răspunderea disciplinară și răspunderea penală a judecătorului pentru emiterea unui act de justiție ilegal.*

În literatura de specialitate nu există o abordare uniformă privind natura juridică a răspunderii disciplinare a judecătorilor. Unii savanți consideră că „răspunderea disciplinară a judecătorilor reprezintă o instituție de drept interramurală complexă, reglementată de normele diferitor ramuri de drept, cum ar fi dreptul muncii, dreptul administrativ, dreptul jurisdicțional, dreptul procedural civil, etc.” [1, p.187] Alții consideră că, „răspunderea disciplinară a judecătorilor poartă caracterul administrativ, specific relațiilor intercorporate, care apar după ce persoanei i-a fost atribuit statut de judecător, fapt ce asigură o eficacitate mai mare de realizare acestei forme de răspundere, decât cea care ar fi fost posibilă în cadrul legislației muncii.” [2]

### Reglementări normative

Legislația națională nu stabilește delimitări clare dintre răspunderea disciplinară și răspunderea penală a judecătorului în situația emiterii unui act ilegal de justiție. Relevanța răspunderii disciplinare a judecătorului este atât de accentuată, încât s-a considerat necesară o reglementare aparte – prin Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorului. [3] Anterior intenției de a efectua delimitări normativ-juridice de natură disciplinară sau penală, apare necesitatea de a efectua o retrospectivă a reglementărilor naționale în cauză. În domeniul disciplinar, relațiile sociale sunt reglementate de art. 21 din Legea cu privire la statutul judecătorului, nr. 544-XIII din 20.07.1995 (cu modificările ulterioare), care în alin. (1) stabilește că „[...] judecătorii poartă răspundere disciplinară în modul stabilit de Legea nr.178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor.” [4] Cea din urmă stabi-

lind acțiuni care constituie abateri disciplinare și sancțiunile pasibile de a fi aplicate judecătorilor pentru admiterea încălcărilor stabilite de lege. În Legea nr. 178 din 25.07.2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor (în continuare Legea nr. 178/2014) [5], identificăm articolele cu relevante norme juridice pentru intervenția doctrinară asumată: a) **Articolul 2 - Principiile procedurii disciplinare privind judecătorii:** „Procedura disciplinară privind judecătorii se bazează pe principiile: a) legalității; b) respectării independenței justiției; c) echității procesului; d) proporționalității dintre abaterile disciplinare comise și sancțiune; e) transparenței”; b) **Articolul 3. Temeiurile răspunderii disciplinare:** „Judecătorii răspund disciplinar pentru comiterea abaterilor disciplinare prevăzute de prezenta lege. Încălcarea prevederilor altor acte normative atrage răspunderea disciplinară numai în cazurile în care fapta constituie o abatere disciplinară în conformitate cu art.4”; c) **Alineatul 1, articolul 4 – Abaterile disciplinare:** „Constituie abateri disciplinare: a) nerespectarea intenționată sau din neglijență gravă a îndatoririi de a se abține atunci când judecătorul știe sau trebuia să știe că există una dintre circumstanțele prevăzute de lege pentru abținerea sa, precum și formularea de declarații repetate și nejustificate de abținere în aceeași cauză, care are ca efect tergiversarea examinării cauzei; b) adoptarea unei hotărâri judecătorești prin care, intenționat sau din neglijență gravă, au fost încălcate drepturile și libertățile fundamentale ale persoanelor fizice sau juridice, garantate de Constituția Republicii Moldova și de tratatele internaționale privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte; c) acțiunile judecătorului în procesul de îndeplinire a justiției care fac dovada incompetenței profesionale grave și evidente; d) imixtiunea în activitatea de îndeplinire a justiției de către un alt judecător; e) intervențiile ilegale sau exploatarea poziției de judecător în raport cu alte autorități, instituții sau funcționari fie pentru soluționarea unor cereri, pretinderea sau acceptarea rezolvării intereselor personale sau ale altor persoane, fie în scopul obținerii de foloase necuvenite; f) nerespectarea secretului deliberării sau a confidențialității lucrărilor care au acest caracter, precum și a altor informații confidențiale de care a luat cunoștință în exercitarea funcției, în condițiile legii; g) încălcarea, din motive imputabile judecătorului, a termenelor de îndeplinire a acțiunilor de procedură, inclusiv a termenelor de redactare a hotărârilor judecătorești și de transmitere a copiilor acestora participanților la proces, dacă aceasta a afectat în mod direct drepturile participanților la proces sau ale altor

persoane; h) absențele nemotivate de la serviciu, întârzierea ori plecarea fără motive obiective de la serviciu, dacă aceasta a afectat activitatea instanței; i) încălcarea normelor imperative ale legislației în procesul de înfăptuire a justiției; j) neîndeplinirea sau îndeplinirea cu întârziere sau necorespunzătoare a unei obligații de serviciu, fără o justificare rezonabilă, dacă aceasta a afectat în mod direct drepturile participanților la proces sau ale altor persoane; k) atitudinea nedemnă în procesul de înfăptuire a justiției față de colegi, avocați, experți, martori sau alte persoane; l) încălcarea prevederilor referitoare la incompatibilitățile, interdicțiile și restricțiile de serviciu care îi privesc pe judecători; m<sup>1</sup>) nerespectarea prevederilor art.7 alin. (2) din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale; n) obstrucționarea, prin orice mijloace, a activității inspectorilor-judecători; p) alte fapte care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției în așa măsură încât se afectează încrederea în justiție, comise în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în afara acestora, care, după gravitatea lor, nu pot fi calificate doar ca încălcări ale Codului de etică și conduită profesională a judecătorilor”; d) **Articolul 6. Sancțiunile disciplinare:** „(1) Sancțiunile disciplinare care pot fi aplicate judecătorilor sunt: a) avertismentul; b) mustrarea; c) reducerea salariului; d) eliberarea din funcția de judecător. (2) Pentru judecătorii care îndeplinesc funcția de președinte sau vicepreședinte al instanței de judecată, în afară de sancțiunile indicate la alin. (1) lit. a) – c), poate fi aplicată și sancțiunea disciplinară de eliberare din funcția respectivă. (3) Avertismentul constă în atenționarea judecătorului asupra abaterii disciplinare comise, cu recomandarea să respecte pe viitor dispozițiile legale, prevenindu-l că la o nouă abatere disciplinară similară îi va putea fi aplicată o sancțiune mai severă. Avertismentul se emite în formă scrisă. Termenul de acțiune a avertismentului este de 1 an. (4) Mustrarea constituie critica, exprimată în formă scrisă, privind faptele comise de judecător. Termenul de acțiune a musturării este de 2 ani. (5) Reducerea salariului reprezintă micșorarea salariului lunar de la 15% pînă la 30%, pentru o perioadă de la 3 luni pînă la 1 an și se aplică cu începere din luna calendaristică ulterioară datei la care hotărîrea colegiului disciplinar a rămas irevocabilă. (6) Eliberarea din funcția de judecător reprezintă încetarea de drept a împuternicirilor judecătorului ca urmare a comiterii unei abateri disciplinare grave sau repetate. Propunerea de eliberare din funcția de judecător este înaintată de Consiliul Superior al Magistraturii în modul stabilit de lege. (7) Eliberarea din funcția de președinte sau

vicepreședinte de instanță se aplică pentru abaterile disciplinare grave sau repetate, stabilite la art.4 alin. (2) al prezentei legi și presupune încetarea mandatului de președinte sau vicepreședinte al instanței judecătorești. Propunerea de eliberare din funcția de președinte sau vicepreședinte de instanță se înaintează de Consiliul Superior al Magistraturii, în modul stabilit de lege”;

e) **Alineatul 2, articolul 7 - Condițiile și consecințele aplicării sancțiunilor disciplinare:** „Sancțiunile disciplinare se aplică proporțional gravității abaterii disciplinare comise de judecător și de circumstanțele personale ale acestuia. Gravitatea abaterii disciplinare este determinată de natura faptei comise și de consecințele produse. Consecințele produse sunt evaluate având în vedere atât efectele asupra persoanelor implicate în procesul judiciar în cadrul căruia s-a comis fapta, cât și efectele asupra imaginii și prestigiului justiției”;

f) **Alineatul 1, articolul 36 - Hotărârile colegiului disciplinar privind rezultatul examinării cauzei disciplinare:** „Colegiul disciplinar poate hotărî: a) constatarea abaterii disciplinare și aplicarea uneia dintre sancțiunile disciplinare prevăzute la art. 6; b) constatarea abaterii disciplinare și sistarea procedurii disciplinare, în cazul în care au expirat termenele de tragere la răspundere disciplinară; c) încetarea procedurii disciplinare, în cazul în care nu a fost comisă o abatere disciplinară”.

### Interpretări

În condițiile articolului 2 din Legea nr. 178/2014, persistă necesitatea imperioasă de respectare în toate raporturile existente, ce cad sub incidența legii respective, a principiului legalității. Importanța principiului este evidentă. Norma-principiu proclamă că, în procesul atragerii la răspundere disciplinară, primordială este legalitatea – un principiu al statului de drept, al unui regim democratic contemporan. Nu sunt prioritare interesele corporative, de care justiția argumentat și neargumentat este invinuită de oricine care intenționează a perfecționa societatea și justiția națională sau de a se manifesta în calitate de mare cunoscător al dreptății și luptei cu corupția, dar sunt prioritare reglementările legale ale întregului sistem legislativ național, în special ce se referă la instituția juridică a judecătorului. Principiul legalității presupune „determinarea componenței faptei ilicite, a formei și măsurilor de răspundere juridică în conformitate cu prescripțiile legii”. [6, p.69-70] Or, „pentru a reține în sarcina judecătorului săvârșirea unei abateri disciplinare, trebuie stabilit dacă sunt întrunite elementele constitutive ale acesteia, respectiv, latura obiectivă

și subiectivă. În lipsa unuia dintre aceste elemente constitutive abaterea disciplinară nu subzista și, deci, nu poate fi angajată răspunderea disciplinară a judecătorului”. [7] Mai mult ca atât, legislația „aplicabilă judecătorilor trebuie să definească pe cât este posibil în termeni clari faptele care pot duce la sancțiuni disciplinare, precum și procedurile care trebuie urmate.” [8]

De asemenea, sugerăm a ne îndrepta atenția spre lit. d) din norma vizată, care stabilește principiul proporționalității dintre abaterea disciplinară comisă și sancțiunea stabilită. Principiul proporționalității presupune, că „o sancțiune disciplinară poate penaliza doar o neîndeplinire a uneia dintre îndatoririle expres definite în statut și că scara sancțiunilor susceptibile de a fi aplicate este precizată în statut”, iar sancțiunea care urmează a fi stabilită trebuie să fie proporțională abaterii comise. [9, p.27] În opinia noastră, acesta este un aspect esențial pentru efectuarea delimitării dintre răspunderea disciplinară și răspunderea penală – subiect de investigație doctrinară a publicației în cauză. Accentuând relevanța acestor două principii, menționăm, concomitent, și valoarea conceptuală a celorlalte elemente care, în opinia noastră, completează armonios determinarea deosebirilor dintre răspunderea disciplinară a judecătorului de răspunderea penală a judecătorului. Principiul echității procesului destinat investigației cauzei de abatere disciplinară, putem afirma că își găsește continuitatea într-un sistem complex de principii cunoscute procesului penal. Într-o generalizare fundamentală, vorbim despre principiul egalității armelor, altfel spus, existent în cadrul unui proces echitabil de condiții egale ale părților acuzării și apărării. Evident, în context, se argumentează prezența principiului transparenței ; or, numai așa și poate fi configurată echitatea procesului. Evident, legislatorul, în anumite condiții poate interveni cu anumite restricții legislative, logic argumentate. Considerăm, însă, că, în contextul exemplificării indicate, principiul transparenței are limitari numai în domeniul publicității, legătura logică dintre probe și finalitățile decizionale fiind accesibile anumitor subiecți în condiții speciale, de păstrare a secretului de stat, de exemplu. La fel, am putea argumenta și oportunitatea principiului respectării independenței justiției. Nici o autoritate publică sau privată nu este în drept a influența sau a încerca să influențeze capacitatea decizională a autorității competente în stabilirea răspunderii disciplinare a judecătorului și a cuantumului pedepsei stabilite.

În scopul examinării abordărilor legiuitorului aferent răspunderii disciplinare și răspunderii penale a judecătorului în situația emiterii unui act de

justiție ilegal, considerăm oportun a supune examinării mai detaliate prevederile lit. b) alin. (1) art.4 din Legea nr. 178/2014, care stabilește că reprezintă abatere disciplinară, b) adoptarea unei hotărâri judecătorești prin care, **intenționat** sau din **neglijență gravă**, au fost încălcate drepturile și libertățile fundamentale ale persoanelor fizice sau juridice, garantate de Constituția Republicii Moldova și de tratatele internaționale privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte. În contextul faptului că soluțiile adoptate de către instanța de judecată, care nu au fost anulate de către instanțele ierarhic superioare au puterea lucrului judecat, prezintă relevanță norma stabilită în alineatul (3) articolul 4 din Legea nr.178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, care stabilește, că răspunderea disciplinară nu depinde de faptul că actul emis de judecătorul subiect al cauzei disciplinare a fost sau nu a fost contestat ori de rezultatul examinării apelului sau a recursului. Precum și norma prevăzută de alineatul (2) articolului 21 din Lege cu privire la statutul judecătorului nr. 544-XIII din 20.07.1995 [10], care stabilește, că anularea sau modificarea hotărârii judecătorești atrage răspundere în condițiile Legii nr.178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor dacă judecătorul care a pronunțat-o, a încălcat legea intenționat sau ca urmare a unei neglijențe grave. În prima ipoteză judecătorul poate fi tras la răspundere disciplinară chiar și în condiție în care actul judecătoresc nu a fost anulat de către o instanță ierarhic superioară. Apare o întrebare logică cum un organ de autoadministrare cu competență în domeniul examinării abaterilor disciplinare și în lipsa unor împunericiri stabilite expres de legislație, care nu este o instanță de judecată ierarhic superioară, poate da apreciere unui act judecătoresc care nu a fost anulat. În asemenea circumstanțe, norma supusă examinării de facto este una inaplicabilă. La caz situația este similară cu condițiile tragerii la răspundere penală conform art. 307 din Cod Penal ; și anume, drept condiție obligatorie pentru survenirea răspunderii penale constituie situația privind anularea actului judecătoresc ilegal și prezența în acțiunile judecătorului a intenției în forma stabilită de lege - ipoteza susținută și de jurisprudența Curții Supreme de Justiție. [11, p.18]

O altă normă pe care o propunem spre examinare este alineatul (2), articolul 7 din Lege - **Condițiile și consecințele aplicării sancțiunilor disciplinare** [12]. Spre marea noastră surprindere, toate dilemele sunt soluționate de norma juridică respectivă, care stabilește că „gravitatea abaterii disciplinare



este determinată de natura faptei comise și de consecințele produse”, însă fapta, indiferent de gravitatea ei, deci și de gradul de pericol social, rămâne în „câmpul” răspunderii disciplinare și nu formează o componentă de infracțiune ca pentru ceilalți potențiali subiecți în cazuri similare. De asemenea, în condițiile alin. (1), art. 36 - **Hotărârile colegiului disciplinar privind rezultatul examinării cauzei disciplinare**, determinăm lipsa reglementării situației în care Colegiul disciplinar constată în acțiunile judecătorului componentă nu a unei abateri disciplinare, dar a unei componente de infracțiune. Probabil că mențiunea în cauză pare deja de prisos. Dar, totuși. Ar prezenta o valoare benefică pentru imaginea justiției, reglementarea imperativă a situației de depistare în procesul de examinare a materialelor cauzei de către Colegiul disciplinar sau Consiliul Superior al Magistraturii, în virtutea atribuțiilor profesionale, a unei componente de infracțiune și nu a unei componente de abateri disciplinară în activitatea unui judecător; or, principiul legalității n-a fost exclus de către nimeni din legislație.

Un alt aspect relevant, este forma de vinovăție în domeniul disciplinar, care se exprimă prin intenție și neglijență gravă. Potrivit articolul 4<sup>1</sup> din Legea nr.178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor: „(1) Se consideră că a fost săvârșită cu intenție o abatere disciplinară în cazul în care judecătorul încalcă conștient norme de drept material ori procesual sau săvârșește o faptă prevăzută la art.4 alin.(1) lit.p), își dă seama de consecința prejudiciabilă a acțiunii sau inacțiunii sale și urmărește ori admite survenirea consecinței respective. (2) Se consideră că a fost săvârșită cu neglijență gravă o abatere disciplinară în cazul în care judecătorul a admis o încălcare a unor norme de drept material ori procesual sau săvârșește o faptă prevăzută la art.4 alin. (1) lit. p) fără a-și da seama de o eventuală consecință prejudiciabilă a acțiunii sau inacțiunii sale, deși putea și trebuia să o prevadă, ori considerând neîntemeiat că această consecință prejudiciabilă nu se va produce.”[13] În esență, legiuitorul practic a rescris din Codul Penal noțiunile de intenție și imprudență criminală, care în redacția art. 17 și 18 sunt definite în felul următor: „Se consideră că infracțiunea a fost săvârșită cu intenție dacă persoana care a săvârșit-o își dădea seama de caracterul prejudiciabil al acțiunii sau inacțiunii sale, a prevăzut urmările ei prejudiciabile, le-a dorit sau admitea, în mod conștient, survenirea acestor urmări” [14]. „Se consideră că infracțiunea a fost săvârșită din imprudență dacă persoana care a săvârșit-o își dădea seama de caracterul prejudicia-

bil al acțiunii sau inacțiunii sale, a prevăzut urmările ei prejudiciabile, dar considera în mod ușuratic că ele vor putea fi evitate ori nu își dădea seama de caracterul prejudiciabil al acțiunii sau inacțiunii sale, nu a prevăzut posibilitatea survenirii urmărilor ei prejudiciabile, deși trebuia și putea să le prevadă.” [15]

În ceea ce privește, răspunderea penală a judecătorilor, aceasta este reglementată de alin. (4) art. 19 din Legea nr. 544/1995 și stabilește că „[...] urmărirea penală împotriva judecătorului poate fi pornită doar de către Procurorul General sau prim-adjunctul, iar în lipsa acestuia de către un adjunct în temeiul ordinului emis de Procurorul General, cu acordul Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile Codului de procedură penală. În cazul săvârșirii de către judecător a infracțiunilor specificate la art.243, 324, 326 și 330<sup>2</sup> ale Codului penal al Republicii Moldova, precum și în cazul infracțiunilor flagrante, acordul Consiliului Superior al Magistraturii pentru pornirea urmăririi penale nu este necesar.” [16] De asemenea, art. 307 Cod penal, stabilește răspundere penală pentru „[...] pronunțarea cu bună-știință de către un judecător a unei hotărâri, sentințe, decizii sau încheieri contrare legii, iar alin. (2) art. 308 Cod penal, prevede răspundere penală pentru [...] arestarea ilegală cu bună-știință de către judecător.” [17]

Astfel, legislația națională prevede posibilitatea atragerii la răspundere a judecătorilor atât ca subiecți generali al răspunderii penale, cât și ca subiecți speciali (în cazul comiterii infracțiunilor de corupție sau infracțiuni conexe, precum și în cazul infracțiunilor contra justiției). Iar, în funcție de tipul infracțiunii comise, stabilește procedura inițierii urmăririi penale împotriva unui judecător. În context, sunt relevante prevederile Avizului nr. 3 (2002) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), „[...] corapurul puterilor și încrederii conferite de societate judecătorilor este că trebuie să existe anumite mijloace de a trage judecătorii la răspundere și chiar de a-i înlătura din funcție în cazuri de comportament necorespunzător atât de grav încât să justifice o asemenea măsură, or [...] judecătorii care în exercițiul funcțiunii comit fapte care ar fi considerate infracțiuni în orice circumstanțe (de exemplu acceptă mită) nu pot solicita imunitate față de procesul penal normal. Judecătorii trebuie să fie răspunzători penal în fața legii ordinare pentru infracțiuni comise în afara funcției lor juridice, însă răspunderea penală nu trebuie să se aplice judecătorilor pentru greșeli neintenționate în exercițiul funcțiunii”. [18]

Comisia de la Veneția, cu referință la problemă, menționează: „...este important separarea activității infracționale a unui judecător care a condus la emiterea unei decizii în numele tribunalului însuși, de vreme ce o activitate infracțională a unui judecător poate consta doar dintr-un *act*, *altul decât exprimarea unei opinii juridice*. De exemplu, judecătorul trebuie pedepsit pentru acte de corupție, dacă ia mită pentru soluționarea unui caz într-un anumit mod (i.e. primirea unui lucru valoros în schimbul unui act oficial, fie acesta o hotărâre sau o decizie sau altceva). În această situație, judecătorul nu este pedepsit pentru opinia juridică exprimată sub forma unei hotărâri judecătorești, ci pentru luarea de mită și soluționarea cauzei în funcție de acea mită”. [19] Cu privire la răspunderea pentru procesul de judecare însăși, așa cum s-a afirmat pe deplin în *Amicus curiae* pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova privind răspunderea penală a judecătorilor (2017): „... atunci când judecătorii sunt supuși răspunderii penale pentru interpretarea unei legi, pentru stabilirea faptelor sau pentru evaluarea probelor, asemenea răspundere trebuie să fie posibilă doar în cazurile de rea-credință și, fără îndoială, pentru neglijență completă; judecătorii nu trebuie trași la răspundere pentru erorile judiciare care nu implică rea-credință și pentru diferențele de interpretare a dreptului”. [20]

Urmare a examinării prevederilor nominalizate, se creează impresia că judecătorului nu-i poate fi incriminată o faptă în domeniu, decât, probabil, una de corupție. Atunci devine stranie realitatea socială, în condițiile căreia nu-și pot găsi o finalitate logică, de condamnare penală a judecătorilor învinuți de comiterea faptei determinate de componența de infracțiune prevăzute de articolul 307 al Codului Penal. Observăm că în norma menționată este utilizat un alt termen „*buna-știință*”, ce ar caracteriza acțiunea cu intenție directă a subiectului din componența de infracțiune respectivă. Norma prevăzută în alineatul (1), determină clar că judecătorul, prin pronunțarea unui act de justiție ilegal, încalcă o normă imperativă. În condițiile unei norme dispozitive, sancționarea este chiar discutabilă, chiar și cea de natură disciplinară. Încălcarea unei norme imperative, în formularea alineatului (1) al articolul 307 al Codului Penal al Republicii Moldova, nu se deosebește cu nimic de formularea regăsită la lit. (i) alineatul (1) al articolul 4 - Abaterile disciplinare – „încălcarea normelor imperative ale legislației în procesul de înfăptuire a justiției.” [21] „*Buna-știință*” ar fi oportun de a o lăsa pe seama acelor situații de caz, când un judecător identifică o altă interpretare a normei

juridice, diferită de cea tradițională și intenționează a pune începuturile unor noi practice juridice în domeniu. Evident, în aceste condiții se solicită existența unor proceduri determinate, atât pentru domeniul procesului penal, cât și pentru domeniul procesului civil, care ar reglementa niște relații juridice specifice dintre judecătorii instanțelor inferioare și instanța supremă din stat, orientate la revizuirea practicii judecătorești. Aceste situații, de aplicare cu bună-știință a normei juridice imperative, sunt de natură excepțională, fiind orientate spre perfecționarea legislației și a practicii judecătorești și, deci, nu pot fi supuse sancționării.

În alte situații de fapt, judecătorul național, identificând imperfecțiuni normativ-juridice, posedă un sistem complex de mecanisme procesuale, care, concomitent, duc la sistarea examinării cauzei și la întreprinderea măsurilor necesare, orientate spre înlăturarea imperfecțiunilor normelor care urmează a fi aplicate pentru o cauză concretă – controlul de constituționalitate a legilor, realizat de către Curtea Constituțională și controlul de legalitate – pentru actele juridice normative subordonate legii, stabilite prin procedura Codului administrativ și atribuite curților de apel în calitate de instanțe de fond.

În contextul subiectului propus pentru discuție, invocăm aportul Curții Constituționale a Republicii Moldova, care prin Hotărârea nr.12 din 28.03.2017 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 307 din Codul Penal (răspunderea penală a judecătorilor) dispune clar, pe anumite aspecte sensibile ale răspunderii penale a judecătorilor, anume în condițiile laturii obiective a componenței de infracțiune prevăzute de articolul 307 al Codului Penal al Republicii Moldova. Încercăm, prin anumite argumente invocate de Curtea Constituțională, a contribui la clarificarea problemei discutate. Astfel, în opinia Curții nu poate fi antrenată răspunderea penală a unui judecător pentru modul de interpretare a legii, apreciere a faptelor sau evaluare a probelor, cu excepția cazurilor de rea-credință. Sarcinile de interpretare a legii, de analizare a probelor și de evaluare a faptelor, îndeplinite de un judecător pentru a soluționa cazurile, nu trebuie să dea naștere la răspunderea judecătorului, decât în cazuri de rea-credință, intenție, culpă sau neglijență gravă dovedită. Răspunderea individuală pentru exercitarea funcțiilor judiciare nu trebuie să depindă doar de soluția pronunțată pe această cauză în instanța superioară. Răspunderea ar trebui să fie legată mai cu seamă doar de respectarea de către judecător a standardelor de conduită profesională, etică și respectarea procedurilor legale. Simplul fapt că o hotărâre judecătorească

este anulată în instanța superioară nu înseamnă că judecătorul din instanța inferioară a încălcat standardele profesionale sau a încălcat legea. Deciziile eronate trebuie să poată fi corectate prin intermediul căilor de atac și nu pot avea drept consecință responsabilizarea individuală a judecătorilor. Or, rolul căilor de atac este anume de a îndrepta eventualele greșeli ale instanțelor inferioare. În calitate de excepții, pot servi doar cazurile în care, în procesul de luare a deciziilor, judecătorii au acționat cu rea-voință sau au admis o omisiune gravă. Astfel, aprecierile judecătorului care au determinat adoptarea unei hotărâri într-o anumită cauză, hotărâre judecătorească care a fost anulată sau modificată, nu pot servi în calitate de temei decisiv pentru sancționarea judecătorului. Aplicarea actelor normative, fiind sarcina primară a instanțelor judecătorești, în cazul în care vine în contradicție cu respectarea drepturilor fundamentale ale persoanei, devine imputabilă judecătorului doar în consecința exercitării atribuțiilor cu rea-credință sau neglijență la efectuarea actului de justiție. Totodată, răspunderea penală a judecătorului în temeiul articolului 307 din Codul penal poate fi compatibilă cu principiul independenței judecătorului doar în urma unei interpretări restrictive și doar în baza unor probe incontestabile, care ar demonstra intenția judecătorului în emiterea actului judecătorec contrar legii. Respectiv, judecătorii din cadrul judecătoriilor, curților de apel și Curții Supreme de Justiție pot fi trași la răspundere penală în temeiul art. 307 din Codul penal doar în cazul în care este probată indubitabil, dincolo de orice îndoială rezonabilă, intenția directă în pronunțarea unei hotărâri, sentințe, decizii sau încheieri contrare legii. În contextul celor enunțate, Curtea a subliniat că tragerea la răspundere penală a judecătorilor în temeiul art. 307 din Codul penal în sine nu este contrară principiilor constituționale, atât timp cât prin mecanismul de atragere la răspundere penală sunt respectate garanțiile inerente independenței judecătorilor, orice dubiu fiind interpretat în favoarea judecătorului. [22]

### Concluzii

Reîntorcându-ne la subiectul principal, menționăm o neclaritate între limitele răspunderii disciplinare și a celei penale în condițiile emiterii unei hotărâri ilegale cu rea credință sau a încălcării prevederii normei imperative. Se creează impresia că legislativul a lăsat în competența organelor de autoadministrare a justiției, printr-o reglementare foarte vagă, pentru a determina care faptă este pasibilă de răspundere disciplinară și care – de răspundere

penală. Astfel, considerăm oportun ca legiuitorul să opereze intervenții de *lege ferenda*, prin excluderea neconcordanțelor existente, să reglementeze mai detaliat competențele și atribuțiile Colegiului Disciplinar și ale Consiliului Superior al Magistraturii și să reglementeze limitele răspunderii disciplinare și ale celei penale pentru emiterea unui act juridic ilegal.

Urmează efectuarea unei clare delimitări dintre consecințele intenției – „rea credință” și a neglijenței, ca forme ale vinovăției judecătorului la emiterea unui act de justiție ilegal. Intenția criminală sau „rea-credință” necesită a determina o răspundere penală.

Neglijența admisă de judecător în așa situații faptice necesită a fi plasată în câmpul răspunderii disciplinare. Grava neglijență, în coraport cu neglijența, urmează a fi delimitată în condițiile răspunderii disciplinare, prin prisma principiului proporționalității, determinat de art. 29 al Codului Administrativ.

Sintagma „bună credință” este mai largă decât „intenția” (intenția criminală); or, tentativele de elaborare sau de modificare a practicii judecătorești ar trebui privite ori ca intenții pozitive și legale, ori, în caz de necesitate, în calitate de teme de abatere disciplinară, ce ar determina, logic, o pregătire necorespunzătoare a judecătorului.

Relevanța delimitării răspunderii disciplinare de răspunderea penală are și consecințe mai îndepărtate. În baza unei condamnări penale, urmează o posibilă răspundere civilă a condamnatului, iar în baza răspunderii disciplinare urmează o răspundere materială, inaplicabilă pentru judecători.

Tendențele contemporane de decriminalizare completă a art. 307 al Codului Penal al Republicii Moldova, în opinia noastră, sunt pripite și pot genera anumite probleme de natură financiară. Or, va deveni imposibilă perspectiva recuperării daunelor materiale cauzate statului în rezultatul emiterii cu intenție a unei hotărâri ilegale. Chiar dacă va fi oportună tragerea la răspundere disciplinară a judecătorului care a comis o astfel de faptă ilegală, inclusiv până la eliberarea din funcția de judecător, este necesar de menționat că o sancțiune disciplinară nu prezumă o răspundere materială deplină și posibilitatea de intervenire cu o acțiune în regres a autorităților abilitate ale statului către subiectul ilegalității va fi imposibilă. Valoarea componentei de infrațiune prevăzute de art. 307 al Codului Penal al Republicii Moldova nu constă în cuantumul sancțiunii aplicate și în pedeapsa executată, dar anume în posibilitatea de a interveni cu acțiune în regres, în scopul recuperării pagubelor materiale, financiare aduse statului.

**Referințe bibliografice:**

1. СЫЩИКОВА, Т.С., ШАТСКИХ., М.В. Дисциплинарная ответственность судей. In: *Судебная власть и уголовный процесс*, 2016, nr.1, pp. 187. ISSN 2310-4813. [Accesat 15.10.2021]. Disponibil: <http://cyberleninka.ru>
2. СЫЩИКОВА, Т.С., ШАТСКИХ., М.В. Дисциплинарная ответственность судей. In: *Судебная власть и уголовный процесс*, 2016, nr.1, pp. 187. ISSN 2310-4813. [Accesat 15.10.2021]. Disponibil: <http://cyberleninka.ru>
3. Codul Penal al Republicii Moldova, nr. 985 din 18-04-2002. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 14.04.2009, nr.72-74
4. Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, nr. 178 din 25.07.2014. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 15.08.2014, nr.238-246
5. Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, nr. 178 din 25.07.2014. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 15.08.2014, nr.238-246
6. BALTAG, D. Unele considerații referitoare la acțiune principiilor speciale ale răspunderii juridice. In: *Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului. Chișinău: masă rotundă*, Moldova, 11 decembrie 2013, pp. 69-70. [Accesat 15.10.2021]. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/69-94.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/69-94.pdf)
7. Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității prevederii art.22 alin.(1) lit.p) din Legea nr.544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului în redacția Legii nr.152 din 8 iulie 2010 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nr. 12 din 07.06.2011. [Accesat 15.10.2021]. Disponibil: <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=30&l=ro>
8. Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității prevederii art.22 alin.(1) lit.p) din Legea nr.544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului în redacția Legii nr.152 din 8 iulie 2010 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nr. 12 din 07.06.2011. [Accesat 15.10.2021]. Disponibil: <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=30&l=ro>
9. NEGRU, A., NOVAC, T. Formele răspunderii juridice a magistratului. In: *Revista Națională de Drept*, 2014, nr. 9(167), pp.18-25. ISSN 1811-0770. [Accesat 15.10.2021]. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare\\_articol/40342](https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/40342)

10. Legea cu privire la statutul judecătorului, nr. 544-XIII din 20.07.1995. In: *Monitorul Oficial al R. Moldova*, 26.10.1995, nr.59-60. Republicat: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 15.08.2002, nr.117-119. Republicat: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 22.01.2013, nr.15-17

11. Decizia Curții Supreme de Justiție a RM, nr. 1ra-155/21 din 27.01.2021. [Accesat 15.10.2021]. Disponibil: [http://jurisprudenta.csj.md/search\\_col\\_penal.php?id=17936](http://jurisprudenta.csj.md/search_col_penal.php?id=17936)

12. Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, nr. 178 din 25.07.2014. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 15.08.2014, nr.238-246

13. Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, nr. 178 din 25.07.2014. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 15.08.2014, nr.238-246

14. Codul Penal al Republicii Moldova, nr. 985 din 18-04-2002. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 14.04.2009, nr.72-74

15. Codul Penal al Republicii Moldova, nr. 985 din 18-04-2002. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 14.04.2009, nr.72-74

16. Legea cu privire la statutul judecătorului, nr. 544-XIII din 20.07.1995. In: *Monitorul Oficial al R. Moldova*, 26.10.1995, nr.59-60. Republicat: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 15.08.2002, nr.117-119. Republicat: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 22.01.2013, nr.15-17

17. Codul Penal al Republicii Moldova, nr. 985 din 18-04-2002. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 14.04.2009, nr.72-74

18. Avizul nr. 3(2002) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei asupra principiilor și regulilor privind imperativele profesionale aplicabile judecătorilor și în mod deosebit a deontologiei, comportamentelor incompatibile și imparțialității. Strasbourg, 19 noiembrie 2002. [Accesat 15.10.2021]. Disponibil: <https://rm.coe.int/1680747bac>

19. Opinia (amicus curiae) a Comisiei de la Veneția privind răspunderea penală a judecătorilor Curții Constituționale, nr. 967/2019. CDL-AD(2019)028. [Accesat 15.10.2021]. Disponibil: <https://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=1731&t=/Media/Noutati/Opinia-amicus-curiae-a-Comisiei-de-la-Venetia-privind-raspunderea-penala-a-judecatorilor-Curtii-Constitutionale>



20. Opinia (amicus curiae) a Comisiei de la Veneția privind răspunderea penală a judecătorilor Curții Constituționale, nr. 967/2019. CDL-AD(2019)028. [Accesat 15.10.2021]. Disponibil: <https://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=1731&t=/Media/Noutati/Opinia-amicus-curiae-a-Comisiei-de-la-Venetia-privind-raspunderea-penala-a-judecatorilor-Curtii-Constitutionale>

21. Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, nr. 178 din 25.07.2014. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 15.08.2014, nr.238-246

22. Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității prevederii art.22 alin.(1) lit.p) din Legea nr.544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului în redacția Legii nr.152 din 8 iulie 2010 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nr. 12 din 07.06.2011. [Accesat 15.10.2021]. Disponibil: <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=30&l=ro>

Capitol III.

ASPECTE PARTICULARE DE PROTECȚIE  
A DREPTURILOR OMULUI

---

Chapter III.

PARTICULAR ASPECTS  
OF THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

PROTECȚIA DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR OMULUI  
ÎN CONTEXTUL ORDINII ȘI SECURITĂȚII PUBLICE

PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS  
IN THE CONTEXT OF ORDER AND PUBLIC SECURITY

Ianuș ERHAN

CZU: 343.211.3:343.34:351.74/.75

**Summary:**

*Human rights and freedoms constitute a priority in the complex set of problems and aspirations that concern society at the present stage. The Republic of Moldova has taken certain consistent and dedicated steps towards the promotion and protection of human rights, including by carrying out the continuous process of bringing national legislation into line with international standards, but also by developing and promoting major policies on compliance, including those in the field of order and public security, establishing effective mechanisms for their implementation.*

*Public order and security are ensured, through all the measures taken by the police, for ensuring, maintaining and, ultimately, restoring public order. We highlight two public authorities, the Police and the General Inspectorate of Carabineers which represent the institutional framework of the public order and security system.*

*The holistic approach in terms of sectoral policy documents, as well as the cross-sectional analysis of the state's commitments in transposing and complying with international regulations, shows the proactive and dedicated attitude of public authorities in the field of public order and security to respect and protect human rights and freedoms. At the same time, those transformations, investments and trainings carried out, in recent years, have considerably increased the functional capacity in this respect.*

**Keywords:** *human rights and freedoms, protection, public order and security, policy documents, Police, General Inspectorate of Carabineers*

Drepturile omului sunt valori supreme în orice stat democratic, iar protecția și respectarea lor este sarcina principală a statului și autorităților sale. În această ordine de idei, drepturile și libertățile omului sunt prioritare în ansamblul complex de probleme și deziderate, ce preocupă societatea la etapa actuală. Republica Moldova nu este o excepție în acest sens, fiind întreprinși anumiți pași consecvenți și dedicați pe calea promovării și protecției drepturilor omului, inclusiv prin realizarea procesului continuu de racordare a legislației naționale la standardele internaționale, dar și prin elaborarea și promovarea unor politici majore privind respectarea drepturilor omului, inclusiv și cele în domeniul ordinii și securității publice, instituind mecanisme eficiente de realizare a lor.

Siguranța (securitatea), în accepțiune generală, reprezintă „un sentiment individual sau colectiv, care definește inexistența unor amenințări și pericole externe, fizice, psihice sau psiho-sociale, care pot împieta asupra realizării sau prezervării unor obiective, considerate esențiale, precum viața, libertatea, autoidentitatea și bunăstarea” [1, p.7].

Din punct de vedere instituțional, drepturile omului sunt în același timp principiu al statului de drept, unitate de măsură a gradului de democratizare a societății, mecanism de măsurare a eficienței instituțiilor de stat și instrument de limitare a abuzului [2, p.30].

În aceste condiții, „securitatea umană” este una dintre cele mai importante repere în procesul de dezvoltare a societății, din care considerente, „politicile publice care țintesc protecția drepturilor și libertăților cetățenești, concomitent cu realizarea securității naționale, necesită o schimbare de paradigmă și regândire” [3].

Sușținem ideea, prin care se menționează că: „Ordinea globală în cei douăzeci de ani ai secolului al XXI-lea este o ordine care cuprinde întreaga planetă, o ordine care pune în contact state, societăți, oameni, dar în același timp creează și menține fisuri. În această ordine globală, drepturile omului și problemele de guvernare depășesc frontierele naționale. În același timp, configurația actuală în care apare democrația, drepturile omului și guvernarea indică un consens global asupra modului în care sunt analizate și percepute. Acestea sunt legitimate prin așa valori precum individualitatea umană, libertatea, drepturile omului, egalitatea în fața legii, statul de drept etc. Drept urmare, consolidarea abordărilor bazate pe drepturi, susținerea și promovarea guvernării democratice se profilează a fi necesară într-o formulă extinsă, multilaterală și complexă [2, pag.17].

Respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale a devenit obiectul unor reglementări cu caracter global în secolul XX, în special, în a doua jumătate a lui [4, pag.19].

În conformitate cu legislația internațională privind drepturile omului, datoria primară de a promova și proteja drepturile omului și libertățile fundamentale ține de stat. Aceasta include garantarea dreptului tuturor, în mod individual și în asociere cu alții, de a se strădui să protejeze și să realizeze drepturile omului [5].

Astfel, la nivel internațional: se elaborează standarde minime a drepturilor și libertăților omului pe care statele se obligă să le includă în sistemele lor juridice naționale; se stabilește mecanismul de control în privința respectării acestor standarde [4, pag.20].

În acest sens, protecția drepturilor și libertăților omului în contextul ordinii și securității publice este o preocupare permanentă a comunității internaționale. Astfel, „securitatea umană” sau mai concret spus, „securitatea individului”, s-a aflat întotdeauna în atenția opiniei publice internaționale, fiind o prioritate, începând cu **Declarația Universală a Drepturilor Omului**, [6] adoptată de Adunarea Generală a ONU, în anul 1948.

În paralel cu acest sistem, la nivel european, s-au elaborat și negociat un număr important de instrumente juridice, care stabilesc mijloace de protecție și garantare a drepturilor omului, iar principalul document îl reprezintă **Convenția Europeană a Drepturilor Omului** [7] semnată în anul 1950. Aceasta a fost amendată de numeroase protocoale și cuprinde, mai ales prevederi referitoare la *drepturi civile și politice, respectiv, dreptul la viață, libertatea și securitatea persoanei, inviolabilitatea persoanei și a locuinței, a corespondenței, dreptul la libertatea conștiinței, la asociere ș.a.*[3].

Cerințele implicite ale Convenției Europene decurg, în special, din dreptul la viață, conform Articolului 2, și din interdicția torturii, pedepselor sau tratamentelor inumane ori degradante, prevăzute de Articolul 3 (care sunt importante pentru anumite aspecte, cum ar fi folosirea forței într-o acțiune a organelor de ocrotire a normelor de drept, investigarea pretinselor infracțiuni și desfășurarea interogatoriului); dreptul la respectarea vieții private și de familie, a domiciliului și a corespondenței – Articolul 8 (care stabilește nu doar limite importante la investigarea infracțiunilor și acumularea probelor, dar este relevant și pentru evaluarea restricțiilor aplicabile persoanelor reținute și arestate preventiv, inclusiv, unele aspecte ale caracterului public al procedurii penale [8, p.6].

În evaluarea relevanței Convenției Europene a Drepturilor Omului pentru ordinea și securitatea publică nu trebuie ignorate, de asemenea, drepturile și libertățile pe care ea le garantează, în special, cele cu privire la întruniri, asociere, liberă expresie, viață privată și libertate de religie, prevăzute de Articolele 8–11, dar și interdicția aplicării retroactive a legii penale, conform Articolului 7.

În dreptul umanitar, termenul de „ordine publică” descrie condițiile generale care trebuie să existe pentru ca indivizii să se poată bucura de drepturile și libertățile lor. Astfel, se consideră că statele sunt responsabile pentru garantarea acestora, chiar și atunci când se iau anumite măsuri pentru asigurarea și restabilirea ordinii publice, iar guvernele trebuie să respecte întotdeauna anumite drepturi fundamentale ale omului. În acest sens, orice Guvern are datoria să mențină sau să restabilească legea și ordinea prin mijloace legitime. Obligația de a respecta aceste „mijloace legitime” denotă faptul că, chiar și în timpul eforturilor de restabilire a ordinii publice în situații de neliniște sau conflict, statul trebuie să protejeze garanțiile fundamentale la care indivizii au dreptul în temeiul instrumentelor internaționale și naționale privind drepturile omului [9].

În ce privește existența locurilor de detenție, cât și necesitatea ca organismele independente să aibă posibilitatea de a le vizita inopinat, fără un anunț prealabil, reconfirmă deschiderea față de ideea transparenței în activitatea organelor cu competențe de a decide asupra libertății individului. Aceste organisme realizează și sarcina mecanismelor de autoevaluare și control asupra legalității detenției persoanelor aflate în custodia statului [10, p.8].

Drepturile omului sunt imposibile și nu există în afara țării unde persoana locuiește. Fiecare persoană are acele drepturi și libertăți (sociale, economice și politice, civile) care sunt prevăzute de Constituția și legile acelei țări, unde persoana trăiește. Legile oricărui stat determină statutul juridic, totalitatea drepturilor și obligațiilor a tuturor persoanelor, ce se află pe teritoriul său: a cetățenilor săi; a cetățenilor străini; a persoanelor fără cetățenie. Este recunoscut că totalitatea drepturilor și libertăților oamenilor, nivelul și modul lor de viață sunt determinate de nivelul de dezvoltare a fiecărei țări aparte, de particularitățile naționale și specificul acesteia [4, pag.19].

Documentul principal al ONU referitor la respectarea drepturilor omului în activitatea polițienească – Codul de comportament pentru persoane oficiale împuternicite cu aplicarea legii, prevede că „polițiștii trebuie să îndeplinească întotdeauna sarcinile ce le revin doar conform legii, servind co-

munitatea și apărând toate persoanele împotriva actelor ilegale, să respecte și să apere demnitatea umană, să susțină și să încurajeze drepturile omului, să folosească forța numai când aceasta este strict necesară și în măsura în care o cere îndeplinirea datoriei, să asigure apărarea sănătății persoanelor aflate în detenție.” De asemenea, Codul prevede că „nici un polițist nu va comite, instiga sau tolera vreun act de tortură sau de tratament ori pedeapsă crudă, inumană sau degradantă” [11, p.13].

Din analiza notei anuale de activitate a Ministerului afacerilor interne, constatăm că prima și cea mai importantă prioritate este „dezvoltarea, dotarea, îmbunătățirea infrastructurii și capacităților funcționale ale subdiviziunilor MAI pentru protecția drepturilor și a intereselor legitime ale persoanei și comunității” [12, p.54].

**Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne** [13], în pct. 6 stabilește expres că Ministerul realizează funcțiile în anumite domenii, iar domeniul ordinii și securității publice este primul dintre acestea.

La rândul său, subpunctul 6 al aceluiași punct statuează „asigurarea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”, iar întru realizarea acestuia Ministerul are următoarele funcții: elaborarea analizelor ex-ante, documentelor de politici, proiectelor de acte normative; colaborarea, în conformitate cu legislația națională, cu instituții de profil din străinătate; monitorizarea percepției cetățenilor 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 acestuia; monitorizarea calității politicilor publice și actelor normative în domeniile de activitate specifice Ministerului, inclusiv în colaborare cu societatea civilă și sectorul privat; realizarea actelor normative și implementarea tratatelor internaționale, cât și întocmirea rapoartelor privind executarea acestora, etc.

Pentru a corela aspectul de protecție a drepturilor și libertăților omului prin prisma ordinii și securității publice este corect de a defini mai întâi noțiunea și conceptele de „ordine și securitate publică.”

Astfel, după părerea profesorului V. Guțuleac „ordinea publică” este definită 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” [14, p.26].

Într-o altă interpretare, una de sinteză, ordinea publică este ansamblul de instituții și reguli destinate asigurării bunei funcționări a serviciilor publice ale țării, precum și raporturile de moralitate și securitate ale locuitorilor săi [15, p.130].

După cum observăm, cadrul instituțional susținut de cel legal sunt elemente definitorii în sensul celei de a doua definiții, 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.

Definiția legală este dată de Strategia națională de ordine și securitate publică pentru anii 2017-2020, care stabilește că „ordinea publică este componenta ordinii de drept care exprimă starea de funcționare eficace a instituțiilor statului de drept, de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a proprietății publice și private, asigurată prin ansamblul necesar de reglementări juridice, norme comportamentale, valori sociale și instituții specifice, inclusiv pentru restabilirea echilibrului perturbate.”

La rândul său, securitatea publică este starea de încredere, pace și coeziune socială, lipsă de pericole și amenințări referitoare la viața, libertatea, bunăstarea și prosperitatea populației și comunității, asigurată prin acțiuni specifice de către autoritățile abilitate [16].

Sistemul de ordine și securitate publică este cadrul conceptual, de reglementare, organizatoric, funcțional și relațional al ordinii și securității publice, precum și resursele alocate ordinii și securității publice.

După cum observăm ambele definiții se referă la diferite elemente/componente: stare, legalitate, instituții, prevederi și reglementări, ordinea publică fiind procesul, iar scopul/rezultatul care urmează a fi atins în cadrul acestui proces, prin îmbinarea elementelor menționate, nu este altceva decât securitatea publică.

Siguranța publică,<sup>25</sup> pornind de la conceptul de „siguranță personală”, este definită în general ca fiind, „o stare de protecție a persoanei și a societății, față de orice tip de pericole, de orice acțiune ilicită, față de consecințele acestora, precum și față de consecințele stărilor excepționale sau ale conflictelor sociale, a calamităților naturale, a epidemiilor, a epizootiilor, a catastrofelor, avariilor și incendiilor, după caz” [17].

---

<sup>25</sup> Literatură de specialitate și legislația din România folosește termenul de „siguranță publică” în locul celui de „securitate publică” utilizat de doctrina și legislația din Republica Moldova, însă are același sens



Conform Strategiei Naționale de Ordine Publică pentru anii 2010-2013 din România, siguranța publică exprimă „sentimentul de liniște și încredere, pe care îl conferă serviciul polițienesc (instituțiile 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-poliție, în scopul soluționării problemelor comunității, al apărării drepturilor, libertăților și intereselor legale ale cetățenilor” [18].

Mai nou, conform Strategiei Naționale de Ordine Publică pentru anii 2015- 2020 din România „într-o lume globală complexă, dinamică și conflictuală, puternic afectată de criza economică și financiară, siguranța cetățenilor și ordinea publică reprezintă obiective fundamentale ale guvernării. Ele au ca domeniu de referință drepturile fundamentale ale omului, ordinea constituțională și se înfăptuiesc în contextul participării active la construcția europeană, cooperării euroatlantice și evoluțiilor globale” [19].

Astfel, statul, ca forma cea mai înaltă de organizare a societății, pentru a-și îndeplini menirea sa de asigurare a protecției persoanelor, de armonizare a nevoilor individuale și colective în societate, de asigurare a conviețuirii sociale “trebuie să fie călăuzit de politica ordinii și autorității” [20, p.116].

În acest context, ordinea și siguranța publică se asigură, prin totalitatea măsurilor luate de forțele de ordine, pentru realizarea, menținerea și, în ultimă instanță, restabilirea ordinii publice. Forțele de ordine, la rândul său, reprezintă cadrul instituțional al sistemului de ordine și securitate publică, respectiv acesta este unul determinant în procesul de protecție a drepturilor omului, iar din analiza întreprinsă, evidențiem două autorități publice cu competențe în domeniul ordinii și securității publice, și anume Poliția și Inspectoratul General de Carabinieri.

Poliția este instituția publică specializată a statului menită să apere drepturile și libertățile cetățenilor, interesele societății în ansamblu, dar și cele ale statului. Din aceste considerente, activitatea poliției într-un stat de drept, bazat pe supremația legii, este extrem de importantă.

Lucrul dat a fost inserat perfect în Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului [21], care stabilește că Poliția este „o instituție publică specializată a statului, în subordinea Ministerului Afacerilor Interne, care are misiunea de a apăra drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei prin activități de menținere, asigurare și restabilire a ordinii și securității publice, de prevenire, investigare și de descoperire a infracțiunilor și contravențiilor.”

Totodată, în principiile de activitate ale Poliției, este expres prevăzut că activitatea Poliției se desfășoară exclusiv în baza și pentru executarea legii, în interesul persoanei, al comunității și în sprijinul instituțiilor statului, pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale și demnității umane, prevăzute în Declarația universală a drepturilor omului, în Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, în Codul european de etică al poliției și în alte acte internaționale, în conformitate cu principiile legalității, respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. La fel, aplicarea forței fizice, mijloacelor speciale și a armelor de foc se admite doar în strictă conformitate cu legea și în cazul în care metodele nonviolente nu asigură îndeplinirea atribuțiilor Poliției.

În procesul exercitării funcțiilor de serviciu angajații de poliție sunt împuterniciți de lege de a aplica față de persoanele bănuite de comiterea infracțiunilor sau contravențiilor, măsuri procesuale de constrângere în urma cărora pot fi limitate anumite libertăți (dreptul la libertatea individuală, dreptul la siguranța personală, etc.) [22, p.135].

Din considerentele date, atunci când vorbim despre managementul organizațiilor polițienești, o primă acțiune vizează – stabilirea nivelului de cunoaștere de către cadrele de comandă și personalul de execuție a prevederilor legale privind apărarea și promovarea drepturilor omului așa cum sunt acestea stipulate în Declarația Universală a Drepturilor Omului, Constituție, legislație și celorlalte documente care reglementează acest domeniu [23, p.71].

Astăzi, Poliția este văzută din ce în ce mai mult ca un furnizor de servicii pentru cetățeni, ca o organizație care apără drepturile omului, iar polițiștii sunt nevoiți în fiecare zi să găsească echilibrul fragil și dificil dintre obligația de a proteja și cea de a respecta drepturile omului, așa cum se întâmplă atunci când acționează pentru protejarea persoanelor față de tortură sau rele tratamente în cazurile de violență în familie. De exemplu, în eforturile sale de a proteja drepturile omului, poliția trebuie să aplice strict mijloace proporționale, în special, atunci când este implicată folosirea forței. Acest lucru reprezintă cea mai mare provocare în activitatea polițienească bazată pe drepturile omului – protejarea drepturilor omului cu mijloacele cel mai puțin intrusive [24, p.10].

În acest context, merită a fi apreciat faptul că respectarea drepturilor omului și reducerea relelor tratamente, abuzului și discriminării față de persoanele aflate în custodia Poliției, a constituit întotdeauna una din preocupările majore ale Poliției Naționale, instituția manifestând o reacție promptă la

toate obiecțiile și recomandările înaintate de către instituțiile internaționale și reprezentanții societății civile.

Astfel, este cunoscut că sistemele polițienești moderne se evaluează prin prisma gradului de încredere de care se bucură din partea comunității. Elementul încrederii este unul dominant și determină implementarea politicilor comunitare în activitatea polițienească în raport cu cultura societală, tradițiile existente și mai ales în raport cu problemele cu care comunitatea se confruntă. În acest sens, este reprezentativ faptul creșterii constante a încrederii cetățenilor în Poliție, de la 25,5% în anul 2016, până la 41% la finele anului 2020, iar cel mai mare nivel a fost atins în iunie 2020, când încrederea în Poliție a crescut până la 45% [25].

Un alt act normativ, *Legea cu privire la Inspectoratul General de Carabinieri* [26], indică expres că aceasta este o autoritate specializată a statului, cu statut militar, aflată în subordinea MAI, care are misiunea de a apăra drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei prin executarea atribuțiilor de menținere, asigurare și restabilire a ordinii publice, de prevenire și descoperire a infracțiunilor și contravențiilor, de protecție a obiectivelor de importanță deosebită, de prevenire și combatere a terorismului, de asigurare a regimului stării de urgență, de asediu sau de război.

Angajamentul instituțional de protecție a drepturilor omului, este oglindit în mai multe documente de politici naționale, cum ar fi: Strategia Națională de dezvoltare „Moldova 2030” [27], Programul de activitate al Guvernului [28], Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021 – 2022 [29], cât și documentele de politici sectoriale Strategia de dezvoltare a Poliției pentru anii 2016 – 2020 [30], Strategia de reformare a Trupelor de Carabinieri pentru anii 2017 – 2020 [31], Strategia Națională de Ordine și Securitate Publică pentru anii 2017 – 2020, Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018 – 2022 [32].

Astfel, Strategia Națională de dezvoltare „Moldova 2030” (*principalul document de planificare strategică a țării*) își propune drept obiectiv principal creșterea bunăstării, siguranței și calității vieții cetățenilor și prevede, la capitolul „Calitatea vieții și drepturile omului” asigurarea unui nivel ridicat de siguranță și securitate publică. Realizarea Obiectivului 9 (Promovarea unei societăți pașnice, sigure și incluzive) ține, în mare parte, de responsabilitatea Ministerului Afacerilor Interne și vizează o paletă întreagă de activități, dintre care cu referință la drepturile omului putem menționa: reducerea incidenței

fenomenului delincvenței juvenile; eliminarea violenței, neglijării, exploatării și traficului copiilor și femeilor; prevenirea și combaterea adecvată a infracțiunilor; îmbunătățirea relației comunitate-poliție, etc.

Totodată, ținând cont de aspirațiile de integrare europeană, exprimate prin implementarea Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, SND 2030 adoptă raționamentul utilizat de țările UE, având la bază cele 10 dimensiuni arondate scopului strategic privind sporirea calității vieții oamenilor, printre care se regăsește și dimensiunea de siguranță și securitate publică.

Conform Programului de activitate al Guvernului la capitolul „Afaceri interne” al Blocului „Politici sectoriale” este stabilită „promovarea drepturilor și libertăților omului printr-o sinergie comună”, cât și „eliminarea și reducerea riscurilor și amenințărilor în sectorul de ordine publică și securitate, frontieră și intervenții de urgență, în special relele tratamente și tortură, rețineri ilegale, discriminarea, neglijență, abuzuri sau/și corupție” [28].

Pentru asigurarea unui sistem de drept democratic și funcțional, bazat pe aplicarea legii, protejarea interesului cetățeanului și prestarea serviciilor de calitate se propune să fie asigurată sinergia dintre structurile subordonate MAI, sincronizarea și uniformizarea eforturilor de exercitare a atribuțiilor instituționale, redarea demnității angajaților din structurile afacerilor interne, strictă subordonare prevederilor legale și toleranței zero față de actele de corupție. Investiția în resurse umane calificate, motivate, dedicate și instruite corespunzător în paralel cu modernizarea instituției prin dezvoltarea noilor instrumente inteligente va crea confortul de siguranță și securitate.

La rândul său, Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021 – 2022, în partea introductivă prevede expres că a fost elaborat în vederea realizării obiectivelor de dezvoltare durabilă setate în Programul de guvernare „Moldova vremurilor bune”, precum și angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova, în mod special, celor ce derivă din Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană și Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030.

Planul de acțiuni ghidează activitatea Guvernului spre realizarea obiectivelor asumate, inclusiv „asigurarea integrității teritoriale, ordinii și securității”, iar „supremația legii și respectarea drepturilor și a libertăților omului reprezintă valori supreme garantate”.

Din analiza efectuată observăm că, dintre documentele de politici sectoriale menționate, astăzi este în vigoare *Planul național de acțiuni în domeniul*

*drepturilor omului pentru anii 2018–2022*, care este al treilea document de politici publice, ce are drept scop realizarea și promovarea drepturilor omului. Acest plan a fost precedat de altele două similare pentru perioadele 2004–2008 și 2011–2014.

La baza Planului menționat stau recomandările internaționale în domeniul drepturilor omului făcute de către mecanismele de monitorizare ale ONU, CoE, OSCE și altor organizații internaționale, cât și obiectivele de dezvoltare durabilă incluse în Agenda 2030, adoptată de către țările membre ale ONU în septembrie 2015 și care se axează pe promovarea drepturilor omului sub toate aspectele – economic, cultural, social și politic. Un rol important în realizarea acestui Plan, alături de alte autorități publice, îi revine MAI, care depune eforturi constante și permanente de a asigura o bună implementare a acestuia [33, p.140-141].

Ministerul afacerilor interne este implicat în realizarea tuturor domeniilor de intervenție, inclusiv: armonizarea cadrului normativ național cu standardele internaționale, asigurarea respectării drepturilor omului pentru persoanele aflate în custodia poliției, manifestarea toleranței zero față de cazurile de tortură, prevenirea și combaterea traficului de ființe umane, nediscriminarea și egalitatea, egalitatea de gen și violența în familie, drepturile copilului, etc.

Dacă privim puțin în retrospectivă, de ceva timp Poliția din Republica Moldova trece prin ample procese de transformare menite să asigure modernizarea și dezvoltarea acesteia, astfel în cât cetățenilor să le fie oferite servicii de calitate prin asigurarea unui climat adecvat de legalitate în domeniul ordinii și securității publice. Procesul de transformare prin care a trecut Poliția Națională în ultimii ani a fost marcat de Strategia de Dezvoltare a Poliției pentru anii 2016–2020 și Planul de acțiuni privind implementarea acesteia.

Strategia a asigurat continuitatea procesului de reformare demarat prin Concepția de reformare a Ministerului Afacerilor Interne (MAI) [34, pag.9] și a structurilor subordonate și desconcentrate, și reprezintă o aliniere a acțiunilor planificate la prevederile Acordului de asociere, Uniunea Europeană – Republica Moldova [35].

Astfel, suntem de acord cu opinia că, acele transformări prin care a trecut Poliția, sunt mai degrabă o continuitate a proceselor lansate cu mulți ani în urmă, reprezentând o etapă de consolidare a reformei demarate în anul 2010. Totodată, necesitatea reformării Poliției a fost dictată nu doar de aspirațiile de

integrare europeană ale Republicii Moldova, ci și de necesitatea soluționării stringente a multiplelor probleme constatate în funcționarea sistemului afacerilor interne și în activitatea polițienească.

Întru susținerea amplului proces de implementare a strategiei menționate, în luna decembrie, anul 2016 Guvernul Republicii Moldova și Comisia Europeană au semnat un Acord de finanțare: Contractul de Reformă „Suport pentru Reforma Poliției” (Suport Bugetar) [36] în valoare totală de 57 mln. de euro, dintre care 51 mln. destinate pentru implementarea obiectivelor Acordului și 6 mln. pentru suport complementar (Proiect Twinning, Asistență tehnică, Evaluare și audit, Proiecte de suport).

Obiectivul general al Acordului este să asiste Guvernul Republicii Moldova în asigurarea statului de drept, consolidarea ordinii și securității publice, combaterea crimelor organizate și *protecția drepturilor omului* prin dezvoltarea unei poliții transparente, eficiente, responsabile și accesibile. Unul din obiectivele specifice, și anume obiectivul 2 „Aplicarea echitabilă, eficientă și eficace a legislației bazate pe drepturile omului în activitatea Poliției” stabilește mai multe rezultate de atins, respectiv, rezultatul preconizat 4 prevede „Abordarea bazată pe drepturile omului în activitatea poliției aplicate în conformitate cu standardele drepturilor omului și a practicilor de poliție a ONU,” în special, în ceea ce privește:

- asigurarea respectării standardelor internaționale în domeniul drepturilor omului, în timpul arestărilor și a altor măsuri operative, inclusiv abordări corecte și adaptate pentru copii și probleme de gen;
- reducerea a tot felul de măsuri de rele tratamente și măsuri de abuz și practici, inclusiv acțiuni discriminatorii împotriva oricărui tip de minorități sau persoane cu nevoi speciale;
- îmbunătățirea condițiilor de detenție în spațiile temporare și camere de interogare, în conformitate cu Convenția Consiliului Europei (CoE) privind standardele de Prevenire a Torturii.

Obiectivul general al Programului pentru Suport Bugetar este să asiste Guvernul Republicii Moldova în asigurarea statului de drept, consolidarea ordinii și securității publice, combaterea crimelor organizate și protecția drepturilor omului prin dezvoltarea unei poliții transparente, eficiente, responsabile și accesibile.

În ceea ce ține de obiectivele specifice ale Programului, acestea sunt similare cu obiectivele generale ale Strategiei de Dezvoltare a Poliției cu men-

țiunea expresă de aliniere la cele mai bune standarde și practici ale UE și a celor internaționale. Respectiv, obiectivele Strategiei de dezvoltare a Poliției, prin care s-a încercat acoperirea domeniilor vulnerabile constatate în cadrul analizei ex-ante aprobării acesteia, au fost următoarele:

1. Consolidarea responsabilității, eficienței, transparenței și profesionalismului Poliției.

2. Aplicarea echitabilă, eficientă și eficace a legislației bazate pe drepturile omului în activitatea Poliției.

3. Consolidarea capacităților Poliției de combatere a crimei organizate, traficului de ființe umane, criminalității cibernetice, violenței, inclusiv infracțiunilor din motive de gen, drogurilor și contrabandei cu armament, falsificarea și spălarea banilor.

4. Crearea unui serviciu polițienesc modern, în conformitate cu cele mai bune standarde și practici ale Uniunii Europene și a celor internaționale, în măsură să răspundă pro-activ și în mod egal la nevoile cetățenilor și ale societății în ansamblu.

5. Promovarea și implementarea principiului de toleranță zero față de corupție, discriminare și a relelor tratamente în activitatea Poliției.

După cum vedem, în cadrul acestei Strategii un loc aparte este ocupat de protecția drepturilor și libertăților omului, iar obiectivele 1 și 2 asigură accesul la serviciile polițienești de calitate, obiectivele 3 și 4 urmăresc să dezvolte capacități sporite ale Poliției în combaterea criminalității și asigurarea ordinii și securității publice, iar obiectivul 5 urmărește să asigure transparența în activitatea polițienească și integritatea angajaților.

*Obiectivul principal* al strategiei de dezvoltare a poliției a fost modernizarea, raționalizarea și dezvoltarea Poliției pentru a oferi cetățenilor servicii de calitate și pentru a consolida încrederea societății în forțele poliției, în conformitate cu cele mai bune practici internaționale și comunitare.

Un alt aspect important îl constituie faptul că procesul de implementare a Strategiei de dezvoltare a Poliției pentru prima dată a oferit angajaților, cât și cetățenilor garanția și certitudinea că, acele schimbări de ordin instituțional și funcțional sunt susținute și completate de un sprijin financiar, exprimat prin dotări mai bune, echipament performant, infrastructură îmbunătățită, un proces de instruire modern și dedicat.

Considerăm și apreciem faptul că, prin implementarea Strategiei de dezvoltare a Poliției pentru anii 2016 –2020, Poliția Republicii Moldova a trecut

la o nouă etapă de dezvoltare, fiind totodată, primul act în care este descrisă direcția de dezvoltare a Poliției naționale pe termen mediu și care a avut, în mare parte, asigurată acoperirea financiară pentru realizarea angajamentelor asumate.

Astfel, dacă anterior au existat mai multe documente de politici de reformare ale Poliției naționale, în cele din urmă, implementarea acestora a produs un impact minor, din motivul lipsei resurselor financiare consistente pentru reformarea acestui sector.

Încă din primul an de implementare, pentru Inspectoratul General al Poliției realizarea obiectivelor din Matricea de politici aferentă Suportului Bugetar pentru reforma Poliției, conform Acordului de finanțare menționat, cât și implementarea Strategiei de dezvoltare a Poliției au constituit prioritățile de bază.

La fel, pe tot parcursul implementării ambelor documente era important de a atinge anumiți indicatori tangibili, astfel încât cetățeanul care este beneficiarul de bază al serviciului polițienesc, să poată da o apreciere critică a proceselor ce au loc în cadrul Poliției.

Respectarea drepturilor omului în activitatea polițienească a devenit o preocupare în procesul asigurării instruirii polițiștilor și carabinierilor, lucru integrat în cadrul noii programe de instruire adoptate la nivelul Centrului integrat de pregătire pentru aplicarea legii din cadrul Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI.

Astfel, formarea din perspectiva drepturilor omului îi ajută pe participanți să respecte și să protejeze în mod pro-activ drepturile fundamentale. În acest mod, se asigură folosirea forței în conformitate cu principiile legalității, necesității și proporționalității, principii care sunt fundamentale pentru dezvoltarea unor societăți juste [24, p.5].

În aceste condiții, astăzi se pune accentul pe pregătirea practică a angajaților care trebuie să cunoască, să respecte și să aplice corect legislația Republicii Moldova, să știe să comunice eficient și să soluționeze situațiile de conflict, să posede o pregătire fizică și tactică corespunzătoare.

Programul nou de instruire a subofițerilor de poliție și carabinieri a fost elaborat în comun cu experții din Polonia, Lituania și România, coordonat și avizat de Inspectoratul General al Poliției și Inspectoratul General de Carabinieri. Programul urmărește, ca obiectiv, dezvoltarea la fiecare subofițer debutant următoarele cunoștințe, abilități și aptitudini:



- promovarea valorilor morale, cultura profesională, respectul și ajutorul reciproc;

- amabilitate în societate și atitudine politicoasă și fermă, respectarea demnității umane și toleranță zero față de actele de tortură, tratamentele inumane sau degradante;

- folosirea tehnicilor de comunicare eficiente, adaptate interlocutorilor și situației, iar în caz de necesitate aplicarea tehnicilor specifice de negociere și aplanare a conflictului în situații de criză;

- acordarea primului ajutor persoanelor aflate în dificultate în dependență de tipul accidentului;

- dezvoltarea pregătirii fizice în strictă corelare cu rezultatele probelor de evaluare individuale;

- aplicarea tehnicilor și procedurilor eficiente de folosire și aplicare a forței fizice, mijloacelor speciale și armelor de foc;

- realizarea activităților de prevenire a faptelor ilegale și reacționarea la apelurile cetățenilor;

- asigurarea fluentei circulației rutiere;

- realizarea dispozitivelor de asigurare a ordinii publice pe timpul desfășurării evenimentelor de amploare și în caz de necesitate aplicarea măsurilor întru stoparea acțiunilor ilegale;

- constatarea faptelor de natură contravențională și întocmirea, potrivit competențelor, a actelor de constatare a contravențiilor și aplicarea sancțiunilor corespunzătoare;

- identificarea faptelor de natură penală și întreprinderea primelor măsuri la fața locului în caz de constatare a acestora.

În aceeași ordine de idei, acțiunile subofițerului de poliție trebuie să fie bazate pe respectarea principiului nediscriminării pe criterii de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la categorii defavorizate.

La necesitate subofițerul de poliție de ordine și securitate publică urmează să acorde în mod particular sprijin victimelor, persoanelor aflate în situații de risc și în dificultate.

Considerăm că serviciile polițienești de calitate pot fi prestate societății doar de către angajați bine instruiți, care trebuie să cunoască, să respecte și să aplice corect în practică legislația Republicii Moldova, să știe să comunice

eficient și să soluționeze situațiile de conflict, să posede o pregătire fizică și tactică corespunzătoare, care indiferent de circumstanțe să apere drepturile și libertățile cetățenilor și să fie gata oricând să intervină și să ofere ajutor persoanelor aflate în situații de risc.

Ca rezultat al implementării Matricei de Politici, cât și a Strategiei de dezvoltare a Poliției au fost elaborate și aprobate mai multe documente de politici sectoriale, cât și proceduri de operare. Astfel, la începutul anului 2018, de către Guvernul Republicii Moldova a fost aprobată Concepția și Planul de acțiuni pentru anii 2018 – 2020 privind activitatea polițienească comunitară [37] care este destinată organizării activității polițiștilor conform celor mai bune practici și standarde internaționale de conlucrare cu membrii comunității.

În această ordine de idei, crearea unui serviciu polițienesc modern în conformitate cu cele mai bune standarde și practici ale Uniunii Europene și internaționale, în măsură să răspundă pro-activ și în mod egal la nevoile cetățenilor și ale societății în ansamblu, a devenit o provocare pentru sistemul polițienesc din Republica Moldova, puternic ierarhizat, închis pentru comunitate, rigid și bazat pe planificarea internă.

Activitatea polițienească comunitară a devenit un model agreat de Poliție pentru stabilirea parteneriatului cu membrii comunității și rezolvarea problemelor de ordine și siguranță publică.

Astfel, conceptul activității polițienești comunitare este destinat organizării activității polițiștilor conform celor mai bune practici și standarde internaționale de conlucrare a poliției cu membrii comunității. Documentul de politici vine să orienteze activitatea polițienească pentru o mai bună interacțiune și comunicare cu cetățenii, precum și atragerea comunității în suportul poliției menit să asigure climatul optim de siguranță în locul și aria în care domiciliază, își desfășoară activitatea sau se recrează. Activitatea după modelul respectiv înlătură golul de comunicare între poliție și societate și sporește nivelul de încredere în serviciile acordate de poliție cetățenilor, ridicând eficiența, calitatea și accesibilitatea acestora [38, pag.15].

Planul de acțiuni privind implementarea activității polițienești comunitare pentru anii 2018-2020, a fost structurat pe patru obiective: elaborarea metodologiei privind organizarea activității polițienești comunitare și aplicarea acesteia; extinderea organizării activității polițienești comunitare la nivel național; îmbunătățirea condițiilor de acces și acordare a serviciilor polițienești cetățenilor conform celor mai bune practici internaționale în domeniu;

promovarea publică a activității polițienești comunitare de către inspectoratele de poliție teritoriale, cu reflectarea contextului actual și indicatorilor de progres urmărite prin implementarea acestuia.

Subdiviziunile teritoriale și specializate subordonate Inspectoratului General al Poliției, în perioada anilor 2017-2020, conducându-se de prevederile Concepției privind activitatea polițienească comunitară, iar ulterior și Metodologiei de implementare a activității polițienești comunitare, au dezvoltat instrumentele de identificare a problemelor comunităților pe care le deserveșc, de analiză a acestora și de planificare a activității de prevenire a criminalității adaptate la specificul local [39].

Totodată, implementarea activității polițienești comunitare prevăzute în cadrul Strategiei a presupus și organizarea la nivel local a unor sectoare de poliție moderne, amplasate în locurile ușor accesibile pentru comunitate, în preajma zonelor cu prezență majoră a populației și a serviciilor publice locale, cu un aspect coloristic unic, ușor de recunoscut oriunde pe teritoriul țării. Organizarea spațiilor de muncă în cadrul sediilor sectoarelor de poliție, conform concepției aprobate, a presupus și asigurarea accesului cetățenilor, inclusiv al celor cu dizabilități locomotorii, al persoanelor în etate la oficiile, informațiile și serviciile Poliției.

Un pas important în domeniul respectării drepturilor omului, îl constituie activitățile întreprinse de MAI privind consolidarea capacităților angajaților în domeniul nediscriminării și eliminării torturii.

În acest sens, investițiile realizate în pregătirea personalului cu participarea experților naționali și internaționali, precum și elaborarea procedurilor standard de operare pentru standardizarea tipurilor de intervenții, constituie un salt calitativ în asigurarea respectării drepturilor omului, iar reducerea numărului sesizărilor în privința angajaților poliției privind presupusele cazuri de abuz și rele tratamente, constituie un argument în acest sens [40].

În ordinea de idei expusă supra, cât și întru realizarea Strategiei de dezvoltare a Poliției pentru anii 2016 – 2020 a fost aprobat Planul de acțiuni privind reducerea relelor tratamente, abuzului și discriminării față de persoanele aflate în custodia Poliției pentru anii 2017 – 2020 [41] ce descrie detaliat, activitățile ce urmează a fi desfășurate în perioada de referință, precum și calendarul de implementare al acestora.

Activitățile au fost focusate cu precădere pe îmbunătățirea condițiilor de detenție și transportare prin finalizarea procesului de asigurare cu autospeci-

ale a unităților de poliție, îmbunătățirii condițiilor materiale de detenție, dezvoltării instrumentelor de management al cazurilor de detenție (instrucțiuni, proceduri standard de operare) și instruirii angajaților.

Drept rezultat, Fundația „Soros Moldova” și Inspectoratul General al Poliției, în cadrul proiectului „Promovarea activității Poliției bazată pe Drepturile Omului în Republica Moldova”, în scopul dezvoltării și uniformizării practicilor de intervenție au elaborat 5 proceduri standard de operare (PSO) în următoarele domenii: reținerii (Ordinul IGP nr. 195 din 30.03.2018); detenției (Ordinul IGP nr. 195 din 30.03.2018); escortării (Ordinul IGP nr. 194 din 30.03.2018); asigurării asistenței medicale persoanelor reținute și aflate în detenție provizorie (Ordinul IGP nr. 444 din 15.11.2019); asigurării dreptului la interpret sau traducător în timpul reținerii, pazei, escortării și transportării persoanelor reținute/deținute (Ordinul MAI nr. 797 din 10.12.2019) [42, p.12].

Procedurile Standard de Operare reprezintă o noutate pentru sistemul de justiție penală din Republica Moldova și sunt destinate angajaților poliției care, pot dispune reținerea de facto sau de drept a persoanelor bănuite de săvârșirea infracțiunilor. Acestea descriu exact ce trebuie să facă angajații Poliției în procesul de reținere a persoanelor bănuite, de la oprirea în stradă și până la plasarea în detenție provizorie în custodia Poliției.

De asemenea, datorită implicării și suportului Fundației Soros Moldova s-a reușit elaborarea: a) Ghidului succint privind drepturile omului pentru Poliție,[30] completat în 2020 cu un capitol suplimentar privind reținerea și deținerea persoanei în contextul pandemiei de coronavirus și b) evaluării de necesități privind interacțiunea dintre Poliție și Procuratură și impactul asupra drepturilor omului la reținere.

În contextul dezvoltării capacităților Serviciilor detenție și escortă, au fost aprobate 2 instrucțiuni „privind escortarea și transportarea persoanelor aflate în custodia Poliției” (Ordinul IGP nr. 217 din 21 iunie 2019) și „privind organizarea și funcționarea Izolatoarelor de detenție Preventivă” (Ordinul IGP nr. 380 din 21 octombrie 2019). Aceste documente descriu cerințele pentru asigurarea securității în timpul escortării și transportării persoanelor aflate în custodia Poliției, precum și ansamblul regulilor aplicabile față de persoanele private de libertate, cum ar fi: procedura de primire/eliberare, repartizarea în IDP, drepturile, obligațiile și interdicțiile acestora, etc.

În contextul optimizării proceselor și sporirii profesionalismului angajaților poliției ce relaționează cu persoanele private de libertate sub aspectul

asigurării pazei, securității, escortării, transportării acestora, dar și asigurării garanțiilor de care beneficiază aceste persoane, în baza analizei ex-ante realizate în anii precedenți, pe parcursul anului 2018 - 2020 au fost renovate 15 Izolatoare de detenție provizorie selectate anterior [43].

Investițiile realizate la aceste obiective, cum ar fi: redimensionarea spațiilor de cazare, instalarea sistemelor de monitorizare video, de comunicare internă de tip interfon, radioficare, securitate anti incendiară, protecție valori umane, etc., reprezintă ansamblul proceselor dedicate ce permit gestionarea eficientă a cazurilor de detenție, asigurarea principalelor garanții persoanelor private de libertate și, totodată, instrumente de sprijin pentru intervenția polițistului.

Prin Ordinul IGP nr. 527 din 28.12.2017 la nivelul Poliției au fost aprobate Normele minime de dotare și utilare a autospecialelor destinate transportării persoanelor deținute, aflate în custodia Poliției, care stabilesc un set unitar de reguli aplicabile în procesul modernizării parcului auto pentru transportarea persoanelor deținute.

Astfel, prin reînnoirea în ultimii ani a parcului de autospeciale, au fost îmbunătățite substanțial condițiile de transportare a deținuților, cu asigurarea securității și siguranței acestora, cât și revizuite condițiile de muncă pentru polițiștii implicați în misiuni de escortare.

Revenind la Strategia *națională de ordine și securitate publică pentru anii 2017 - 2020* și planul de implementare a acesteia, este un document de politici, orientat spre creșterea protecției persoanei, a siguranței societății și a statului. Documentul a avut drept scop sporirea calității serviciilor de asigurare a ordinii publice și securității cetățenilor, inclusiv prin implicarea societății civile în combaterea fenomenului infracțional. Totodată, s-a urmărit dezvoltarea sistemului de formare profesională al angajaților organelor de forță și instituirea unui sistem modern de ordine și securitate publică, capabil să sporească încrederea populației și să consolideze protecția societății.

În aceeași ordine de idei, Strategia prevedea realizarea unui sistem de ordine și securitate publică modern, dual, integrat, interoperabil și compatibil, capabil să asigure servicii publice de calitate pentru protecția persoanei, siguranța societății și statului prin dezvoltarea subsistemului de management operațional privind ordinea și securitatea publică.

În cuprinsul Strategiei naționale de ordine și securitate publică au fost descrise situația actuală din domeniul de referință, aspectele externe care o

influențează, precum și contextul intern determinant. A fost, de asemenea, descrisă situația operativă, care reflectă elocvent starea și tendințele de evoluție în domeniu.

O atenție deosebită s-a acordat definirii sistemului de riscuri și amenințări la adresa ordinii și securității publice, pe dimensiunile externă și internă, fiind definite 5 probleme principale ale sistemului de ordine și securitate publică. Descrierea detaliată a problemelor a fost efectuată pentru fiecare obiectiv specific în parte.

În corelație cu problemele principale definite au fost proiectate obiectivul general și cele 5 obiective specifice ale Strategiei.

*Obiectivul general al Strategiei* se referă la întărirea protecției persoanei, a siguranței societății și statului prin realizarea unui sistem de ordine și securitate publică modern, dual, integrat, interoperabil, compatibil, consolidat sub aspectele conceptual, al cadrului de reglementare, organizatoric și funcțional, al resurselor umane, integrității personalului, al finanțării, dotării și sustenabilității

Astfel, în scopul realizării obiectivului general, în conținutul Strategiei au fost stabilite 5 obiective specifice:

1) consolidarea protecției persoanei, a siguranței societății și statului prin dezvoltarea capacităților sistemului de ordine și securitate publică;

2) realizarea unui sistem modern de ordine și securitate publică integrat, interoperabil și compatibil, capabil să asigure servicii publice de calitate pentru protecția persoanei, siguranța societății și statului;

3) dezvoltarea managementului resurselor umane din sistemul ordinii și securității publice, apt să susțină specific îndeplinirea misiunilor și atribuțiilor, sporirea integrității și combaterea corupției;

4) creșterea nivelului de încredere al populației în sistemul de ordine și securitate publică, dezvoltarea politicilor instituționale de imagine, transparență și comunicare intra și extra-organizațională;

5) optimizarea mecanismelor de bugetare, dotare tehnică și logistică necesare funcționării integrate, eficiente și sustenabilității sistemului de ordine și securitate publică.

La fiecare obiectiv specific au fost identificate problemele caracteristice, au fost stabilite măsurile și acțiunile de soluționare a acestora, precum și rezultatele scontate. În acest sens, principalele probleme identificate au fost următoarele:

1) diminuarea gradului de protecție a cetățeanului, de siguranță a societății și statului, provocată de lacunele din domeniile de activitate subsumate ordinii și securității publice;

2) dificultățile de realizare a competențelor specifice din cauza absenței viziunii integrate, unitare și formalizate asupra sistemului de ordine și securitate publică, a politicilor de asigurare a integrării, interoperabilității și compatibilității structurilor ce dețin competențe specifice, a existenței cadrului de reglementare, organizatoric și funcțional necorelat, depășit de realitate;

3) diminuarea capacității de îndeplinire a competențelor, misiunilor și atribuțiilor pe fondul deficitelor numerice și calitative ce vizează resursele umane și managementul acestora sub diverse aspecte: proiectarea organizațională, administrarea personalului, formarea profesională inconsistentă, managementul carierei, sistemul motivațional, respectarea deontologiei, asigurarea integrității și combaterea corupției, precum și în ceea ce privește capacitatea de menținere în sistem a angajaților;

4) carențe de imagine, transparență, încredere, de comunicare intra- și extraorganizaționale din cauza politicilor și practicilor neadecvate în domeniu.

5) prejudicierea capacității de îndeplinire a competențelor, misiunilor și atribuțiilor din motivul permanentizării deficitelor financiare.

Considerăm că, cu toate că, în linii generale, Strategia națională de ordine și securitate publică a avut un impact semnificativ pentru autoritățile din sistemul de ordine și securitate publică, în special MAI, în baza ideilor desfășurate supra, cât și evaluărilor realizate, pot fi înaintate anumite recomandări, și anume:

- găsirea echilibrului, pe de o parte, prin asigurarea ordinii și securității publice, iar pe de altă parte, garantarea drepturilor și libertăților fiecărei persoane;

- cunoașterea situației și anticiparea fenomenelor ce atentează la ordinea și securitatea publică;

- aprecierea și înțelegerea corectă și adecvată a gradului de securitate publică, și integrarea acestuia în procesele operaționale;

- corelarea documentelor de politici cu necesitățile și așteptările societății, astfel în cât implementarea acestora să aibă un impact cât mai mare și benefic asupra ordinii și securității publice;

- asigurarea calității procesului de implementare al documentelor de politici sectoriale, atingerea obiectivelor propuse, fixarea lecțiilor învățate;

- deschiderea necondiționată față de propunerile constructive ce parvin din partea societății și soluționarea, în comun, a problemelor și fenomenelor ce atentază la ordinea și securitatea publică (un bun exemplu îl constituie activitatea polițienească comunitară);

- atitudinea pro-activă față de nevoile cetățenilor și problemele comunității;

Suntem conștienți de faptul că, documentele care au fost enumerate mai sus, au adus o valoare adăugată, atât prin dezvoltarea instituțională necesară gestionării sistemului de ordine publică, instruirea personalului implicat în acest proces, dotarea cu echipament performant, precum și aprobarea unui cadru normativ favorabil pentru respectarea și protecția drepturilor și libertăților omului.

Astăzi se discută despre aprobarea unui nou document de politici care să descrie viziunea de dezvoltare de mai departe a domeniului ordinii și securității publice și care reprezintă una din garanțiile suplimentare ce indică preocuparea și interesul autorității publice centrale pentru amplificarea impactului pozitiv înregistrat pe această dimensiune, inclusiv ce ține de respectarea drepturilor și libertăților omului.

Astfel, ca și idee se propune aprobarea unei Strategii consolidate pe domeniul ordinii și securității publice, cât și a unor programe dedicate, parte componentă a Strategiei menționate, în vederea asigurării continuității proceselor realizate, inclusiv aspectul care ține de dezvoltarea Poliției.

Următorul document de politici urmează să ia în calcul lecțiile învățate, dar și prioritățile pentru perioada următoare. La fel, activitățile restante, care sunt actuale în prezent și prezintă o prioritate pentru perioada următoare urmează a fi incorporate în noul document de politici.

Nu în ultimul, rând prevederile și preocupările acesteia trebuie să fie corelate cu angajamentele și prioritățile asumate de autoritățile naționale, atât la nivel extern, cât și intern.

În concluzie, putem menționa că, abordarea holistică prin prisma documentelor de politici sectoriale, cât și analiza transversală a angajamentelor asumate de stat în transpunerea și respectarea reglementărilor internaționale, denotă atitudinea pro-activă și dedicată a autorităților publice din domeniul ordinii și securității publice de a respecta și proteja drepturile și libertățile omului. Totodată, acele transformări, investiții și instruirii realizate, în ultimii ani, au sporit considerabil capacitatea funcțională în acest sens.



### Referințe bibliografice:

1. Gill P. Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State. London: Frank Cass, 1994, 384 p.
2. Ciobanu R. Perspective ale unei abordări de tip integrat în tratarea guvernării și a drepturilor omului/ În: Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova: [monografie colectivă]/ Ministerul Educației, Culturii și Cercetării al Republicii Moldova, Universitatea de Stat din Moldova; coordonator: Rodica Ciobanu. – Chișinău: S. n., 2021 (Tipogr. ”Artpoligraf”), 272 p.
3. Neag M. Daniela Coman. Drepturile omului și perspectiva securității individuale. Disponibil: <http://www.arduph.ro/domenii/protectie-persoane-si-bunuri/drepturile-omului-la-pace/drepturile-omului-si-perspectiva-securitatii-individuale/> (accesat la 04.10.2021).
4. Arhiliuc V. Aspectul juridic universal al drepturilor omului. Universitatea de Stat din Moldova. Conferința științifico-practică internațională „Statul, securitatea și drepturile omului în condițiile societății informaționale”, Chișinău 2019 / coordonatori: Rodica Ciobanu, Veronica Mocanu. Chișinău: S. n., 2020 (Tipogr. „Artpoligraf”), 580 p.
5. Forst M. Raportor Special al Națiunilor Unite privind situația apărătorilor drepturilor omului în RM. 2018. Disponibil: <file:///C:/Users/User/Downloads/End%20of%20mission%20Moldova%20Final%20RO.pdf> (accesat la 25.10.2021)
6. Declarație Universală Nr. 12 din 10-12-1948 a Drepturilor Omului. Publicată la 30.12.1998. În: Tratatate Internaționale, Nr. 1 art. 12.
7. [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_ron.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_ron.pdf), (accesat la 20.10.2021).
8. McBride J. Drepturile omului și procedura penală. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Ediția a 2-a, Consiliul European.
9. <https://guide-humanitarian-law.org/content/article/3/public-order/> (accesat la 07.10.2021)
10. Ghid succint „Drepturile omului în activitatea Poliției”. Fundația Soros Moldova, Chișinău 2020.
11. Instruirea în domeniul drepturilor omului a colaboratorilor de Poliție. Ghidul formatorului. PNUD Moldova, 2008.
12. Nota anuală de activitate a Ministerului Afacerilor Interne pentru anul 2020. Chișinău, 2021.

13. HG 693/2017
14. Guțuleac V. Drept polițienesc. Chișinău, 2015.
15. Belecciu Șt., Antoci A. Protecția juridică a drepturilor omului în activitatea Poliției. Support de curs. Chișinău, 2019.
16. Hotărârea Guvernului nr. 354 din 31.05.2017 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de ordine și securitate publică pentru anii 2017-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia, publicată la 02.06.2017 în Monitorul Oficial Nr. 171-180, art. 430.
17. [https://www.tehnopress.ro/webfiles/books\\_documents/pdf\\_extras/46\\_interior%20manag%20excelentei.pdf](https://www.tehnopress.ro/webfiles/books_documents/pdf_extras/46_interior%20manag%20excelentei.pdf), (accesat la data de 02.10.2021),
18. Strategia națională de ordine publică 2010-2013 din 13 octombrie 2010. În: Monitorul Oficial nr. 721 din 28 octombrie 2010.
19. Hotărârea Guvernului nr. 779 din 23 septembrie 2015 pentru aprobarea Strategiei naționale de ordine și siguranță publică 2015-2020. În: Monitorul Oficial nr. 763 din 13 octombrie 2015.
20. Iacob A., Drăghici C., Constantin C., Voinic C. Drept polițienesc. Editura Sitech, 2008, 254 p.
21. Legea nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului. În: Monitorul Oficial Nr. 42-47, art. 145, publicat la 01-03-2013,
22. Raport privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2018. Avocatul Poporului „Ombudsman”. Chișinău: S. n., 2019 (Tipogr. „Print Caro”). – 404 p.
23. Pătrașcu I. Managementul organizațiilor polițienești. Volumul 2. Aplicații practice. Studii de caz. București: Editura Ministerului Internelor și Reformei Administrative, 2008.
24. Manual pentru formatorii polițiștilor „Formare pentru polițiști din perspectiva drepturilor fundamentale”. Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2018.
25. [https://ipp.md/wp-content/uploads/2020/07/BOP\\_06.2020\\_anexa.pdf](https://ipp.md/wp-content/uploads/2020/07/BOP_06.2020_anexa.pdf).
26. Legea nr. 219 din 08.11.2018 cu privire la Inspectoratul General de Carabinieri. În: Monitorul Oficial Nr. 462-466 art. 770, publicată la 12.12.2018.
27. [https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/cu\\_privire\\_la\\_aprobarea\\_proiectului\\_de\\_lege\\_pentru\\_aprobarea\\_strategiei\\_nationale\\_de\\_dezvoltare\\_moldova\\_2030.pdf](https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/cu_privire_la_aprobarea_proiectului_de_lege_pentru_aprobarea_strategiei_nationale_de_dezvoltare_moldova_2030.pdf) (accesat la 25.10.2021)
28. [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). Pag. 45-47 (accesat la 25.10.2021)

29. <https://gov.md/ro/content/guvernul-aprobat-planul-de-activitate-pentru-anii-2021-2022> (accesat la 14.10.2021)

30. Hotărârea Guvernului nr. 587 din 12-05-2016 pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a Poliției pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia. În: Monitorul Oficial Nr. 134-139 art. 645, publicat la 20.05.2016.

31. Hotărârea Guvernului nr. 357 din 31.05.2017 cu privire la aprobarea Strategiei de reformare a Trupelor de Carabinieri pentru anii 2017-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia. În: Monitorul Oficial Nr. 181-189, art. 474, publicată la 09.06.2017.

32. Hotărârea Parlamentului nr. 89 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018–2022. În: Monitorul Oficial Nr. 295-308, publicată la 10.08.2018.

33. Erhan I., Impactul documentelor de politici naționale în domeniul ordinii și securității publice asupra protecției drepturilor omului, caracteristici distinctive și mecanisme de implementare. În: materialele conferinței științifico-practice internaționale „Statul, securitatea și drepturile omului în condițiile societății informaționale”, Chișinău 2020.

34. Monitorizarea civică a Reformei Poliției în Republica Moldova. Raportul nr. 5. Promo-Lex, retrospectiva anului 2020.

35. „Dialogul politic și reforma, cooperarea pe domeniul politicilor externe și de securitate” Titlul II și „Justiție, libertate și securitate” Titlul III.

36. Hotărârea Guvernului Nr. 1257 din 16.11.2016 cu privire la inițierea negocierilor și aprobarea semnării Acordului de finanțare dintre Guvernul Republicii Moldova și Uniunea Europeană privind Programul de suport bugetar pentru reforma poliției în Republica Moldova pentru anii 2017-2020. În: Monitorul Oficial Nr. 399-404 art. 1348, publicat: 18-11-2016.

37. Hotărârea Guvernului nr. 100 din 30.01.2018 pentru aprobarea Concepției și a Planului de acțiuni pe anii 2018-2020 privind activitatea polițienească comunitară. În: Monitorul Oficial Nr. 33-39, art. 116, publicat la 02.02.2018.

38. [https://politia.md/sites/default/files/raport\\_final\\_privind\\_implemmentarea\\_sdp\\_ro.pdf](https://politia.md/sites/default/files/raport_final_privind_implemmentarea_sdp_ro.pdf)

39. [https://politia.md/sites/default/files/raport\\_consolidatat\\_apc\\_2017-2020.pdf](https://politia.md/sites/default/files/raport_consolidatat_apc_2017-2020.pdf) (accesat la 21.10.2021)

40. Hotărârea Guvernului nr. 748 din 20.09.2017 pentru aprobarea Planului de acțiuni privind reducerea rețelilor de tratament, abuzului și discriminării față de persoanele aflate în custodia Poliției pentru anii 2017-2020. În: Monitorul Oficial Nr. 340-351, art. 853, publicată la 22.09.2017.

41. Raport privind evoluțiile înregistrate în procesul de reformare al Poliției (2016–2020). Disponibil: [https://www.mai.gov.md/sites/default/files/transparenta/Consiliul%20de%20coordonare%20al%20reforme%20Poli%C8%9Biei/Raport%20final%20privind%20implementarea%20SDP\\_ro.pdf](https://www.mai.gov.md/sites/default/files/transparenta/Consiliul%20de%20coordonare%20al%20reforme%20Poli%C8%9Biei/Raport%20final%20privind%20implementarea%20SDP_ro.pdf).

42. [http://soros.md/files/publications/documents/3\\_Ghid\\_DO%20RO%20%282MB%29\\_0.pdf](http://soros.md/files/publications/documents/3_Ghid_DO%20RO%20%282MB%29_0.pdf).

43. <https://politia.md/ro/content/obiectivul-a21-reducerea-relelor-tratamente-abuzului-si-discriminarii-fata-de-persoanele>.

RĂSPUNDEREA CONTRAVENȚIONALĂ PENTRU ÎNCĂLCAREA  
DREPTURILOR ELECTORALE CA DREPTURI FUNDAMENTALE ALE  
OMULUI ȘI CETĂȚEANULUI. COMPETENȚA CEC

CONTRAVENTIONAL LIABILITY FOR THE VIOLATION  
OF ELECTORAL RIGHTS AS FUNDAMENTAL HUMAN  
AND CITIZEN RIGHTS.  
CEC (CENTRAL ELECTORAL COMMISSION) JURISDICTION

Oleg PANTEA

CZU: 347.51:342.841:343.415

**Summary:**

*The proposed paper was elaborated in the context of electoral events, in terms of respect for human and citizens' rights, in order to reveal electoral violations, and to establish the role of the Central Electoral Commission (CEC) in preventing and combating contravention. Thus, the work includes details about two significant aspects: the functional competence of the CEC regarding the ascertainment of contraventions within the office or by the notification of the competent bodies, and the competence of the courts concerning the examination of contravention cases.*

*For the purpose of carrying out the scientific research were used the materials provided by the CEC representatives, regarding the contraventional evidence, drafted protocols, the statistics of the protocols examined by the Court, and the decisions that were adopted, more than this there was some information about methods of elaboration and application of internal contraventional procedural acts, etc.*

*At the same time, through this study was performed the legal analysis of the contraventions that are within the competence of the CEC. We believe that the published material will be useful to law students, law practitioners, but also to other people who are interested in find out more about electoral contraventions.*

**Keywords:** *official examiner, competent authorities, Central Electoral Commission, contraventions, contravention sanctions, constituent elements, contravention procedure.*

## Introducere

Republica Moldova este un stat de drept, democratic în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate (art. 1 alin. (3) din Constituție [1]). Un stat de drept nu poate fi conceput fără respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, supremația legii și un sistem democratic, care poate fi asigurat inclusiv prin desfășurarea alegerilor în corespundere cu anumite standarde și principii democratice. Unul din drepturile și libertățile fundamentale ale omului este *dreptul de a alege și a fi ales*, care asigură persoanei dreptul de a participa la guvernarea țării sale. Potrivit art. 2 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova [1, art.2], suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție, iar potrivit art. 38 Constituție, voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, secret și liber exprimat.

În acest sens, normele constituționale care vizează asigurarea exprimării voinței poporului, drepturile și libertățile electorale ale cetățenilor garantează realizarea drepturilor constituționale ale cetățenilor Republicii Moldova de a alege și a fi ales, prin organizarea și desfășurarea unor alegeri periodice, libere și corecte. În legătură cu acest fapt, alegerile trebuie să se desfășoare în termenele stabilite de Constituție și legislația electorală și *orice rezistență de a se opune acesteia constituie atentat asupra puterii poporului, asupra drepturilor și libertăților electorale ale cetățenilor*, ceea ce este inadmisibil într-un stat democratic bazat pe drept.

Drepturile electorale sunt drepturi exclusiv politice, care aparțin doar cetățenilor, spre deosebire de libertățile social-politice (libertatea conștiinței, libertatea de exprimare, libertatea de asociere), care aparțin și ne-cetățenilor. Făcând o clasificare a drepturilor electorale, delimităm între: drepturi electorale fundamentale – prevăzute în Constituție (dreptul de a alege, dreptul de a fi ales, dreptul de revocare din funcție a alesului (în unele țări) și drepturi electorale ordinare: de a contesta rezultatele, etc [2, p. 248-250].

În ultimii trei ani succesiv, în Republica Moldova au fost organizate alegeri, fie locale – în anul 2019, fie prezidențiale – în 2020, fie parlamentare (anticipate) – în 2021, unde cetățenii au avut posibilitatea să-și exprime opțiunea politică în favoarea unui sau altui candidat/partid. Orice scrutin electoral este

evaluat de cetățeni, organizațiile nonguvernamentale, concurenții electorali, instituțiile statului, organismele internaționale, evaluare materializată cu declarații preliminare și concluzii, rapoarte de monitorizare, rapoarte de evaluare financiară, acte de constatare, etc. Este important să precizăm că procesele de evaluare sunt pre și post electorale, în măsura în care ele stabilesc conduita formațiunilor politice și în perioada de „acalmie”. În acest context, autoritățile competente ale statului au misiunea să asigure și să monitorizeze respectarea legii de către acești subiecți, având la dispoziție pârghii legale de convingere și constrângere statală.

Având în vedere complexitatea aspectelor care pot fi identificate în legătură cu respectarea drepturilor și libertăților electorale, ne-am propus să supunem analizei un domeniu mai restrâns și anume – competența Comisiei Electorale Centrale (în continuare CEC) la stabilirea faptelor cu caracter contravențional, pornirea procedurii contravenționale și analiza juridică a contravențiilor care sunt de competența CEC.

### Rezultate și discuții

În orice Constituție, conceptele de garantare, ocrotire, asigurare sunt primordiale. Conform art. 12 din *Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului* (1789), care a pus bazele democrației moderne – „Garantarea drepturilor omului și ale cetățeanului necesită o forță publică, creată în avantajul tuturor și nu spre folosința proprie a celor căror ea le este încredințată” [3, art. 12]. Pentru asigurarea realizării drepturilor cetățenilor statul nostru are la dispoziție un ansamblu de norme juridice și instituții împuternicite cu competențe de prevenire și, după caz, de soluționare a cazurilor atunci când sunt încălcate aceste precepte. În această conjunctură, dacă aliniem tema cercetării noastre problematicei enunțate supra, pentru restabilirea ordinii electorale legiuitorul a delegat, prin lege, unor autorități ale statului competențe de a constata fapte ilicite, de a examina cauze și a aplica sancțiuni în funcție de conținutul lor. Răspunderea pentru încălcarea legislației electorale este principala pârghie de influență legală și unul dintre elementele cele mai importante ale asigurării unor alegeri libere și corecte. Sub incidența ei cad cele mai diverse încălcări ale legislației electorale și ale ordinii de drept în procesul de organizare și desfășurare a alegerilor. Facem referință întâi de toate la constatările societății civile, de exemplu Misiunea de Observare Promo-LEX constată un număr îngrijorător de incidente la ultimele alegeri organizate: „Utilizarea resurse-

lor administrative, implicarea cultelor religioase în campania electorală a unui candidat, *folosirea fondurilor financiare și materiale nedecarate*, dar și încălcarea restricțiilor stabilite de Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică”. Acestea sunt principalele constatări ale Misiunii de Observare Promo-LEX, reflectate în Raportul nr. 7 de monitorizare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova [4]. Aceeași constatare întâlnim în Raportul privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2020, unde ombudsmanul menționează despre: „Campanie electorală agresivă, discursuri la ură, chemare la violențe...” [5, p. 9]. Bineînțeles că, toate aceste abateri sunt pasibile de răspundere juridică.

În sistemul de garanții ale drepturilor și libertăților omului un loc de bază aparține apărării juridico-contravenționale a acestor valori. Astfel, potrivit art. 2 Cod contravențional, scopul legii contravenționale rezidă în „apărarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei, apărarea proprietății, ordinii publice, a altor valori ocrotite de lege...” [6, art. 2]. La alte valori se atribuie inclusiv relațiile sociale cu privire la apărarea drepturilor constituționale-politice ale cetățenilor, subiectul nostru de interes prin prisma legislației contravenționale și tragerea la răspundere a persoanelor care se fac vinovate de săvârșirea contravențiilor.

Codul electoral al Republicii Moldova reflectă competența CEC în asigurarea drepturilor politice ale cetățenilor. În art. 75 codul descrie consecințele nerespectării preceptelor electorale de către persoanele fizice și juridice, care împiedică exercitarea liberă a drepturilor electorale ale cetățenilor, împiedică activitatea organelor electorale. Pentru încălcarea legislației electorale, CEC sau consiliul electoral de circumscripție poate aplica grupului de inițiativă sau concurenților electorali următoarele sancțiuni:

- a) avertisment;
- b) anularea înregistrării grupului de inițiativă;
- c) *intentarea procesului contravențional conform legislației;*
- d) lipsirea de alocații de la bugetul de stat, ca sancțiune de bază sau complementară;
- e) solicitarea anulării înregistrării concurentului electoral [7, art. 75].

În ceea ce ne privește, ne vor referi în special la intentarea procesului contravențional.

Așadar, în art. 77 Codul electoral stabilește, „se consideră încălcări ale Codului electoral și sunt pasibile de răspundere contravențională faptele pre-



văzute la art. 47–53 Cod contravențional. Faptele contravenționale se constată și examinează conform normelor Codului contravențional. Președinții organelor electorale și alte persoane ce dețin informații concludente despre comiterea unor contravenții sunt obligați să informeze, cel târziu a doua zi lucrătoare din momentul constatării, organele constatatoare cu privire la faptele care le-au devenit cunoscute și care conțin elemente constitutive ale unei contravenții, privind organizarea și desfășurarea alegerilor sau finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale” [7, art. 77].

În aceeași ordine de idei, legiuitorul stabilește care fapte sunt considerate abateri electorale privind gestiunea financiară a partidelor politice (art. 31<sup>2</sup>, Legea nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice [8, art. 31<sup>2</sup>]):

- încălcarea modului de evidență și utilizare a patrimoniului partidelor politice, inclusiv neprezentarea datelor de identificare ale donatorilor;
- neprezentarea de către partidele politice la Comisia Electorală Centrală a raportului anual privind gestiunea financiară în termenul și formatul stabilit conform legii, inclusiv prezentarea unor date incomplete în raport;
- utilizarea contrar destinației a alocațiilor de la bugetul de stat pentru partidele politice.

Faptele menționate se consideră contravenții și sunt pasibile de răspundere în conformitate cu legea contravențională.

Art.16 din Recomandarea Rec(2003)4 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei pentru statele membre cu privire la regulile generale contra corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale [9, art. 16], prevede: „Statele vor cere ca orice încălcare a regulilor cu privire la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale să fie sancționată în mod efectiv, proporțional și convingător”. Or, finanțarea ilegală a campaniilor electorale reprezintă una dintre cele mai grave forme de corupție electorală, iar oferirea pentru concurenții electorali a unui suport financiar ilegal este de fapt o tranzacție de vânzare-cumpărare a puterii. La rândul său, „alesul” va trebui să influențeze puterea politică în favoarea și în interesele aceluia care au finanțat procesele. De aceea, este important ca faptele invocate supra să aibă încadrare juridică în sistemul legislativ, fie penală, fie contravențională sau de altă natură.

În coroborare cu prevederile Legii privind partidele politice, art. 423<sup>7</sup> Cod contravențional prevede expres competența CEC la constatarea și examinarea contravențiilor. Contravențiile prevăzute la art.48, art.48<sup>1</sup> alin. (1)–

(4), art.48<sup>2</sup>, 51 și 53 Cod contravențional se constată de către CEC din oficiu sau la sesizarea organelor abilitate [6, art. 423<sup>7</sup>].

Totodată, art. 22 al. (2) lit. f, Codul electoral scoate în evidență atribuțiile CEC: „constată contravenții și încheie procese-verbale cu privire la contravențiile privind neprezentarea în termen ori prezentarea neconformă a rapoartelor financiare ale partidelor politice, ale altor organizații social-politice sau concurenți electorali. Restul contravențiilor din domeniul electoral se constată și se examinează de poliție, în conformitate cu competența lor funcțională prevăzută la art. 400 Cod contravențional”.

Competența de a constata contravenții și a încheia procese-verbale cu privire la contravenții a fost atribuită doar Președintelui CEC sau vicepreședintelui, în caz de substituire a președintelui.

Procesele-verbale cu privire la contravenții se trimit după competență pentru examinare în fond instanței de judecată. Observăm că competența organului independent de supraveghere și control privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, CEC, este una destul de limitată în cazul combaterii fenomenului contravenționalității. Și tot dacă responsabilitatea care cade pe umerii CEC cu privire la organizarea și desfășurarea alegerilor la toate nivelurile este una destul de mare, ar trebui competența funcțională de constatare și examinare a iliciturilor, măcar acelor ușoare sau mai puțin grave, să fie mai largită. De exemplu, în România Președintele Autorității Electorale Permanente și președinții birourilor electorale, inclusiv președinții birourilor electorale ierarhic superioare au împuternicirea de a aplica sancțiuni contravenționale (amenzi contravenționale) pentru unele categorii de fapte [10]. Realizarea politicii electorale, a ordinii și controlului electoral pot fi asigurate numai în condițiile în care autoritatea competentă, în cazul nostru CEC, are la dispoziție tot soiul de pârghii, inclusiv de constrângere statală, bine puse la punct, pentru buna funcționare a procesului electoral. Léon Duguit spunea: „Le droit sans la force est impuissant” [11, p. 591] (trad. Dreptul fără forță este neputincios). Doar că, aceste pârghii trebuie să fie legale, dirijate și limitate prin drept.

La Capitolul VI din Codul contravențional [6] este prevăzută răspunderea pentru contravențiile ce atentează la drepturile politice, de muncă și alte drepturi ale persoanelor fizice (art. 47- 743), o parte dintre care sunt subiectul cercetării noastre.

În cadrul CEC procedura contravențională presupune parcurgerea următoarelor etape:

- constatarea contravenției prin hotărâre și inițierea procedurii contravenționale;
- citarea subiecților pentru întocmirea procesului-verbal cu privire la contravenție;
- întocmirea procesului-verbal cu privire la contravenție, comunicarea acestuia subiecților și depunerea lui în instanță.

Instanța examinează procesele-verbale, documentele aferente și decide asupra sancționării sau nu a subiectului în privința căruia a fost întocmit procesul-verbal. Menționăm că în perioada 2016-2020 CEC nu a aplicat prevederile art.22 alin. (2) lit. (f) din Codul electoral în privința concurenților electorali la alegerile ce au avut loc în perioada respectivă, deoarece în mare parte aceștia au respectat procedura și termenele de depunere a rapoartelor privind veniturile și cheltuielile din campania electorală.

În ceea ce privește activitatea de bază a formațiunilor politice, CEC, în calitate de organ de supraveghere și control privind finanțarea partidelor politice, a constatat și a încheiat procesele-verbale cu privire la contravențiile ce vizează neprezentarea în termen sau prezentarea neconformă a rapoartelor privind gestiunea financiară a acestora. Astfel, în perioada 2016-2020, în privința persoanelor cu funcție de răspundere din cadrul partidelor politice au fost întocmite și transmise instanței de judecată pentru examinare și soluționare 69 procese-verbale cu privire la contravenție, dintre care 15 - în 2016, 26 - în 2017, 18 - în 2018, 2 - în 2019 și 8 - în 2020 (*text preluat din scrisoarea nr. CEC-8/4170 din 11.06.2021 și de pe pagina web a CEC*) [12].

În pofida celor relatate de CEC, în rapoartele de monitorizare ale societății civile, centrelor de investigații privind finanțarea partidelor politice în Republica Moldova, se constată o mulțime de abateri, care au fost trecute cu vederea. În anul 2019 pentru prima dată CEC a „amnistiat” în mod tacit eventualele încălcări ale partidelor politice din prima jumătate a anului. În premieră nu a examinat calitativ rapoartele partidelor. Eventualele încălcări contravenționale, donații ilicite a partidelor, donații peste plafoane, donatori cu probleme de integritate au rămas în umbră. În anul 2019 a fost de fapt cea mai mică rată de prezentare a rapoartelor, de doar 43%, exact ca în 2014, deci regres. A lipsit pur și simplu atitudinea CEC privind atenționarea partidelor privind prezentarea rapoartelor financiare, recepționarea rapoartelor, finan-

țarea ilegală a partidelor politice de către persoanele fizice sau persoanele juridice [13]. În Declarația preliminară și concluziile Misiunii Internaționale de Observare a Alegerilor prezidențiale din 2020 ENEMO (European Network of Election Monitoring Organizations) [14] se menționează clar că: „ENE-MO își exprimă îngrijorarea cu privire la *lipsa unei supravegheri instituționale eficiente în ceea ce privește finanțarea campaniei electorale*, precum și *absența mecanismelor pentru asigurarea transparenței financiare corespunzătoare a veniturilor și cheltuielilor concurenților*, în special când se referă la deschiderea conturilor bancare Fondul electoral” *pune în discuție transparența întregului proces*.

Chiar dacă prin hotărârile CEC referitoare la raportarea financiară semestrială sau anuală, procedura contravențională a fost inițiată în privința unui număr mai mare de persoane cu funcție de răspundere din cadrul partidelor politice, din diferite motive (sau persoana cu funcție de răspundere era decedată, sau lipsea adresa), efectiv procese-verbale cu privire la contravenție s-au întocmit mai puține. Actualmente, instanța a examinat 68 de procese-verbale cu privire la contravenție și, în urma examinării, a aplicat persoanelor cu funcție de răspundere din cadrul partidelor politice sancțiunea contravențională sub formă de amendă în baza a 35 de procese-verbale.

Astfel, în primul semestru al anului 2021, pentru încălcarea art. 48<sup>1</sup> alin. (3) din Codul contravențional în privința persoanelor cu funcție de răspundere din cadrul partidelor politice care fie nu au prezentat rapoartele financiare pentru primul semestru al anului 2021 a fost inițiată procedura contravențională și urmează a fi citate pentru întocmirea procesului-verbal cu privire la contravenție [15]. Doar că până la moment nu există o hotărâre, care să fie adoptată în legătură cu aceste procese. Reitez poziția cercetătorilor sudiului de caz pentru a lărgi competența CEC în privința soluționării cazurilor contravenționale de competența lor, ca instituția susnumită să aibă la îndemână toate pârghiile, inclusiv de aplicare a sancțiunilor, pentru a disciplina formațiunile politice.

În același context, răspunderea contravențională a persoanelor în cauzele electorale trebuie să aibă și funcția de educație juridică. Controlul rapoartelor financiare prezentate au misiunea de prevenire, reprimare și de educație a formațiunilor politice. Distingem două abordări distincte ale acestei misiuni: „supunerea față de lege” a partidelor politice și „respectarea legii” de partidele politice. Conduita supusă legii este deseori bazată pe frică, în timp

ce *respectarea legii* are la bază convingerea profundă de a respecta legea, adică o dorință benevolă, care trebuie cultivată la formațiunile politice de către CEC în cardul activităților de instruire organizate în acest sens, inclusiv la Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral<sup>26</sup>. Însăși art. 17 al.(1) din Legea privind partidele politice nr. 294-XVI din 21.12.2007 [8, art. 17] stipulează că, „*partidele activează în vederea realizării voinței lor politice care este exprimată în statutele și programele lor, înregistrate în modul stabilit, cu respectarea legii*”. Or, convingerea partidelor politice de a respecta legea și respectarea de fapt propriu-zisă a legii asigură standarde democratice electorale elementare: egalitate de șanse, libertate de exprimare, libertate de întrunire și asociere, procese de votare libere și corecte, ș.a.

În legislația contravențională națională mai apare un alt subiect cu drept de constatare a contravențiilor date, suplimentar legiuitorul îl împuternicește și cu dreptul de examinare, astfel, în calitate de agent constator în cazul contravențiilor prevăzute la art. 47, art. 481, alin. (5), art. art. 49, 50, 52 Codul contravențional, potrivit art. 400 Codul contravențional, apare Ministerul Afacerilor Interne, *cu dreptul nu doar să constate contravenția, dar și să examineze cauza ilicită*, fapt ce presupune dreptul agentului constator de a determina de sine stătător tipul de sancțiune contravențională și mărimea sancțiunii. Bineînțeles nu negăm aici dreptul contravenientului de a contesta în instanța de judecată decizia de sancționare a autorității.

În privința executării hotărârilor judecătorești de sancționare, contravenienții de cele mai dese ori omit să respecte punctul 103 din Regulamentul privind finanțarea activității partidelor politice, aprobat prin hotărârea CEC nr. 4401 din 23/12.2015 [15, pct. 103], cu modificările ulterioare, potrivit căruia dovada achitării amenzii se prezintă imediat la CEC, dar pentru a putea urmări continuitatea procesului de executare Comisia de fapt nu dispune de pârghii legale, respectiv nici nu poate duce evidența reală a executării hotărârilor de sancționare. Ruptura aceasta se produce la etapa expedierii în instanță de judecată a materialelor pentru aplicarea sancțiunilor. Suntem de părere că este o imperfecțiune destul de gravă, atunci

<sup>26</sup> *Centrul de instruire continuă în domeniul electoral* este o instituție publică fondată de Comisia Electorală Centrală, care realizează, la solicitarea partidelor politice sau a altor organizații social-politice, instruirea specializată a funcționarilor electorali. La solicitare, instruirea poate fi acordată și altor subiecți implicați în procesul electoral (observatori, mass-media, autorități ale administrației publice locale etc.) (art. 27 al (1) Codul electoral al Republicii Moldova).

cât autoritatea constatatoare nu poate (sau nu dorește) duce până la capăt misiunea de prevenire, reprimare și educație juridică a conduitei contravenționale a formațiunilor politice. Avem nevoie de completarea legislației electorale cu reglementări plene și explicite pe dimensiunea sancționării, dar și mecanisme de implementare a executării sancțiunilor, coroborate cu posibilitatea de (ne)participare a partidelor, organizațiilor în campaniile electorale. Prin armonizarea legislației cu standardele internaționale în materia finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale, precum și prin dezvoltarea modului de exercitare a controlului asupra veniturilor și cheltuielilor destinate activităților electorale, incluzând aici activitatea curentă a formațiunilor politice și activitatea specifică din timpul campaniilor electorale, CEC va deveni, de altfel așa cum ar trebui să fie, una dintre instituțiile fundamentale ce urmărește îmbunătățirea domeniului electoral. Modificări și completări sunt necesare și în alte aspecte ale legislației electorale, noi însă ne-am limitat la sfera noastră de cercetare, exclusiv competențele în materie contravențională.

Reamintim că, răspunderea contravențională ca formă a răspunderii juridice, este raportul juridic contravențional de constrângere, generat ca urmare a comiterii contravenției, între stat și contravenient, raport complex, al cărui conținut îl formează dreptul statului de a aplica persoanei vinovate sancțiunea prevăzută de lege pentru contravenția comisă, dar și *de a constrânge să o execute*, corelativ cu obligația contravenientului de a suporta aplicarea și executarea sancțiunii contravenționale, în vederea restabilirii ordinii de drept și restaurării autorității legii.

Finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale reprezintă un subiect de interes strategic, atât pentru CEC, cât și pentru reprezentanții organizațiilor politice. Problematică intens dezbătută în ultimii ani, finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale a căpătat noi valențe în contextul monitorizării permanente a Republicii Moldova de forurile internaționale responsabile de lupta împotriva corupției. Deși au fost depuse eforturi în ultima perioadă pentru implementarea recomandărilor internaționale, fiind făcute unele progrese în domeniul proceselor electorale și exercitării controlului asupra finanțelor formațiunilor politice, încă mai există zone considerate vulnerabile și recomandări considerate parțial implementate sau neimplementate.

### **Analiza juridică a contravențiilor care pot fi constatate de CEC**

Respectarea în deplinătate a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului într-un stat ca Republica Moldova reprezintă una din exigențele accederii în familia europeană, dacă aceasta este o aspirație, chiar dacă pe termen lung. Iar, autoritățile statului trebuie să creeze standarde europene de democrație și prosperitate pentru toți cetățenii noștri [17, p. 625-631]. Acesta este motivul principal pentru care Guvernul Republicii Moldova și Uniunea Europeană a negociat ceea ce este cunoscut ca Acord de Asociere. Ocrotirea drepturilor omului constituie fundamentul societății democratice și punctul de pornire a reformelor în așteptare. Tratarea lor fără considerația cuvenită generează conflicte la toate nivelurile în comunitate, instabilitate, haos, criză politică, departe de aspirațiile europene.

O parte din aceste valori deci sunt ocrotite de normele dreptului contravențional. Ne vom referi în continuare la abaterile contravenționale reflectate la art.48, art.48<sup>1</sup> al. (1)–(4), art.48<sup>2</sup>, 51 și 53 Cod contravențional.

În ipostaza de *obiect juridic generic* apar relațiile sociale cu privire la realizarea drepturilor politice ale cetățenilor. Este valoarea fundamentală apărută în motriva contravențiilor analizate.

Din această valoare socială fundamentală derivă anumite valori sociale concrete, ceea ce constituie *obiectul juridic special*. Având în vedere competența funcțională a CEC de constatare a contravențiilor, am structurat obiectul juridic special în trei grupuri mari de relații sociale:

a) relațiile sociale privind administrarea mijloacelor financiare și ale fondurilor electorale de către partidele politice (art.art. 48, 48<sup>1</sup> al. (1-4), 48<sup>2</sup> Codul contravențional ),

b) relațiile sociale privind procedurile de înscriere în listele de candidați electorali (art. 51 Cod contravențional),

b) relațiile sociale privind activitatea membrilor organului electoral (art. 53 Cod contravențional).

Din punct de vedere al ipotezei care a fost supusă analizei, aproape fiecare grup de relații sociale supra, mai ales unde într-un singur articol există mai multe componente contravenționale (alineate), poate fi categorizat după cum urmează. De exemplu, la art. 48<sup>1</sup> al. (1) – relațiile sociale privind modul de prezentare a rapoartelor financiare de către concurenții electorali; la art. 48<sup>1</sup> al. (2) – relațiile sociale privind modul de evidență și utilizare a patrimoniului partidelor politice și mijloacelor din fondul electoral; la art. 48<sup>1</sup> al. (3) – rela-

țiile sociale cu privire la procedura de prezentare a rapoartelor financiare în termenul și formatul stabilit și, la art. 48<sup>1</sup> al. (4) – relațiile sociale cu privire la utilizarea corespunzătoare a alocațiilor de la bugetul de stat sau a mijloacelor din fondul electoral de către partidele politice, în cazul în care fapta nu constituie infracțiune.

În cazul unor componente contravenționale, autoritatea competentă va trebui să stabilească inclusiv *obiectul material* al contravenției. De exemplu, rapoartele financiare ale concurenților electorali, patrimoniul partidelor politice, mijloacele din fondul electoral, alocațiile de la bugetul de stat, datele de identificare a donatorilor (art. 48<sup>1</sup>), listele de candidați electorali (art. 51 Cod contravențional), buletinele de vot (art. 51 al. (3) Cod contravențional).

Din punct de vedere al *laturii obiective*, contravențiile cercetate în lucrare se săvârșesc prin acțiune și inacțiune. *Prin acțiune*: art. 48 Cod contravențional, „Utilizarea fondurilor nedeclarate, neconforme sau venite din străinătate pentru finanțarea partidelor politice”; art. 48<sup>1</sup> al. (4) Cod contravențional, „Utilizarea contrar destinației a alocațiilor de la bugetul de stat pentru partidele politice sau a mijloacelor din fondul electoral, dacă aceasta nu constituie infracțiune”; art. 51 Cod contravențional, „Înscrierea în mai multe liste de candidați”; art. 53 al (2) Cod contravențional, „Părăsirea nemotivată a localului de votare înainte de începerea totalizării rezultatelor alegerilor sau rezultatelor referendumului și până la semnarea procesului-verbal”. Contravenții săvârșite prin *inacțiune*: art. 48<sup>1</sup> al. (1) Cod contravențional, „Neprezentarea de către concurenții electorali a rapoartelor privind finanțarea campaniei electorale în termenul și în formatul stabilite”, al. (3), „Neprezentarea de către partidele politice a rapoartelor privind gestiunea lor financiară în termenul și formatul stabilite de către CEC, inclusiv prezentarea unor date incomplete în raport”; art. 48<sup>2</sup> Cod contravențional, „Neexecutarea somației CEC”; art. 53 al. (1) Cod contravențional, „Neaducerea la cunoștință publică de către membrii comisiilor electorale a propunerilor de desemnare a candidaților sau a problemelor supuse referendumului”, 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”. O singură contravenție din lista abordată poate fi săvârșită atât *prin acțiune*, cât și *inacțiune*, art. 48<sup>1</sup> al. (2) Cod contravențional, „Încălcarea modului de evidență și utilizare a patrimoniului partidelor politice și a mijloacelor din fondul electoral, inclusiv neprezentarea datelor de identificare a donatorilor”.



Contravențiunile specificate la art.art. 48, 48<sup>1</sup>, 48<sup>2</sup>, 51, 53 Cod contravențional sunt contravenții formale. Ele se consideră consumate din momentul când:

- la art. 48 – partidele politice au utilizat pentru finanțare fondurilor ne-declarate, neconforme sau venite din străinătate,

- la art. 48<sup>1</sup> al. (1) – concurenții electorali nu au prezentat la timp și în formatul stabilit rapoartele privind finanțarea campaniei electorale,

- la art. 48<sup>1</sup> al. (2) – s-a încălcat modalitatea de evidență și utilizare a patrimoniului partidelor politice și a mijloacelor din fondul electoral, inclusiv n-au fost prezentate datele de identificare a donatorilor,

- la art. 48<sup>1</sup> al. (3) – partidele politice nu au prezentat către CEC la timp și în formatul stabilit, inclusiv când au prezentat date insuficiente în rapoartele privind gestiunea lor financiară,

- la art. 48<sup>2</sup> – partidele politice sau de concurenții electorali nu au executat somația CEC privind vărsarea la bugetul de stat a sumelor primite cu încălcarea legii sau peste plafoanele stabilite,

- la art. 51 – persoana a acceptat deliberat să fie înscrisă în mai multe liste de candidați,

- la art. 53 al. (1) – membrii comisiilor electorale n-au adus la cunoștință publică propunerile de desemnare a candidaților sau a problemelor supuse referendumului,

- art. 53 al. (2) – când membrul organului electoral a părăsit nemotivat localul de votare înainte de începerea totalizării rezultatelor alegerilor sau rezultatelor referendumului și până la semnarea procesului-verbal,

- la art. 53 al. (3) – când nejustificat n-a fost înmânat alegătorului buletinul de vot sau unui singur alegător i-au fost înmânate mai multe buletine de vot.

Având în vedere caracterul „specific” al contravențiilor de la art. 48<sup>1</sup> Cod contravențional, „Încălcarea legislației privind gestionarea mijloacelor financiare ale partidelor politice și ale fondurilor electorale”, care provoacă deseori ambiguități și confuzii, critici în societate, am decis să-l supunem unei analize mai detaliate. Prin urmare, conform pct. 24 al Regulamentului privind finanțarea campaniilor electorale ale concurenților electorali [6, pct. 24], concurentul electoral care va desfășura campania electorală cu implicarea resurselor financiare și materiale este obligat să prezinte rapoarte care vor conține informații despre veniturile acumulate și cheltuielile efectuate, după cum urmează (în contextul laturii obiective de la art. 48<sup>1</sup> al. (1)):

1) în cazul alegerilor parlamentare, prezidențiale și partidelor politice/ blocurilor electorale la alegerile locale - Comisiei Electorale Centrale: a) în termen de 3 zile de la deschiderea contului cu mențiunea „Fond electoral” și, ulterior, săptămînal; b) cel tîrziu cu 2 zile înainte de alegeri, pentru întreaga campanie electorală (raport final);

2) candidații independenți, în cazul alegerilor locale, depun rapoartele la consiliul electoral de circumscripție: a) în termen de 3 zile de la deschiderea contului cu mențiunea „Fond electoral” și, ulterior, o dată la două săptămîni; b) cel tîrziu cu 2 zile înainte de alegeri, pentru întreaga campanie electorală (raport final); 3) în cazul referendumului de orice nivel - Comisiei Electorale Centrale: a) în termen de 3 zile de la deschiderea contului cu mențiunea „Fond electoral” și, ulterior, o dată la două săptămîni; b) cel tîrziu cu 2 zile înainte de referendum, pentru întreaga campanie electorală (raport final).

*Rapoartele privind finanțarea campaniilor electorale* sunt rapoartele concurentului electoral privind fluxul mijloacelor bănești, inclusiv mijloacele financiare acumulate, sursele de proveniență a acestora și cheltuielile efectuate în campania electorală [7, art. 1, 43]. Modelul raportului privind finanțarea campaniei electorale, este stabilit în Anexa nr. 4 a Regulamentului privind finanțarea campaniilor electorale ale concurenților electorali și conține următoarele informații:

a) datele de identificare ale persoanei fizice sau juridice care a donat mijloace financiare;

b) lista tuturor donațiilor primite, inclusiv natura și valoarea fiecărei donații în bani, mărfuri, obiecte, lucrări sau servicii;

c) valoarea totală a donațiilor și numărul donatorilor;

d) lista donațiilor rambursate ca urmare a depășirii plafoanelor stabilite la art. 41 alin. (2) lit. e) Cod electoral;

e) datele de identificare ale persoanei fizice sau juridice căreia i-au fost achitate mijloace financiare din contul „Fond electoral” și scopul cheltuielilor respective;

f) sumele datoriilor, numerele actelor financiare de evidență și alte informații concludente;

g) informația contabilă a persoanelor juridice fondate sau controlate în alt mod de partidul politic respectiv pentru perioada corespunzătoare.

Raportul privind finanțarea campaniei electorale este verificat în mod obligatoriu de către organul electoral, sub aspectul caracterului complet al

informației și în corespundere cu cerințele privind întocmirea acestuia, care ulterior adoptă o hotărâre în acest sens. În cazul în care raportul este incomplet, CEC sau, după caz, consiliul electoral de circumscripție are dreptul să solicite concurentului electoral prezentarea datelor suplimentare, acesta fiind obligat să le ofere în 3 zile lucrătoare din momentul solicitării.

Rapoartele recepționate de către Comisia Electorală Centrală sunt plasate pe pagina web oficială a Comisiei în termen de 48 de ore de la acceptarea lor, cu respectarea legislației privind protecția datelor cu caracter personal. În cazul rapoartelor privind finanțarea campaniei electorale a candidatului independent la alegerile locale, consiliul electoral de circumscripție va asigura, în termen de 2 zile de la recepționare, accesul persoanelor interesate la rapoartele prezentate și le va expedia spre publicare pe paginile web ale autorităților administrației publice locale, respectând legislația cu privire la protecția datelor cu caracter personal.

Pentru nerespectarea prevederilor regulamentului, concurentul electoral poartă răspundere conform legislației în vigoare. După constatarea de către CEC a faptului neprezentării sau prezentării neconforme de către concurenții electorali a rapoartelor privind finanțarea campaniei electorale, președintele CEC, sau vicepreședintele dacă înlocuiește președintele, va cita, conform prevederilor art. 382 Cod contravențional, concurentul electoral despre data și ora în care va fi întocmit procesul-verbal cu privire la contravenție.

Rapoartele privind finanțarea campaniilor electorale nu trebuie identificate în mod greșit cu alte documente financiare, cum sunt rapoartele privind gestiunea financiară a partidelor politice (obiectul contravenției prevăzute la art. 48<sup>1</sup> al. (3)). În temeiul art. 22 al. (2) lit. „c” și „d” Cod electoral [7, art. 22], CEC colectează și sistematizează rapoartele anuale privind gestiunea financiară a partidelor politice, rapoartele privind auditul partidelor politice și rapoartele privind finanțarea campaniilor electorale prezentate de concurenții electorali. Totodată, CEC asigură publicarea pe pagina sa oficială a informațiilor și rapoartelor anuale privind gestiunea financiară a partidelor politice, precum și a rapoartelor privind finanțarea campaniilor electorale.

Accesând pagina web a CEC în timpul elaborării materialului științific constatăm la rubrica „Rapoarte financiare” că, ultimul raport financiar plasat de CEC a fost la 20.08.2019 de către unul dintre concurenții electorali. În pofida faptului dat, CEC adoptă Hotărâri (ultima la 28.07.2021) despre prezentarea rapoartelor privind gestiunea financiară a partidelor politice, care le

plasează pe pagina web a instituției. Este o confuzie, fie legată de probleme de mentenanță a paginii web a CEC, fie autoritatea nu-și îndeplinește corespunzător atribuțiile ce-i revin. Rapoartele financiare ale partidelor politice sunt publice tocmai pentru a putea fi accesate, vizualizate de orice interesat de fluxul mijloacelor bănești, inclusiv mijloacelor financiare acumulate, sursele de proveniență a acestora și cheltuielile efectuate în campania electorală, precum și toate serviciile și acțiunile prestate cu titlu gratuit de persoane fizice și juridice și toate acțiunile de voluntariat.

Ar provoca interes și contravenția de la art. art. 48<sup>1</sup> al. (4) Utilizarea contrar destinației a alocațiilor de la bugetul de stat pentru partidele politice sau a mijloacelor din fondul electoral, dacă aceasta nu constituie infracțiune. În cazul infracțiunilor, Codul penal al Republicii Moldova stabilește expres „dacă aceasta a cauzat daune în proporții mari”.

Acțiunea prejudiciabilă analizată cunoaște următoarele modalități: a) utilizarea contrar destinației a alocațiilor de la bugetul de stat pentru partidele politice și, b) utilizarea contrar destinației a mijloacelor din fondul electoral [18, p. 4]. În legătură cu prima din aceste modalități, este util să reproducem unele prevederi ale art.28 din Legea privind partidele politice: prin decizia organelor de conducere ale partidelor politice, alocațiile de la bugetul de stat vor fi utilizate pentru următoarele destinații: a) cheltuieli pentru întreținerea sediilor; b) cheltuieli de personal; c) cheltuieli pentru presă și materialul promoțional; d) cheltuieli de deplasare în țară și în străinătate; e) cheltuieli pentru telecomunicații; f) cheltuieli pentru primirea delegațiilor din străinătate; g) plata cotizațiilor de membru al organizațiilor internaționale din care partidul respectiv face parte; h) investiții în bunuri mobile și imobile necesare activității partidului respectiv; i) cheltuieli de birotică; j) cheltuieli de audit (extern/obligatoriu); k) cheltuieli pentru organizarea de întruniri, manifestații publice, seminare și alte cursuri de instruire pentru membrii de partid, desfășurate pe teritoriul țării; este interzisă utilizarea alocațiilor de la bugetul de stat pentru oricare alte destinații decât cele prevăzute mai sus. Totodată, art. 41 al. (2) lit. „j” Cod electoral prevede că mijloacele financiare transferate pe conturile cu mențiunea „Fond electoral” nu pot fi folosite în scopuri personale. Deci, unica destinație a mijloacelor din fondul electoral este cea de finanțare a campaniei electorale a concurentului electoral în cauză.

Cu referință la *latura subiectivă* a contravențiilor, aceasta se caracterizează în majoritatea cazurilor prin vinovăție cu intenție (art. 48<sup>2</sup> Cod contraven-

țional, „Neexecutarea somației Comisiei Electorale Centrale privind vărsarea la bugetul de stat a sumelor primite de partidele politice sau de concurenții electorali cu încălcarea legii sau peste plafoanele stabilite”), la unele se admite și săvârșirea contravenției din imprudență (de exemplu neglijență) (art. 48<sup>1</sup> al. (3) Cod contravențional, „Neprezentarea de către partidele politice a rapoartelor privind gestiunea lor financiară în termenul și formatul stabilite de către Comisia Electorală Centrală, inclusiv prezentarea unor date incomplete în raport”).

Motivele contravențiilor supuse investigației pot fi diverse: promovarea unui partid politic sau a unui anumit concurent electoral, interesul material.

Scopul contravențiilor: ascunderea identității donatorilor, tăinuirea volumului mijloacelor acumulate ori destinația sau volumul mijloacelor utilizate în campania electorală. Particularitățile scopului reies și din dispoziția normei juridice contravenționale (art. 53 Cod contravențional acceptarea deliberată a persoanei de a fi înscrisă în mai multe liste de candidați).

*Subiectul contravențiilor* aproape în toate cazurile este „subiectul special”. Pentru existența contravenției sau pentru ca aceasta să îmbrace o formă calificată subiectului activ i se cere să îndeplinească pe lângă acele condiții generale și o condiție specială. Adică să aibă o anumită calitate specială: persoană cu funcții de răspundere, membru al comisiei electorale, concurent electoral, persoana responsabilă de finanțele partidului (trezorier), ș.a. Această calitate devine un element constitutiv, fie al contravenției respective, fie al formei calificate despre care este vorba. De exemplu, art. 48<sup>2</sup> al. (2) Cod contravențional, „Încălcarea modului de evidență și utilizare a patrimoniului partidelor politice și a mijloacelor din fondul electoral, inclusiv neprezentarea datelor de identificare a donatorilor, se sancționează cu amendă de la 60 la 180 de unități convenționale aplicată *persoanei cu funcție de răspundere*”.

Deci, persoana cu funcție de răspundere este pasibilă de răspundere contravențională pentru săvârșirea unei fapte prevăzute de Codul contravențional în cazul:

- folosirii intenționate a atribuțiilor sale contrar obligațiilor de serviciu;
- depășirii vădite a drepturilor și obligațiilor acordate prin lege;
- neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu.

În unele cazuri subiectul contravenției este persoana fizică responsabilă, care la momentul săvârșirii contravenției are împlinită vârsta de 18 ani (de exemplu, art. 51 Cod contravențional, „Acceptarea deliberată a persoanei de a fi înscrisă în mai multe liste de candidați se sancționează cu amendă de la 9 la 15 unități convenționale”).

La majoritatea contravențiilor subiectul este reflectat în sancțiunea normei sau chiar în titlul normei juridice (cum ar fi la art. 53 al. (1) Cod contravențional, „Neaducerea la cunoștință publică de către *membrii comisiilor electorale* a propunerilor de desemnare a candidaților sau a problemelor supuse referendumului se sancționează cu amendă de la 6 la 12 unități convenționale). Dar, sunt cazuri în care subiectul nu este deloc menționat în conținutul normei. În această situație, el se deduce (reiese) din textul normei materiale (de exemplu, art. 53 al. (2) Cod contravențional, „Părăsirea nemotivată a localului de votare înainte de începerea totalizării rezultatelor alegerilor sau rezultatelor referendumului și până la semnarea procesului-verbal se sancționează cu amendă de la 6 la 12 unități convenționale”. Nu se specifică caracteristica subiectului contravenției, deși deducem că este o persoană investită cu atribuții care ar putea genera un astfel de comportament contrar intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale cetățenilor.

*Sancțiunea* în cazul contravențiilor care atentează la drepturile politice ale cetățenilor în cel mai des este aplicată amenda contravențională. În unele cazuri, instanța de judecată va aplica și sancțiunea complementară - privarea de dreptul de a deține anumite funcții sau de a desfășura o anumită activitate (art. 48<sup>1</sup> al. (4) Cod contravențional, „Utilizarea contrar destinației a alocațiilor de la bugetul de stat pentru partidele politice sau a mijloacelor din fondul electoral, dacă aceasta nu constituie infracțiune, se sancționează cu amendă în mărime de la 120 la 300 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere și *cu privarea de dreptul de a deține anumite funcții sau de a desfășura anumite activități pe un termen de până la un an*”).

### Concluzii

Analiza elementelor constitutive ale contravențiilor constatarea cărora ține de competența CEC, ne permite să formulăm o definiție pentru categoria dată, „fapte prejudiciabile cu un grad mai redus decât infracțiunea, săvârșite cu intenție sau imprudență, ce lezează relațiile sociale cu privire la realizarea drepturilor constituționale politice ale cetățenilor”.

Iliciturile depistate în cadrul ultimelor scrutine electorale au determinat societatea civilă din țara noastră, dar și comunitatea internațională să fie mai activ implicați în procesele de democratizare a Republicii Moldova. Totodată, nu putem neglija evaluarea impactului pandemiei COVID-19, avut asupra procesului electoral, siguranța socială. Pentru a îmbunătăți situația și a înlătura dificultățile semnalate este necesară o analiză „la temperaturi ridicate” și în ansamblu a abaterilor de la scrutinele anterioare, mobilizarea urgentă a societății civile, a autorităților competente ale statului, pentru identificarea soluțiilor ce se impun în prevenirea și contracararea abuzurilor și fraudelor electorale. Constatările CEC din oficiu, sesizările organelor abilitate, rapoartele ONG-ilor, demersurile concurenților electorali ar trebui să constituie agenda prioritara a instituțiilor statului care se fac responsabile de aceste procese, în măsura în care următoarele evenimente electorale să se desfășoare corect și democratic și fără abateri, importanța respectării normelor, standardelor internaționale privind organizarea și desfășurarea alegerilor și exercitării drepturilor fundamentale ale omului, cu precădere a drepturilor civile și politice.

Instrumentul de drept public care *asigură interesul poporului în calitatea acestuia de deținător exclusiv al suveranității naționale* în procesul de realizare de către cetățeni a drepturilor electorale și a dreptului de participare la referendumuri este răspunderea pentru încălcarea legislației electorale [19, p. 197], inclusiv în cazul materialului dat răspunderea contravențională (raportul juridic contravențional de constrângere, generat ca urmare a comiterii contravenției în domeniul electoral, apărut între stat și contravenient, raport complex, a cărui conținut îl formează dreptul statului de a aplica persoanei vinovate sancțiunea prevăzută de lege pentru contravenția comisă și de a constrânge să o execute, corelativ cu obligația contravenientului de a suporta aplicarea și executarea sancțiunii contravenționale, în vederea restabilirii ordinii de drept și restaurării autorității legii).

Dreptul la alegeri libere și corecte este garantat de lege. Dintre toate garanțiile democratice împotriva abuzului de putere politică, acesta este unul dintre cele cu precădere fundamentale. Capacitatea persoanelor de a-și exprima identitatea și alegerea în mod pașnic la urna de vot este esențială pentru asigurarea stabilității în orice societate și, astfel, pentru securitatea democratică a statelor, inclusiv care aspiră la o democrație în devenire.

*„Suntem pe deplin responsabili de ceea ce suntem, ceea ce avem, ceea ce devenim și tot ceea ce reușim”* (Peter ARNOLD, politician).

### Referințe bibliografice:

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.2994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Comerzan Gh. Drepturile electorale – categorie a drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului. În: Materialele Conferinței internaționale științifico-practice „Teoria și practica administrării publice”. Chișinău, 23 mai 2014, p. 248-250.
3. Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului din 1789//
  - a. <https://dreptuladrepturi.weebly.com/1789-declara355ia-drepturilor-omului-351i-ale-cet259355eanului-franta.html>, accesat la 27.05.2021.
4. Raportul Promo-LEX nr. 7 de monitorizare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova// <https://promolex.md/19118-misiunea-de-observare-promo-lex-constata-un-numar-ingrijorator-de-incidente/?lang=ro>, accesat la 27.05.2021.
5. Raportul Avocatului Poporului privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2020, p. 9//<http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/04/Raport-2020-FINAL-RED.pdf>, accesat la 27.05.2021.
6. Codul contravențional al Republicii Moldova din 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.
7. Codul electoral al Republicii Moldova din 21.11.1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.81/667 din 08.12.1997*, republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 451-463 din 29.12.2017.
8. Legea Republicii Moldova nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.42-44 din 29.02.2008.
9. Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaign//[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805e02b1](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e02b1).
10. Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României. În: Monitorul Oficial al României nr. 650 din 12.09.2011.
11. Duguit L. Droit constitutionnel. Tome III, a treia ediție, 1927.
12. Rapoarte CEC privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale pentru anii 2016, 2017, 2018, 2019// <https://a.cec.md/ro/rapoarte-cec-3370.html>, accesat la 27.05.2021.



13. Raport privind finanțarea partidelor politice în Republica Moldova. Semestru I, 2020; Raportul retrospectiva 2019// <https://promolex.md/18764-raport-finantarea-partidelor-politice-in-republica-moldova-semestru-i-2020/?lang=ro>; <https://promolex.md/17782-raport-finantarea-partidelor-politice-in-republica-moldova-retrospectiva-anului-2019/?lang=ro>, accesat la 14.06.2021.

14. Declarația preliminară a Misiunii Internaționale ENEMO de Observare a Alegerilor prezidențiale din 1 noiembrie 2020 // [http://enemo.eu/uploads/file-manager/ROM\\_ENEMO\\_StatementOfPreliminaryFindingsAndConclusions\\_1stRun.pdf](http://enemo.eu/uploads/file-manager/ROM_ENEMO_StatementOfPreliminaryFindingsAndConclusions_1stRun.pdf), accesat la 26.08.2021.

15. Regulamentul privind finanțarea campaniilor electorale ale concurenților electorali, aprobat prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 2704 din 17.09.2019, modificat prin hot. CEC nr. 2733 din 24.09.2019 nr. 4428 din 25.10.2020//

a. [https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Regulament\\_CEC\\_2704\(2\)%20\(1\)%20\(1\).pdf](https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Regulament_CEC_2704(2)%20(1)%20(1).pdf), accesat la 30.08.2021.

16. Hotărârea CEC nr. 5184 din 28.07.2021 cu privire la prezentarea rapoartelor privind gestiunea financiară a partidelor politice pentru primul semestru al anului 2021// [https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-prezentarea-raportelor-privind-gestiunea-financiara-a-partidelor-2751\\_99947.html](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-prezentarea-raportelor-privind-gestiunea-financiara-a-partidelor-2751_99947.html), accesat la 24.08.2021.

17. Brînză S., Stati V. Tratat de drept penal. Partea specială. Vol. I. Chișinău: S.n. (F.E.-P. „Tipografia centrală”), 2015.

18. Stati V. Analiza de drept penal a infracțiunilor prevăzute la art. 181<sup>2</sup> din Codul penal. Partea a II-a. În Revista Națională de Drept. Nr. 8. 2016, p. 2-9.

19. Guceac I. Drept electoral. Chișinău: Tipografia Centrală, 2005.

20. Pagini web consultate:

<https://a.cec.md>, <https://statistica.md>

<https://ombudsman.md>, <https://promolex.md>, accesate la 24.05.2021.

ROLUL ȘI LOCUL CENTRULUI PENTRU PREVENIREA  
ȘI COMBATAREA VIOLENȚEI ÎN FAMILIE ȘI A VIOLENȚEI  
ÎN BAZĂ DE GEN

THE ROLE AND POSITION OF THE CENTER FOR PREVENTING  
AND COMBATING OF DOMESTIC VIOLENCE  
AND GENDER-BASED VIOLENCE

Ianuș ERHAN

CZU: 351.84:364.28:343.625

**Summary:**

*Today we see a steady increase in the number of registered cases, as well as people who have suffered as a result of domestic violence. The complex of measures directed against this phenomenon involves the prevention which is a set of legal, economic, social and organizational activities, in order to defend the rights, interests and freedoms of the person, within his family relations, combating domestic violence and revealing, eliminating causes and conditions that generate the commission of the given acts.*

*Based on the Government's desire to prevent and combat "domestic violence as an element of national policy for the protection and support of the family", it is important for national public authorities to be aware of and focus efforts to carry out dedicated activities to support victims of the given phenomenon, but also to reduce the number of cases committed.*

*Hence, in addition to other measures taken, it is necessary to make the investment aimed at preventing the social exclusion of victims by providing accommodation for a certain period of time, assistance and support through specialized counseling services in a dedicated location.*

*The organization and operation of this location in the form of a Center, within the National Police will streamline the multidisciplinary effort related to the effective prevention and combating of the phenomenon of domestic violence and gender-based violence.*

**Keywords:** *domestic violence, basic violence, Police, Center for Preventing and Combating of Domestic Violence and Gender-Based Violence, victim, family aggressor, dedicated and multidisciplinary effort*

În prezent fenomenul violenței în familie (violența domestică) ia o amploare îngrijorătoare. Se constată o creștere constantă a numărului cazurilor înregistrate, cât și a persoanelor ce au avut de suferit ca urmare a acestui tip de violență. Ansamblul măsurilor îndreptate împotriva acestui fenomen presupune prevenirea violenței care este un set de activități juridice, economice, sociale și organizaționale, în vederea apărării drepturilor, intereselor și libertăților persoanei, în cadrul relațiilor ei de familie, combaterea violenței în familie, precum și relevarea, eliminarea cauzelor și condițiilor care generează comiterea actelor date.

Conform datelor oficiale pentru anul 2020, la evidența Poliției se află 3957 agresori familiari dintre care, 3748 bărbați și 209 femei, fiind înregistrate 12970 sesizări cu privire la infracțiuni și incidente ce vizează conflictele în cadrul relațiilor familiale. Din ele, au fost pornite 866 cauze penale referitoare la categoria celor ce atentează la viața și sănătatea persoanei, iar 1587 cazuri au întrunit elementele constitutive ale componenței de contravenție.

Ca și măsură preventivă, în vederea asigurării protecției victimelor violenței în familie, au fost emise de către instanțele judecătorești 635 ordonanțe de protecție a victimelor violenței în familie, care au fost supravegheate de către Poliție, totodată, pe parcursul anului trecut, de către angajații inspectoratelor teritoriale ale Poliției, în calitate de agent constator, au fost eliberate 4939 ordine de restricție de urgență, fiind întocmite 591 procese-verbale cu privire la contravenții conform art. 318<sup>1</sup> CC (neexecutarea ordinului de restricție de urgență) [1, p. 15-16].

Astfel, cu regret, stabilim că violența ce se manifesta anterior, în special, în locurile publice (violența stradală) s-a transferat treptat în familie și afectează grav cele mai importante valori sociale – familia și relațiile familiale – bazele unei societăți moderne și dezvoltate.

Din punct de vedere doctrinar, violența domestică este definită ca fiind toate acțiunile de violență fizică, sexuală, psihologică sau economică, care survin în familie sau în unitatea domestică, între foștii sau actualii soți sau parteneri, indiferent dacă agresorul împarte sau a împărțit același domiciliu cu victima.

Definiția legală prevede că *violența în familie* este orice act de violență fizică, sexuală, psihologică, spirituală sau economică, cu excepția acțiunilor de autoapărare sau de apărare ale altei persoane, inclusiv amenințarea cu asemenea acte, comise de către un membru de familie în privința altui membru

al aceleiași familii, prin care s-a cauzat victimei prejudiciu material sau moral [2].

În sensul legii contravenționale, *violența în familie* reprezintă maltratarea sau alte acțiuni violente, comise de un membru al familiei în privința altui membru al familiei, care au provocat vătămare neînsemnată a integrității corporale [3].

În sensul legii penale, *violența în familie* reprezintă acțiunea sau inacțiunea intenționată comisă de un membru al familiei în privința altui membru al familiei, manifestată prin:

a) maltratare, alte acțiuni violente, soldate cu vătămare ușoară a integrității corporale sau a sănătății;

b) izolare, intimidare în scop de impunere a voinței sau a controlului personal asupra victimei;

c) privarea de mijloace economice, inclusiv lipsirea de mijloace de existență primară, neglijare, dacă au provocat victimei vătămare ușoară a integrității corporale sau a sănătății [4].

De asemenea, aceleași acțiuni, comise asupra a doi sau mai multor membri ai familiei, săvârșite în legătură cu solicitarea sau aplicarea măsurilor de protecție, dacă au provocat vătămare corporală medie, gravă, au determinat la sinucidere sau la tentativă de sinucidere, ori au provocat decesul victimei, reprezintă circumstanțe agravante ale infracțiunii vizate.

Măsurile de protecție menționate *supra*, se instituie fie prin *Ordonanță de protecție* care este actul legal, prin care instanța de judecată aplică măsuri de protecție a victimei, stabilind restricții și obligații pentru agresor, fie prin *Ordinul de restricție de urgență*, măsură provizorie de protecție a victimei violenței în familie, aplicată de Poliție, prin care are loc înlăturarea imediată a agresorului din locuința familiei și stabilirea unor interdicții prevăzute de lege, în vederea prevenirii repetării/comiterii acțiunilor violente, asigurând astfel victimei și altor membri ai familiei siguranță în locuința lor [5].

Violența în familie este o violență bazată pe gen, iar în majoritatea cazurilor victime ale acesteia sunt femeile, dar pot fi și bărbații. La fel, un tip al violenței în familie este violența asupra persoanelor în vârstă, care au același cămin cu copiii săi majori. Cazurile raportate sunt foarte puține, iar ca și cauze demotivante în acest sens sunt, în primul rând, lipsa unei alternative, respectiv pentru victime, ori le este foarte greu să se rupă de mediul în care trăiesc, or nu au posibilitatea și capacitatea financiară să facă acest lucru.

De cele mai multe ori, violența în familie apare pe fondul sărăciei, problemelor sociale și financiare, educației precare, consumului excesiv de alcool. Totodată, cazurile date au un impact emoțional negativ foarte grav asupra victimelor, cu repercusiuni psiho-emoționale pe întreg parcursul vieții acestora. În aceste condiții violența în familie devine o problemă care necesită a fi remediată imediat.

Conform Strategiei naționale de prevenire și combatere a violenței față de femei și violenței în familie pentru perioada 2018-2023 „violența față de femei și violența în familie sunt printre cele mai grave și răspândite infracțiuni cu care se confruntă societățile contemporane, lezând drepturile și demnitatea umană a membrilor acestora. Fenomenele respective persistă în toate statele lumii, indiferent de modul de organizare politică sau economică, bunăstarea populației, rasă, cultură” [6].

Conform Strategiei naționale din România privind promovarea egalității de șanse între femei și bărbați, prevenirea și combaterea violenței domestice pentru perioada 2018-2021 [7] „violența domestică este larg răspândită în societatea contemporană, la nivelul tuturor categoriilor sociale și adânc înrădăcinată, cu efecte grave asupra sănătății, calității vieții și bunăstării victimelor și familiilor lor. Acest flagel este nu numai o problemă socială și de sănătate publică, dar, în egală măsură și o problemă a nerespectării și a încălcării drepturilor omului, complexitatea ei solicitând intervenția activă și directă a autorităților naționale responsabile, atât în ceea ce privește acordarea măsurilor de sprijin diversificate, a protecției integrității personale a victimelor, cât și protejarea intereselor lor sociale comune, precum libertatea și demnitatea persoanei.”

Pornind de la dezideratul Guvernului în vederea prevenirii și combaterii „violenței în familie, ca element al politicii naționale de ocrotire și sprijinire a familiei” [6], este important pentru autoritățile publice naționale de a conștientiza și a concentra eforturile în vederea realizării unor activități dedicate care ar sprijini victimele fenomenului dat, dar și de a reduce numărul de cazuri comise.

Noul Plan de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021 – 2022, în partea introductivă prevede expres că a fost elaborat în vederea realizării obiectivelor de dezvoltare durabilă setate în Programul de guvernare, precum și angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova, în mod special, celor ce derivă din Acordul de Asociere între RM și UE și Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030.

Capitolul XII al Planului de acțiuni – Protecția socială, demografie și egalitate de șanse între femei și bărbați, statuează Obiectivul „12.1. Promovarea drepturilor și libertăților omului”, având mai multe acțiuni dedicate în acest sens, inclusiv cele incidente fenomenului supus cercetării, cum ar fi: Elaborarea și aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2022-2023 pentru implementarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a violenței față de femei și a violenței în familie pe anii 2018-2023; Elaborarea și aprobarea proiectului pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 496/2014 privind aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a Centrului de Asistență și Consiliere pentru Agresorii Familiali și a standardelor minime de calitate; Elaborarea și aprobarea noului document de politici publice în domeniul asigurării egalității între femei și bărbați.

Impactul social al violenței în familie este extins, deoarece aceasta afectează nu numai victimele, dar și persoanele care sunt martore sau au cunoștințe de asemenea situații. Cu regret, în Republica Moldova, violența în familie este una din formele de violență cele mai des întâlnite, dar și dintre cele mai îngrijorătoare, pentru că este mai puțin vizibilă. În cele mai multe cazuri, actele de violență au loc în spatele ușilor închise sau sunt ascunse de către victimă din cauza sentimentului de teama față de agresor sau de jena față de societate.

Faptul dat, încă odată, demonstrează necesitatea realizării investiției ce urmărește prevenirea excluziunii sociale a victimelor prin asigurarea de găzduire pe o perioadă determinată de timp, de asistență și suport prin servicii de consiliere specializată [8, p.11].

Referindu-ne la stadiul actual de dezvoltare al domeniului, în acest sens, s-au realizat mai multe activități în ultimii ani, și anume există un cadru legal, care permite documentarea și sancționarea agresorilor familiali și protecția victimelor violenței domestice.

În afară de cele menționate, la nivelul Poliției naționale, au fost realizate următoarele măsuri:

- existența unui mecanism de implementare (Instrucțiuni metodice privind intervenția Poliției în prevenirea și combaterea cazurilor de violență în familie, aprobate prin ordinul MAI nr. 360 din 08.08.2018);
- sporirea capacităților angajaților de Poliție de a identifica, înregistra, a pune în evidență și a reacționa prompt la toate sesizările victimelor;
- sporirea calității de intervenție, aplicarea corectă a legislației, asigurarea protecției victimelor;

- creșterea numărului Campaniilor de informare și beneficiarilor de instruire în domeniul vizat;
- implicarea activă a societății civile și a comunității;
- colaborarea strânsă cu societatea civilă, cât și suportul organizațiilor internaționale de profil.

Ce ține de probleme existente la moment în domeniul analizat pot fi menționate:

**1. Lipsa unui cadru instituțional dedicat**, prin organizarea și activitatea unei instituții/entități responsabile de prevenirea și combaterea violenței domestice;

**2. Lipsa activităților de profilaxie în privința agresorilor sau potențialilor agresori familiari**, care să exprime prin realizarea măsurilor proactive manifestate prin identificarea acestora, acordarea sprijinului necesar, inclusiv psihologic de ași revedea comportamentul, integrarea în societate, diminuarea/excluderea cazurilor de recidivă, etc.

**3. Înlăturarea agresorului familial**, care de cele mai multe ori se întoarce în căminul familial, iar acțiunile violente revin, fiind de o intensitate mult mai mare decât anterior. Astfel, victimele violenței în familie, care au sesizat Poliția, privind existența pericolului sau diferite forme de violență în familiile lor, rămân în mare parte, neprotejate, atât din partea Poliției, cât și din partea altor autorități abilitate cu competențe în domeniul vizat (asistenții sociali, medicii de familie, autoritățile administrației publice locale, etc.);

**4. Neraportarea/nesesizarea tuturor cazurilor de violență domestică**, victimele sau martorii din varii motive tolerează violența, fie le este milă de agresor, fie le este frică să facă acest pas, fie nu cunosc care este procedura și consecințele juridice în astfel de situații;

**5. Cooperarea ineficientă a echipelor multidisciplinare** în vederea intervenției și soluționării problemelor existente, înaintarea demersurilor către instanțele judecătorești, privind aplicarea măsurilor de protecție a victimelor violenței în familie, cât și realizarea activităților de profilaxie;

**6. Activități de instruire aleatorii, ocazionale și insuficiente** cu angajații Poliției, asistenții sociali, dar și alte persoane responsabile de domeniu;

**7. Insuficiența campaniilor** de sensibilizare, informare, conștientizare, etc.

Nu ne vom referi la toate problemele existente, doar vom supune analizei aspectul instituțional. În această ordine de idei, ca și soluție pentru rezolvarea problemei este binevenită constituirea și organizarea unei instituții publice,

care ar concentra capacitățile și resursele necesare în vederea prevenirii și combaterii violenței în familie și a violenței în bază de gen. Credem noi, canalizarea tuturor resurselor sub o singură umbrelă, care concertat va asigura activități dedicate cu impact imediat asupra cauzelor și factorilor generatori ai fenomenului dat este mai mult ca primordială.

Ca și rezultatele așteptate vor fi:

- creșterea gradului de conștientizare a prejudecăților și a stereotipurilor și normelor de gen care contribuie la toleranța violenței;
- schimbarea atitudinilor și comportamentului în ceea ce privește problema violenței domestice sau bazate pe gen;
- creșterea abilității potențialelor victime pentru a-și revendica drepturile;
- raportarea sporită a violenței la Poliție și alte servicii, cu mecanisme adecvate pentru a facilita acest lucru;
- creșterea capacității părților interesate și a specialiștilor relevanți de a aborda aspecte legate de violența domestică, inclusiv prin consolidarea cooperării multe-agenție;
- capacități sporite în identificarea și corectarea agresorilor familiari actuali sau potențiali;
- consolidarea cooperării și a schimbului de informații între autoritățile competente în legătură cu violența domestică;
- o mai bună organizare și activitate a echipelor multidisciplinare.

Cu referință la beneficiile ce se vor obține prin crearea unei instituții dedicate acestea pot fi împărțite în două mari categorii, și anume:

**Sub aspect instituțional (organizațional)** se va realiza crearea și operaționalizarea unui Centru, în calitate de instituție publică subordonată Inspectoratului General al Poliției, care nu va avea o activitate temporală dedicată doar pentru o anumită perioadă de timp sau pentru realizarea doar a anumitor activități curente, dar va fi responsabilă de activitățile de prevenire și combatere a violenței domestice raportate la un număr indefinit de cazuri.

**Sub aspect funcțional** prin intermediul acestei entități se va reuși realizarea nemijlocită a activităților de prevenire și combatere a cazurilor de violență domestică prin elaborarea procedurilor/metodologiilor de activitate, crearea și activitatea echipelor multidisciplinare, acordarea suportului necesar victimelor și martorilor violenței domestice, instruire, sensibilizare, etc.



La 19 octombrie 2020, a fost semnat Memorandumul de înțelegere între MAI și Fundația Te Doy (FTD) [9], care și-a propus ca scop să dezvolte, promoveze și consolideze cooperarea în vederea implementării proiectului „Înființarea Centrului de Justiție Familială în Moldova”, agreat de Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Statelor Unite ale Americii.

Întru realizarea memorandumului părțile cooperează prin schimb de experiență și cele mai bune practici în domeniul înființării unui centru pilot de justiție familială, care să integreze aplicarea multidisciplinară a legii, servicii juridice, sociale și de sănătate pentru asistarea victimelor violenței de gen prin instruire, asistență tehnică și activități de consiliere.

Astfel, se preconizează ca Centrul să ofere consultanță necesară victimelor violenței în familie, care vor beneficia de asistența psihologilor, juriștilor, asistenților sociali și polițiștilor într-o manieră confidențială respectând standardele europene, cât și va crea și sprijini activitatea echipelor multidisciplinare responsabile de identificarea și examinarea cazurilor de violență în familie (polițiști, asistenți sociali, medici, etc.).

Centrul va organiza campanii de informare privind sensibilizarea opiniei publice referitor la fenomenul dat, impactul asupra victimelor, cât și întregii societăți. La fel, vor fi organizate seminare, mese rotunde, instruirii pentru angajații Poliției, asistenții sociale și alte persoane implicate în prevenirea și combaterea violenței în familie.

Fiind analizate activitatea unor centre similare acestea au fost mai multe și toate au atinse rezultate notabile, care au adus în impact major asupra diminuării fenomenului violenței domestice. Drept exemplu, vom menționa, în continuare câteva dintre acestea.

Adăpostul pentru femei din landul Zürcher Oberland (Elveția) este un serviciu atunci când devine evident că supraviețuitorul are nevoie de mai mult sprijin. Acest lucru se poate întâmpla, dacă femeia nu are o situație clară în ceea ce privește locuința sau situația juridică cu făptuitorul sau ar putea fi nevoie de un tratament psihologic mai intens sau chiar de tratament medical [10, p.12-13].

Un proiect foarte asemănător, cu cel propus este Casa Oranj (The Oranje Huis) din Olanda, care a fost pilotat din 2008 până în 2011, iar la moment este deplin funcțional. Oranje Huis este un adăpost feminin olandez, dar cu o nouă abordare, în care acesta este vizibil și recunoscut și are o locație dezvoltată.

Ce ține de beneficii și impact acestea se manifestă prin:

- victimele se simt în siguranță în locația deschisă și respectate în necesitățile lor;

- abordarea familială conduce mai direct la o descoperire a modelului de violență în familie. Nici o victimă nu părăsește adăpostul fără un plan de siguranță pentru ea și pentru copiii săi;

- există indicii că programele de familie ajută femeile să fie realiste în ceea ce privește așteptările și posibilitățile de schimbare;

- colaborarea cu Poliția și alte servicii au fost îmbunătățite.

Proiectul „Rețea de centre de sprijin pentru victimele violenței domestice – SOS violență” [11], care a fost implementat în România, a avut ca și obiectiv general reducerea violenței domestice și a celei bazate pe deosebirea de gen prin constituirea unei rețele de centre de sprijin la nivel inter-regional pentru victimele violenței domestice cu scopul asigurării accesului la servicii de sprijin eficiente și coerente pentru un număr de 200 victime.

Proiectul „VENUS – împreună pentru o viață în siguranță” din România, lansat în martie 2019 [12], are ca și obiectiv acordarea sprijinului pentru cel puțin 6.636 victime ale violenței domestice, iar 366 specialiști în domeniul combaterii violenței domestice urmează a fi instruiți în acest sens. Proiectul sprijină tranziția victimelor violenței domestice către o viață independentă, printr-o abordare integrată, fiind creată și dezvoltată o rețea de 42 de locuințe protejate, în parteneriat cu autoritățile publice locale. Totodată, victimele violenței domestice beneficiază de servicii de orientare vocațională, formare profesională, inserție socială și profesională, dezvoltarea de competențe în vederea inserției pe piața muncii. De asemenea, acestea primesc și consiliere psihologică, juridică și asistență socială.

Ce ține de Republica Moldova în anul 2018 de către PNUD Moldova a fost lansat proiectul „Combaterea violenței împotriva femeilor în Republica Moldova: explorând și învățând din soluțiile locale” [13], care are ca și obiective:

- acordarea susținerii în vederea elaborării, într-o manieră participativă, a unui plan de acțiuni, la nivel local, în domeniul violenței în bază de gen, cu scopul prevenirii și oferirii unui răspuns prompt și aliniat la politicile naționale din Republica Moldova;

- acordarea susținerii în vederea dezvoltării mecanismelor de referire sectoriale, care includ proceduri standard de operare pentru poliția comu-

nitară, autoritățile locale și furnizorii locali de servicii sociale în cazurile de violență în bază de gen și care descriu rolurile fiecăruia, asigurând o coordonare și o abordare comună;

- implementarea, evaluarea și estimarea costurilor mecanismelor de referire și a planului de acțiuni pentru a susține replicarea și extinderea acestora;
- consolidarea capacității instituțiilor locale prestatoare de servicii de a pune în aplicare a serviciilor prestate pentru victimele violenței în bază de gen, consolidarea sistemelor de prestare a serviciilor din domeniul sănătății și consiliere juridică și psihologică;
- sensibilizarea publicului pentru a susține prevenirea și raportarea cazurilor de violență în bază de gen.

În Republica Moldova activează mai multe Centre după modelul descris mai sus, inclusiv instituții publice, cu statut de centre sociale cu destinație multifuncțională, având subordonări diferite. Mai sunt câteva centre deschise care aparțin și sunt gestionate de către diferite asociații obștești și ONG-uri, care au o anumită experiență în domeniul dat (de ex. Căminul social pentru victimele traficului de persoane și ale violenței domestice „Începutul Vieții”, Centrul maternal „Sfânta Maria”, „Casa Mărioarei”, etc.).

Centrele maternale care oferă adăpost temporar sunt un prim pas bun pentru persoanele care se gândesc să părăsească o situație abuzivă, să inițieze o acțiune în judecată împotriva agresorului, să întocmească un plan de securitate sau pur și simplu să înțeleagă dacă comportamentul partenerului este abuziv.

Toate organizațiile de protecție a victimelor violenței în familie, existente în Republica Moldova, cooperează cu organele de drept și acest lucru este esențial pentru a activa în siguranță și a asigura securitatea personalului și a victimelor, iar cele mai frecvent utilizate metode de cooperare cu autoritățile de aplicare a legii sunt ședințele informative, schimbul de informații și comunicarea continuă. De asemenea, organizațiile desfășoară instruirii și au semnat protocoale/acorduri de cooperare cu Poliția [8, p.8].

Crearea unui astfel de Centru în componența Poliției este o noutate pentru Republica Moldova, mai ales că se dorește ca Poliția să fie instituția-lider, iar personalul implicat să fie, în mare parte, polițiști. Totodată, în baza procedurilor stabilite, cât și acordurilor de cooperare încheiate, alte autorități cu competențe în domeniu urmează să detașeze personal responsabil în cadrul Centrului respectiv.

Suntem de acord că „violența în familie are drept consecință costuri foarte mari la nivel de cheltuieli naționale pentru îngrijiri medicale, acțiuni în justiție și acțiuni ale Poliției precum și pierderi în domeniul realizărilor educaționale și în cel al productivității, iar activitatea Centrului nefiind generatoare de profit, impactul proiectului va avea o importanță preponderent socială și va contribui la reducerea riscului excluziunii sociale în cazul grupurilor vulnerabile, va avea oportunități reale pentru beneficiarii acestor servicii” [8, p.25].

Ce ține de ***direcțiile prioritare de activitate ale viitorului Centru***, considerăm că acestea sunt următoarele:

**1. Prevenirea violenței** prin realizarea activităților proactive de anticipare, exprimate prin excluderea prejudecăților și stereotipurile de gen, cât și toleranței la toate formele de violență bazată pe gen. Aceasta include activități concrete și practice pentru informarea persoanelor expuse violenței de gen, cu privire la instrumentele legale, schimbarea atitudinii față de agresorii familiari, mijloacele și procedeele de identificare de către reprezentanții autorităților publice de orice nivel a actelor de violență bazate pe gen, cât și pregătirea/instruirea funcționarilor privind instrumentele legale de care dispun în vederea prevenirii și documentării cazurilor respective, realizarea programelor de instruire cu diferite grupuri-țintă: victime, minori, familii social vulnerabile, agresori familiari, reprezentanții autorităților publice locale, polițiști, juriști în devenire. Respectiv, prin educația și informarea grupurilor-țintă menționate se va asigura cunoașterea acelor drepturi și instrumente legale de care dispun victimele, răspunderea și consecințele juridice pe care le vor suporta agresorii, iar pentru reprezentanții autorităților publice care sunt pârghiile și mijloace de prevenire, cât și documentare a cazurilor date;

**2. Protecția și sprijinirea victimelor și a martorilor violenței domestice** cu asigurarea diminuării cazurilor de violență în familie ce nu sunt raportate/sesizate, promovarea cooperării multidisciplinare prin crearea și activitatea echipelor multidisciplinare, consolidarea capacităților autorităților publice implicate prin dezvoltarea mecanismelor și procedurilor interne în domeniul realizării atribuțiilor legate de protecția și asistența victimelor și martorilor violenței în familie, acordarea atenției sporite copiilor/minorilor victime/martori ai violenței domestice; scoaterea victimei din mediul în care este supusă violenței, separarea agresorului de familie, consultanță necesară victimelor violenței în familie, cât și agresorilor familiari;

**3. Asigurarea tragerii la răspundere a agresorilor cât și desfășurarea activității de profilaxie cu aceștia**, presupune realizarea procesului punitiv asupra celor care comit acte de violență în familie. Respectiv, entitatea creată nu va substitui organul de urmărire penală sau subdiviziunea responsabilă de examinarea contravenției, dar va sesiza despre infracțiunile/contravențiile devenite cunoscute în procesul de referire a victimei, cazare și consiliere. Totodată, reieșind din faptul că măsurile de profilaxie legate de categoria dată de persoane fac indubitabil parte din ansamblul complex de activități ce urmează a fi realizate pentru prevenirea și combaterea violenței domestice și se vor manifesta prin identificarea acestora, acordarea sprijinului necesar, inclusiv psihologic de ași revedea comportamentul, integrarea în societate, diminuarea/excluderea cazurilor de recidivă, etc.

Este evident că viitorul Centru urmează a fi operațional în baza regulamentului de organizare și funcționare, activând în calitate de subdiviziune fără personalitate juridică, în structura funcțională a Inspectoratului national de securitate publică al Inspectoratului General al Poliției, cu competență teritorială pe întreg teritoriul Republicii Moldova, unde se asigură plasamentul de urgență al victimelor violenței în bază de gen și violenței în familie, în conformitate cu standardele internaționale, pe o perioadă de cel mult 72 ore, cu toate că acest termen este relativ și în unele cazuri argumentate poate fi extins.

Modelul Centrului exprimă aplicarea abordărilor inovative în funcționarea echipelor multidisciplinare și testarea activităților pro-active în răspunsul polițiștilor la examinarea cazurilor de violență în familie și violență în bază de gen, iar misiunea Centrului constă în asigurarea protecției beneficiarilor pentru depășirea situației de dificultate, prin oferirea asistenței specializate de urgență și răspunsului prompt multidisciplinar al instituțiilor abilitate la cazurile de violență, centrat pe interesul și necesitățile victimei, care să asigure prevenirea revictimizării și/sau retraumatizării acesteia în procesul de colectare a probelor în cauzele contravenționale/penale.

Cooperarea intersectorială și abordarea integrată a cazurilor de violență va fi asigurată prin semnarea Acordurilor de cooperare dintre autoritățile/instituțiile publice relevante și organizații ale societății civile.

Ce ține de obiectivele Centrului am considerat că acestea sunt:

- 1) asigurarea accesului imediat al beneficiarilor la servicii urgente și specializate plasamentului de urgență pe termen scurt;
- 2) asigurarea suportului și asistenței victimelor în conformitate cu necesitățile speciale și particularitățile individuale;

3) asigurarea protecției față de orice act de violență prin aplicarea mecanismului de cooperare multisectorială eficace între toate instituțiile relevante în vederea identificării, referirii, asistenței și (re)integrării victimei;

4) utilizarea capacităților și infrastructurii Centrului ca platformă pentru oferirea asistenței specializate de urgență și răspunsului prompt multidisciplinar al instituțiilor abilitate la cazurile de violență;

5) utilizarea capacităților și infrastructurii Centrului ca platformă pentru generalizarea practicilor ce vizează mecanismele de protecție a victimelor, activități de formare profesională pe domeniu și suport în elaborarea și implementarea politicilor statului în acest domeniu;

6) acordarea suportului metodologic subdiviziunilor polițienești privind prevenirea și combaterea violenței față de femei și a violenței în familie.

Procedurile detaliate de admitere și aflare a beneficiarului în cadrul Centrului, cât și reglementările aplicate, urmează a fi descrise detaliat în cadrul unor standarde și metodologii interne distincte.

Este evident că având ca fundament obiectivele menționate mai sus, Centrul va presta anumite servicii, cum ar fi: plasamentul, asistența medicală primară, examinarea medico-legală, consultanță juridică primară și calificată, consilierea psihologică, agrementul, reabilitarea.

Referitor la structura organizatorică, statul de personal și efectivul-limită ale Centrului acestea vor fi aprobate, prin ordinul ministrului afacerilor interne. Totodată, personalul va fi alcătuit din funcționari publici cu statut special (polițiști), sprijinit în activitățile de administrare și suport de personalul auxiliar și tehnic.

În activitatea sa personalul Centrului va avea obligația să respecte principiile etice în procesul de prestare a serviciilor, dând dovadă de o atitudine corectă în relațiile cu beneficiarii și persoanele implicate în procesul de incluziune a acestora, precum și să exercite, cu operativitate și eficiență, atribuțiile stabilite prin fișa de post. Pe lângă angajații proprii și/sau personalul de specialitate ale căror servicii sunt oferite, în cadrul Centrului urmează să își desfășoare activitatea voluntarii, cât și reprezentanții diferitor organizații și asociații din domeniu.

În concluzie, putem menționa, că organizarea și funcționarea acestui Centru, anume în cadrul Poliției Naționale va eficientiza efortul multidisciplinar legat de prevenirea și combaterea eficientă a fenomenului violenței în familie și a violenței în bază de gen.

**Referințe bibliografice:**

1. Nota anuală de activitate a Ministerului Afacerilor Interne pentru anul 2020, Chișinău 2021.
2. Legea nr. 45 din 01.03.2007 cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie. În: Monitorul Oficial Nr. 55-56 art. 178, publicată la 18.03.2008.
3. Codul contravențional al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial Nr. 78-84 art. 100, publicat la 17.03.2017.
4. Codul penal al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial Nr. 72-74 art. 195, publicat la 14.04.2009.
5. Ordinul IGP nr. 449 din 13.11.2017 privind aprobarea Procedurii operaționale standard „Intervenția Poliției în cazurile de violență în familie”.
6. Hotărîrea Guvernului nr.281 din 3 aprilie 2018 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a violenței față de femei și a violenței în familie pe anii 2018-2023 și a Planului de acțiuni pentru anii 2018-2020 privind implementarea acesteia. În: Monitorul Oficial Nr. 121-125 art. 348, publicată la 13.04.2018.
7. [http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/MMJS/Transparen-ta-decizionala/5003-20171026\\_StrategiNat\\_pilonVD.pdf](http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/MMJS/Transparen-ta-decizionala/5003-20171026_StrategiNat_pilonVD.pdf).
8. Studiu de fezabilitatea privind „Edificarea Centrului de Justiție Familială din Moldova (CJFM)”. Chișinău, 2021.
9. <http://www.mai.md/ro/news/centrul-de-justitie-familiala-moldo-va-un-nou-proiect-sustinut-de-sua-care-va-fi-gestionat-de>
10. Bune practici în lupta împotriva violenței domestice: Europa & Statele Unite ale Americii. Proiect cofinanțat prin programul Erasmus+ al Uniunii Europene.
11. <http://www.sosviolenta.ro/obiective.html>.
12. <http://mfe.gov.ro/11-milioane-euro-pentru-sprijinirea-si-proteja-rea-victimelor-violentei-domestice/>.
13. <http://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/projects/addressing-violence-against-women-exploring-and-learning.html>.

## TRANZIȚIA SPRE O BUNĂ GUVERNARE ȘI PROTECȚIE EFICIENTĂ A DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR OMULUI

### CONCLUZII

Perspectiva identificării mecanismelor de bună guvernare, în coroborare cu protecția drepturilor omului, amintește de fraza scrisă de academicianul rus, renumitul luptător pentru drepturile omului, Andrei Saharov, pentru discursul de la înmânarea premiului Nobel: *Pace, progres, drepturile omului*. Guvernările ce vor să realizeze progresul trebuie să cunoască faptul că acesta nu poate fi atins în situația lipsei de interes pentru drepturile omului. Republica Moldova, cetățenii și autoritățile și-au anunțat aspirațiile europene, de integrare într-un spațiu democratic, de drept, dar aceste entități mai continuă să-și caute propria identitate, în care practicile juridice, mecanismele bune guvernării, promovarea drepturilor persoanelor să devină realitate. În acest context, soluțiile oferite de mediul academic se concentrează pe două paliere: analiza situației din societate la momentul actual și evidențierea caracteristicilor unei guvernări eficiente, axate pe protecția drepturilor omului. Instituțiile, politicile, mecanismele apte de a produce schimbări calitative, de a elabora și aplica reguli, de a furniza servicii solicitate de societate urmează nu numai să fie descrise; și rezultatele lor ar urma să fie evaluate, prin introducerea instrumentelor informative și sistemice de măsurare a guvernanței. Pe această direcție de dezvoltare, știința avansează o abordare de tip dezagregat, în care principalele elemente sunt statul de drept, democrația și drepturile omului. Această abordare a avut ca rezultat elaborarea unui model generic de măsurare a calității guvernării, principalele componente ale căruia sunt: diagnosticarea, elaborarea de politici publice / a cadrului legal adecvat, aplicare și inovare; pentru fiecare dintre aceste componente se arată modalitățile și instrumentele corespunzătoare.

Protecția eficientă a drepturilor omului poate fi realizată într-un stat de drept și democratic. Legătura dintre aceste două concepte și practici de ma-



nifestare a lor este dificilă, calificată uneori drept una tensionată, în special în condițiile în care nu numai la noi, dar și în societățile occidentale, democrația reprezentativă a dat semne de îngrijorare. Aceste deficiențe pot fi depășite prin implicarea mai activă a cetățenilor în supravegherea clasei politice, apelând la diferite forme de participare, prin intermediul democrației de proximitate, al democrației participative, al dialogului cetățenesc permanent etc., totodată având precauția de a nu cădea în populismul manipulator. Aceste tendințe sunt observate și la nivelul Republicii Moldova, astfel încât legalitatea, libertatea, democrația sunt într-un raport de interdependență și numai în ansamblul său creează premisele necesare unei guvernări eficiente, în special pe dimensiunea administrației publice. De o importanță majoră este interacțiunea elementelor instituționale și a calităților individuale ale personalului administrației publice, racordate la legalitate, democrație și libertate, factorul uman fiind în continuare elementul-cheie pentru realizarea reformelor democratice și construirea statului de drept.

Asupra bunei funcționări a administrației publice un impact imposibil de ignorat o are încrederea cetățenilor în guvernarea lor, aceasta fiind temelia pe care se fundamentează legitimitatea instituțiilor publice și coeziunea socială. Guvernarea poate susține încrederea cetățenilor, dacă este transparentă, se află într-un dialog sincer cu cetățenii, este capabilă de a realiza sarcinile pe care le-a elaborat cu suport cetățenesc și respectă drepturile omului, printre care principalul drept este dreptul la demnitate.

Reformele din domeniul judiciar, care reprezintă un element central al tranziției spre statul de drept, pot avansa dacă se produce și implicarea activă, profesionistă a magistraților în identificarea și soluționarea problemelor din justiția națională. Acest dialog trebuie purtat în condițiile unei responsabilități sporite a corpului magistraților, care să fie prevăzută în mod clar de legislația națională, inclusiv prin delimitarea răspunderii disciplinare și a răspunderii penale a judecătorului pentru emiterea unui act de justiție ilegal. Reforma judiciară poate fi impulsionată și prin revizuirea esenței distingerei administrării ierarhice a procuraturii de autoguvernarea sistemului pe principii de reprezentativitate, autonomie și independență, pentru ca, în final, statutul procurorilor să fie cât mai apropiat de cel al judecătorilor.

Digitalizarea se impune drept o oportunitate care poate fi valorificată și impulsionată inclusiv de condiția pandemică în care ne aflăm și care ne impune în situația de a dezvolta soluții inovative, care, prin esență, pot să asigure

realizarea dreptului de acces la justiție în condiții distanțate. Optând pentru utilizarea tehnologiilor digitale în sectorul justiției, totodată se atrage atenția asupra faptului că domeniul este extrem de sensibil și, prin urmare, trebuie să se respecte cele mai recente standarde în ceea ce privește informațiile și securitatea cibernetică, precum și legislația privind protecția vieții private și protecția datelor cu caracter personal. Pledând pentru digitalizarea accesului la justiție, se remarcă, totuși, importanța păstrării proceselor nedigitale tradiționale și a birourilor de asistență fizice, alături de noile forme digitale, pentru a oferi protecție juridică efectivă și acces la justiție cetățenilor care încă nu pot participa pe deplin la evoluțiile tehnologice, cu atât mai mult că suntem la etapa de tranziție spre statul de drept.

În contextul democrației, relevanță deosebită are procesul electoral, de aceea subliniem analiza datelor concrete, oferite de Comisia Electorală Centrală, care a condus spre depistarea unor deficiențe legislative în domeniul prevenirii și combaterii contravenționalității pe parcursul evenimentelor electorale.

Securitatea umană este una dintre cele mai importante repere în procesul de dezvoltare a societății, din care considerente, politicile publice țintesc spre protecția drepturilor și libertăților cetățenești, iar concomitent cu realizarea securității naționale se instalează starea de încredere, pace și coeziune socială, absența (sau cel puțin diminuarea) pericolelor și amenințărilor referitoare la viața, libertatea, bunăstarea și prosperitatea populației și comunității, asigurată de către autoritățile abilitate din cadrul Ministerului Afacerilor Interne prin acțiuni specifice.

## CONCLUSIONS

The prospect of identifying good governance mechanisms, in conjunction with human rights protection, is reminiscent of the phrase written by the Russian academician Andrei Sakharov, a famous human rights activist, for his speech for the Nobel Peace Prize: Peace, Progress, Human Rights. Governments that want to make progress must know that it cannot be achieved in a situation of lack of interest for human rights. The Republic of Moldova, its citizens and the authorities have announced their European aspirations for integration into a democratic, legal space, but these entities still continue to seek their own identity, in which legal practices, good governance mechanisms, the promotion of human rights become reality. In this context, the solutions offered by the academic environment focus on two levels: the analysis of the situation in today's society and the highlighting of the characteristics of an efficient government based on the protection of human rights. Institutions, policies, mechanisms capable of producing qualitative change, developing and enforcing rules, providing services required by the society should not only be described; their results should also be evaluated, by introducing informational and systemic tools for measuring governance. In this direction of development, science is advancing a disaggregated approach, in which the main elements are the rule of law, democracy and human rights. This approach has resulted in the development of a generic model for measuring the quality of governance, the main components of which are: diagnosis, public policy making / appropriate legal framework, implementation and innovation; for each of these components the appropriate modalities and tools are shown.

Effective protection of human rights can be achieved in conditions of the rule of law and democracy. The connection between these two concepts and their manifestation practices is difficult, sometimes described as a tense one, especially given that not only in our country, but also in Western societies, representative democracy has shown signs of concern. These deficiencies can

be overcome by a more active involvement of the citizens in the surveillance of the political class, resorting to various forms of participation through democracy of proximity, participatory democracy, permanent citizen dialogue etc., while being careful not to fall into manipulative populism. These trends are also observed in the Republic of Moldova, so that legality, freedom, democracy are in a relationship of interdependence and only as a whole create the necessary premises for an efficient governance, especially in the dimension of public administration. Of major importance is the interaction of institutional elements and the individual qualities of public administration staff, connected to legality, democracy and freedom, the human factor being the continuation of the key element for achieving democratic reforms and building the rule of law.

On the good functioning of the public administration an impact impossible to ignore has the trust of the citizens in their government, this being the foundation on which the legitimacy of the public institutions and the social cohesion are based. The government can support the trust of the citizens if it is transparent, has a sincere dialogue with the citizens, is able to carry out the tasks it has developed with citizen support and respects human rights, among which the main right is the right to dignity.

Judicial reforms, which is a central element of the transition to the rule of law, can advance if there is also the active, professional involvement of magistrates in identifying and resolving issues in national justice. This dialogue must be carried out under an increased responsibility of the judiciary, which must be clearly established in national legislation, including by delimiting disciplinary liability and criminal accountability of the judge for issuing an illegal act of justice. The judicial reform can also be promoted by revising the essence of distinguishing the hierarchical administration of the prosecutor's office and the self-governance of the system on the principles of representativeness, autonomy and independence, so that, in the end, the status of prosecutors become as close as possible to the status of judges.

Digitization is an opportunity that can be exploited and boosted including by the pandemic condition we are in and which requires us to develop innovative solutions, which, in essence, can ensure the realization of the right to access to justice in remote conditions. While opting for the use of digital technologies in the justice sector, is noted that the field is extremely sensitive and therefore the latest standards in information and cybersecurity, as well

as the legislation on the protection of privacy and the protection of personal data must be respected. Advocating the digitization of access to justice, however, the importance of preserving traditional non-digital processes and physical aid offices, along with new digital forms, is emphasized, in order to provide effective legal protection and access to justice to citizens who cannot yet fully participate in technological developments, all the more so as we are at the stage of transition to the rule of law.

In the context of democracy, the electoral process has a special relevance; that is why we emphasize the analysis of concrete data provided by the Central Electoral Commission, that have led to the detection of legislative deficiencies in the field of preventing and combating contravention during electoral events.

Human security is one of the most important landmarks in the process of the development of the society, for which reasons public policies aim at protecting the citizens` rights and freedoms, and, simultaneously with the achievement of national security, is established the state of trust, peace and social cohesion, the absence (or at least the reduction) of the dangers and the threats to life, freedom, welfare and prosperity of the population and the community, ensured by the competent authorities within the Ministry of Internal Affairs through specific actions.

## CUPRINS

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Elena ARAMĂ, Rodica CIOBANU. Dimensiuni ale tranziției guvernării spre eficiență și drepturile omului (în loc de introducere) .....</b> | <b>3</b>  |
| <b>Capitolul I.</b>  |           |
| <b>FACTORI ȘI INSTRUMENTE ÎN AFIRMAREA BUNEI GUVERNĂRI ȘI A PROTECȚIEI DREPTURILOR OMULUI .....</b>  | <b>15</b> |
| <b>Rodica CIOBANU. Identificarea mecanismelor de modernizare a guvernării printr-o abordare de tip dezagregat .....</b>                    | <b>16</b> |
| <b>Elena ARAMĂ. Criza democrației reprezentative și propuneri de depășire .....</b>  | <b>42</b> |
| <b>Ion GUCEAC. Legalitatea, libertatea, democrația și birocrăția în administrația publică .....</b>  | <b>61</b> |
| <b>Svetlana SLUSARENCO. Beneficiile încrederii cetățenilor asupra bunei funcționări a administrației publice .....</b>                     | <b>77</b> |
| <b>Capitolul II.</b>   |           |
| <b>JUSTIȚIA RESPONSABILĂ - O DIMENSIUNE INDISPENSABILĂ TRANZIȚIEI SPRE UN STAT DE DREPT ȘI O GUVERNARE EFICIENTĂ .....</b>                 | <b>95</b> |
| <b>Veronica MOCANU. Consolidarea dreptului de acces la justiție în condiții de instituționalizare a instanțelor digitalizate .....</b>     | <b>96</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Andrei NEGRU. Importanța activismului juridic profesional pentru justiția națională .....</b>   | <b>116</b> |
| <b>Natalia CRECIUN. Independența și răspunderea disciplinară a procurorilor – elemente inseparabile ale reformei domeniului justiției .....</b>  | <b>133</b> |
| <b>Andrei NEGRU, Olga MIHAILENCO. Răspunderea disciplinară și răspunderea penală a judecătorului în situația emiterii unui act de justiție ilegal .....</b>                                  | <b>169</b> |
| <b>Capitolul III.<br/>ASPECTE PARTICULARE DE PROTECȚIE<br/>A DREPTURILOR OMULUI .....</b>  | <b>185</b> |
| <b>Ianuș ERHAN. Protecția drepturilor și libertăților omului în contextul ordinii și securității publice .....</b>   | <b>186</b> |
| <b>Oleg PANTEA. Răspunderea contravențională pentru încălcarea drepturilor electorale ca drepturi fundamentale ale omului și cetățeanului. Competența Comisiei Electorale Centrale .....</b> | <b>212</b> |
| <b>Ianuș ERHAN. Rolul și locul Centrului pentru prevenirea și combaterea violenței în familie și a violenței în bază de gen .....</b>  | <b>233</b> |
| <b>CONCLUZII .....</b>   | <b>247</b> |

## TABLE OF CONTENTS

|  |    |
|--|----|
| <b>Elena ARAMA, Rodica CIOBANU.</b> Dimensions of the government transition to efficiency and human rights<br><i>(instead of introduction)</i> ..... | 3  |
| <b>Chapter I.</b><br><b>FACTORS AND INSTRUMENTS OF AFFIRMATION OF GOOD GOVERNANCE AND HUMAN RIGHTS PROTECTION</b> .....                              | 15 |
| <b>Rodica CIOBANU.</b> Identifying mechanisms for modernizing governance through a disaggregated approach .....                                      | 16 |
| <b>Elena ARAMA.</b> The crisis of representative democracy and proposals for overcoming it .....   | 42 |
| <b>Ion GUCEAC.</b> Legality, freedom, democracy and bureaucracy in public administration .....   | 61 |
| <b>Svetlana SLUSARENCO.</b> The benefits of the citizens' trust in the proper functioning of public administration .....                             | 77 |
| <b>Chapter II.</b><br><b>RESPONSIBLE JUSTICE - AN INDISPENSABLE DIMENSION OF THE TRANSITION TO A RULE OF LAW AND AN EFFICIENT GOVERNANCE</b> .....   | 95 |
| <b>Veronica MOCANU.</b> Strengthening the right of access to justice in conditions of institutionalization of digitized courts .....                 | 96 |



|  |     |
|--|-----|
| <b>Andrei NEGRU.</b> The importance of professional legal activism for the national justice .....  | 116 |
| <b>Natalia CRECIUN.</b> Independence and disciplinary liability of prosecutors - inseparable elements of the judicial reform .....   | 133 |
| <b>Andrei NEGRU, Olga MIHAILENCO.</b> Disciplinary liability and criminal accountability of the judge in case of adopting an illegal act of justice .....                                  | 169 |
| <b>Chapter III.</b><br><b>PARTICULAR ASPECTS OF THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS</b> .....   | 185 |
| <b>Ianus ERHAN.</b> Protection of human rights and freedoms in the context of public order and security .....  | 186 |
| <b>Oleg PANTEA.</b> The contraventional accountability for the violation of electoral rights as fundamental human and citizen rights. Competence of the Central Electoral Commission ..... | 212 |
| <b>Ianus ERHAN.</b> The role and place of the Center for Preventing and Combating Domestic Violence and Gender-Based Violence .....  | 233 |
| <b>CONCLUSIONS</b> .....   | 250 |