

**MINISTERUL EDUCAȚIEI, CULTURII ȘI CERCETĂRII  
AL REPUBLICII MOLDOVA  
UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA**

**CONTEXTUL MULTIDIMENSIONAL ACTUAL  
AL GUVERNĂRII ȘI DREPTURILOR OMULUI  
ÎN REPUBLICA MOLDOVA**

**CHIȘINĂU 2021**

---

CZU:342(478)(082)

C 69

*Monografia este recomandată  
pentru publicare de Consiliul Facultății de Drept, USM*

**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 din Republica Moldova

**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.

Cuprins paral.: b. rom., engl. – Rez.: lb. engl. – Referințe bibliogr. la sfârșitul art. și în subsol. – 100 ex.

**ISBN 978-9975-3498-3-3.**

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

Tipărit la Tipografia Artpoligraf SRL

---

## CONTEXTUL MULTIDIMENSIONAL ACTUAL AL GUVERNĂRII ȘI DREPTURILOR OMULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Coordonator:* Rodica Ciobanu, dr., conf. univ.

Monografia colectivă este elaborată în contextul realizării proiectului instituțional ***Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului*** (cifrul proiectului: **20.80009.1606.15**). Lucrarea conține cercetări științifice interdisciplinare asupra problemelor actuale ale guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova, abordate în contextul necesităților de modernizare a mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului. În lucrare se realizează analiza multidimensională a specificului contextului social și juridic actual al Republicii Moldova, operându-se generalizări asupra problemelor cu referire la protecția drepturilor omului în context național.

Monografia este structurată în trei compartimente ce includ studii ale cercetătorilor privind: drepturile omului și buna guvernare în calitate de valori constituționale fundamentale; mecanismele și procedurile de evaluare și democratizare a guvernării, precum și problema democrației și a drepturilor omului în perioada de pandemie.

---

**FUNDAMENTELE GUVERNĂRII ȘI DREPTURILOR OMULUI ÎN  
CONTEXTUL SOCIAL-JURIDIC ACTUAL**

**AL REPUBLICII MOLDOVA**

(în loc de ÎNTRODUCERE)

**GOVERNANCE AND HUMAN RIGHTS FRAMEWORKS IN THE  
CURRENT SOCIAL AND LEGAL CONTEXT OF**

**THE REPUBLIC OF MOLDOVA**

(instead of INTRODUCTION)

**CZU: 342.51 + 342.7(478)**

Problematika guvernării și drepturilor omului este cheia în care sunt gândite societățile contemporane. În mai multe părți ale lumii, societățile explorează diferite modalități de promovare și consolidare a guvernării democratice, adesea viciată în urma conflictelor violente, în urma dispariției regimurilor autoritare și în urma crizelor (politice, economice, pandemice), iar problematica drepturilor omului și problemele de guvernare depășesc frontierele naționale. În rezultat, tratarea problematicii mecanismelor de guvernare axate pe drepturile omului, datorită vastității, dar și importanței sale, necesită abordări cuprinzătoare care să includă interdependențele dintre dimensiunea instituțională și cea umană, dintre dimensiunea civilă, culturală, economică, politică și socială, dintre ceea ce este și ceea ce trebuie să fie.

Or, mecanismele evoluează în timp, constituie dispozitive/instrumente juridice care fiind puse în aplicare contribuie la direcționarea acțiunilor actorilor umani, determină constrângeri ce îngăduesc încălcarea drepturilor și libertăților individuale, determinând realizarea dreptului și implementarea principiilor statului de drept. În acest context, mecanismele statului de drept, în mod particular urmăresc stabilirea constrângerilor în activitatea actorilor implicați în guvernare astfel încât acestea (instituțiile) să răspundă necesităților societății, să acționeze în avantajul democrației, valorilor democratice și în special al drepturilor omului. Configurate în formula respectivă, mecanismele sunt atribuite instituțiilor/autorităților de stat, care prin lege dețin toate atribuțiile necesare pentru creșterea rolului său social, pentru crearea unei relații de reciprocitate dintre guvernare și societate, dintre instituții și cetățeni. Această configurarea, în mod particular

reactualizează rolul decisiv al Constituțiilor și Curților Constituționale în actualitate, considerate a fi cele mai bune mecanisme instituționale concepute de a constrânge comportamente și excese ale guvernării.

Astfel, printre multiplele provocări la care sunt expuse societățile, cele care sunt raportate relației dintre instituții de stat și cetățeni, devin resimțite cu o deosebită acuitate în condițiile statelor cu democrații tinere. Unități de măsură ale calității guvernării fiind gradul de bunăstare și satisfacție a cetățenilor, condițiile de viață, gradul de dezvoltare economică, stabilitate, existența și eficiența instrumentelor și mecanismelor de asigurare și respectare a drepturilor omului. În prezent, în Republica Moldova la toate compartimentele indicate sunt remarcate curențe, atât în raport cu gradul de eficiență a instituțiilor puterii de stat, cât și la nivel de implicare și spirit civic, la nivel de practici juridice, precum și la compartimentul cercetări științifice fundamentale ale mecanismelor de creștere a gradului de democratizare a societății prin implementarea principiilor de bună guvernare axată pe protecția drepturilor omului. Or, un drept al omului este o revendicare atribuită prin simpla condiție de a fi ființă umană. La baza drepturilor omului stau valorile fundamentale: demnitatea umană, egalitatea, libertatea individuală, respectul pentru celălalt, nediscriminarea, toleranța, dreptatea și responsabilitatea. Aceste caracteristici sunt specifice tuturor domeniilor și categoriilor de drepturi. Pe parcursul ultimilor ani au fost identificate cazuri de ignorare / marginalizare a acestor drepturi, respectiv revitalizarea acestora atât pentru domeniul de cercetare, cât și aplicativ este o prioritate.

Urmărind fundamentarea doctrinară și metodologică a direcțiilor prioritare de analiză<sup>1</sup>, precum și profilarea etapelor de schimbare și a particularităților societale ale guvernării, se accentuează relevanța socio-juridică a modernizării guvernării axate pe drepturile omului. Având în vedere faptul că transparența informațională reprezintă un element cheie a bunei guvernări, o atenție deosebită, merită a fi acordată dreptului de acces la informație și dreptului la protecția datelor cu caracter personal, precum și capacității instituțiilor publice de a asigura echilibrul acestora<sup>2</sup>. În același timp, nu pot fi trecute cu vederea și necesită a fi analizate schimbările în structurile sociale actuale, raportate schimbărilor la nivel global și noile viziuni doctrinare lansate la nivel internațional (drepturile omului și schimbările climatice, drepturile omului și societatea în criză, drepturile omului

---

<sup>1</sup> Ciobanu Rodica. Premise metodologice de evaluare a mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului. În: *Academos*, nr.3/2020, p.86 - 94

<sup>2</sup> Mocanu Veronica. Reziliența electronică în domeniul judiciar: cerințe a timpului și expresie a bunei guvernări. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*.

și guvernarea etc.) și reglementările normativ-juridice naționale, precum este dreptul la participare în luarea deciziilor de mediu fără garantarea mecanismului de apărare în instanță, limitarea dreptului de participare și acces în situația Pandemiei COVID-19 etc.<sup>3</sup>

Vastitatea cadrului problematic formulat, suscitată de condițiile actuale în care este exercitată guvernarea și gradul de protecție a drepturilor omului, în mod implicit plasează în prim plan problemele ce țin de valorile constituționale fundamentale. Din arealul valoric constituțional drepturile omului și buna guvernare rămân a fi cele pe care societățile și statele actuale le urmăresc pentru a fi realizate sau, după caz, consolidate și în secolul XXI. Îmbinarea acestor două valori nu este accidentală, căci doar în condițiile democrației se poate institui o guvernare bună, protectoare cu drepturile persoanei, capabilă de a oferi mecanisme și instrumente utile pentru dezvoltarea societății, dar și a fiecărui membru în parte. Pentru a identifica soluții pe termen lung pentru Republica Moldova este necesar a stabili mai întâi starea în care se află acum aceste valori fundamentale.

Folosind rezultatele sondajelor de opinie facem referință la modul în care cetățenii percep guvernarea din Republica Moldova, opinii ce adesea și în mare măsură se referă la deturnarea procesului de democratizare. Această situație a bulversat societatea care a asistat, pe de o parte, la adoptarea unor acte normative democratice, iar pe de alta – la ineficiența justiției, schimbări legislative menite să mențină la putere politicieni ce nu mai erau credibili în ochii cetățenilor ș.a. Aceste insuccese i-au determinat pe unii cercetători să pună sub semnul întrebării întâietatea valorilor procesului de democratizare vis-a-vis de drepturile omului. Astfel, abordarea problematicii mecanismelor unei guvernări axate pe drepturile omului necesită analize cuprinzătoare care să includă interdependențele dintre dimensiunea umană și cea instituțională a drepturilor omului.

În contextul dat, drepturile social-economice se manifestă, indică profesorul Elena Aramă<sup>4</sup>, în calitate de indicator al posibilităților individului, dar și al statului, de a produce și repartiza bunuri necesare existenței umane. Aceste drepturi reies din natura socială a omului și solidaritatea membrilor societății. Mai mult, ideea cooperării și solidarității sociale în condițiile constituționalismului contemporan, impune ca statul să evolueze în calitate de instrument al consimțământului și

---

<sup>3</sup> Iordanov Iordanca-Rodica, Punga Irina. Participarea civilă în procese decizionale de mediu în contextul crizei declanșate de Covid-19. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*.

<sup>4</sup> Aramă Elena. Revendicarea drepturilor social-economice în contextul jurisprudenței constituționale. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*.

compromisului social, asigurând formarea unui echilibru al diversității de interese private și colective care se manifestă în societate. Pornind de la faptul că orice constituție trebuie să asigure echilibrul dintre valorile libertății și responsabilitatea reciprocă a cetățeanului și statului, academicianul Ion Guceac<sup>5</sup> argumentează necesitatea ca acest aspect să se regăsească în conținutul normativ al Constituției Republicii Moldova. Corespunzător procesului de revendicare a acestor drepturi constituționale, în monografie<sup>6</sup> se accentuează atenția asupra faptului că acest proces (de revendicare), include atât solicitarea propriu-zisă, cât și reacția la aceste solicitări din partea instituțiilor statului. În procesul respectiv, în afară de cetățeni, sunt implicate autoritățile statului, printre care și cele judiciare, inclusiv Curtea Constituțională, căreia îi revine rolul esențial în difuzarea valorilor constituționale în toate ramurile dreptului pentru a proteja drepturile persoanelor.

De luat în considerare este și faptul că epoca postindustrială a adus omenirii nu numai avantaje tehnologice, dar și dezavantaje și provocări sub forma crizelor financiar-economice, pandemice, deteriorarea valorilor morale și alte fenomene nocive cărora societățile încearcă a le găsi soluții, iar actualitatea acestora pentru Republica Moldova este evidentă, pornind de la realitatea social-politică și juridică actuală, care accentuează importanța elaborării unui model al constituționalismului care să asigure o dezvoltare dinamică a societății, pace și coeziune socială, dar toate acestea nu pot fi asigurate fără libertatea individului<sup>7</sup>. În acest proces o importanță primordială are solidaritatea socială, cea care permite funcționarea unei societăți, fiind un model de îmbinare a intereselor individuale cu interesul general, privit ca scop al acțiunii umane prin orientarea valorizantă a motivului persoanei tocmai pentru a echilibra relația individ-societate. Pornind de la faptul că orice constituție trebuie să asigure echilibrul dintre valorile libertății cu responsabilitatea reciprocă a cetățeanului și statului, prin analiza modelelor constituționale de relații dintre individ-societate-stat sunt constatate unele deficiențe în reglementarea constituțională în Republica Moldova<sup>8</sup>.

Or, drepturile și libertățile fundamentale trebuie să fie nu doar proclamate în Constituție, dar și înzestrate cu instrumente sigure de protecție, dintre care în mod tradițional sunt indicate separația puterilor, controlul constituționalității legilor etc. Mergând pe această linie de gândire, este necesară și analiza jurisprudenței

<sup>5</sup> Guceac Ion. Solidaritatea socială - tendință constantă a constituționalismului. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*.

<sup>6</sup> Aramă Elena. *Op.cit.*

<sup>7</sup> Guceac Ion. Determinante ale libertății politice. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*.

<sup>8</sup> *Ibidem*

constituționale cu privire la protecția drepturilor social-economice a persoanelor, libertatea lor. Libertatea este înțeleasă ca lipsa constrângerii din exterior, dar și o putere de a alege între diferite moduri de comportament. Libertatea politică<sup>9</sup> analizată ca formă de manifestare a libertății sociale și ca premisă pentru alte libertăți, implică participarea la alegerea guvernanților, la procesul legislativ, la controlul asupra administrației. Un loc aparte este acordat problemei interpretării noțiunii de determinante ale libertăților politice și formelor de manifestare a acestora (atractivitatea psihologică a libertății, spontaneitatea, proprietatea). Pe baza analizei, I. Guceac stabilește că libertatea politică se materializează și devine o posibilitate reală pentru membrii societății prin intermediul drepturilor politice fundamentale.

Avansând ideea că datorită diversității formulelor și a domeniilor preocupate de analiza teoretică a guvernării (care a devenit un concept cheie de organizare social-politică și administrativă), se impune ca necesară și valorificarea dimensiunii aplicativ-evaluative. Luând în considerare faptul că termenul „guvernare” înglobează în conținut instituțiile și structurile statului, procesele decizionale, capacitatea de implementare, relația dintre autorități și cetățeni, acesta se prezintă ca un concept complex și multidimensional. Astfel, prin intermediul aplicării arsenalului metodologic interdisciplinar, se propune tratarea guvernării - în calitate de *concept*, pentru a determina conținutul referențial asupra căruia se insistă, dar și pentru a accentua relevanța și utilitatea operațională a acestuia; - în calitate de proces, care înglobează dimensiuni, precum cea politică, instrumentală, tehnică și valorică și care determină funcționalitatea guvernării; - *ca finalitate*, prin care este evaluată eficiența și eficacitatea guvernării și măsurat gradul de satisfacție al cetățenilor<sup>10</sup>. Ca rezultat se conceptualizează natura mecanismelor de modernizare a guvernării axate pe drepturile omului, printre care accesul liber la o justiție independentă este fundamental.

Un regim contemporan democratic impune cerințe față de calitatea și eficiența justiției – într-o abordare de organizare și funcționare a autorităților și instituțiilor publice și a instanțelor judecătorești, finalitatea fiind calitatea actului de justiție și încrederea societății în această componentă a puterii de stat, afirmă doctorul habilitat A. Negru și C. Josan<sup>11</sup>. Realitatea juridică națională ne indică

<sup>9</sup> *Ibidem*

<sup>10</sup> Ciobanu Rodica. Conceptualizarea mecanismelor de modernizare a guvernării axate pe drepturile omului. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*.

<sup>11</sup> Negru Andrei, Josan Cristina. Proceduri de alegere a reprezentanților societății civile în organele de administrare a justiției. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*.



că valorificarea drepturilor și libertățile omului nu este posibilă fără o justiție de calitate, credibilă în perceperea socială. Justiția, în calitate de element obligatoriu a unei democrații viabile – mediu de promovare și protejare a drepturilor omului, necesită a deține capacitatea decizională și, indiferent de evenimentele politice, de a asigura accesul la justiție.

Astfel, Justiția, ca putere în stat și serviciu public, relaționează direct cu membrii societății, hotărârile judiciare afectând – la fel de direct și uneori imediat – Drepturile Omului; din acest punct de vedere, în activitatea sa, Justiția trebuie să promoveze echitatea, umanismul, să dea dovadă de independență, imparțialitate, integritate, incoruptibilitate, să asigure tuturor justițiabililor liberul acces la justiție și dreptul la un proces echitabil, demonstrând, astfel, preocuparea necondiționată pentru protecția Omului, a Drepturilor și Libertăților sale, în calitate de valori fundamentale ale unui Stat de Drept<sup>12</sup>.

În acest sens devine crucială asigurarea condițiilor de exercitare a justiției, a autoadministrării justiției prin Consiliul Superior al Magistraturii<sup>13</sup>. Implicarea reprezentanților societății civile în componența Consiliilor Judiciare, în competența cărora este autoadministrarea autorității judecătorești, la etapa contemporană de dezvoltare a societății devine incontestabilă. Însă sunt discutabile condițiile și autoritățile decizionale de concurs, realizate de autoritățile statului, prin motivul de asigurare a unui sistem de frâne și contragreutăți în structura trihotomică a puterii de stat. Organizarea de Comisia Juridică, Numiri și Imunități, în condițiile legislației naționale a acestor concursuri, devine accentuat politizată și chiar dacă se obține o selecție reușită în aspect de profesionalism și integritate oricum, membrii aleși în așa condiții sunt într-un deficit de încredere din partea societății, fiind percepuți drept atașați ai puterii. Fenomenul în cauză, prin perceperea socială subiectivă, afectează considerabil încrederea într-o justiție profesionistă și independentă. De aceea se impune fortificarea rolului membrilor societății civile în componența Consiliilor Judiciare naționale, precum și identificarea și propunerea de mecanisme juridice noi de selecție a reprezentanților societății civile din componența CSM, evaluarea atât a avantajelor, cât și efectelor implementării unui asemenea mecanism în coraport cu responsabilizarea judecătorilor și a creșterii încrederii societății în justiție. Subiectul respectiv este conturat de sinteza realizată asupra standardelor internaționale pertinente și a doctrinei juridice, a criteriilor de evaluare a calității și eficienței activității de inspecție judiciară, în vederea valorificării autoguvernării judecătorești pe dimensiunea îmbunătățirii de

<sup>12</sup> Creciu Natalia. Criterii de evaluare a calității și eficienței activității inspecției judiciare. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*.

<sup>13</sup> Negru Andrei, Josan Cristina. *Op.cit.*

ansamblu a activității justiției ca serviciu public, protector și garant al Drepturilor Omului. Organele de inspecție judiciară, în abordarea conceptuală a investigației, sunt acele entități – exponente ale magistraturii, dar diferite de Consiliile Judiciare, care exercită competențe în arealul răspunderii disciplinare a judecătorilor și în arealul verificării activității organizatorice a instanțelor de judecată. Focusată pe analiza a trei criterii de evaluare – profesional, operațional și instituțional, fiecare dintre ele fiind reprezentate de anumiți indicatori, se concluzionează că activitatea calitativă și eficientă a organului de inspecție judiciară are o contribuție esențială în procesul de reformare și consolidare a justiției în condițiile societății contemporane<sup>14</sup>.

Printre instrumentele de asigurare a unei justiții eficiente se numără și cele legate de calificarea infracțiunilor și contravențiilor, de aceea doctorul în drept O. Pantea<sup>15</sup> face referință la aspecte privind condițiile preexistente ale contravențiilor care vizează un complex de valori: activitatea de întreprinzător, fiscalitatea, activitatea vamală și valorile mobiliare, la conținuturile constitutive ale acestora, la formele și modalitățile de săvârșire, precum și la sancțiunile aplicabile. Prin stabilirea și analiza complexă a acestor elemente poate fi efectuată calificarea juridică obiectivă a faptelor, poate fi determinat gradul de pericol social și limitele sancționării acestora. Constatarea și calificarea corectă a contravențiilor este necesară pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanei, apărarea proprietății, a ordinii publice și altor valori ocrotite de legea contravențională.

Pornind de la ipoteza că una dintre prioritățile naționale a Republicii Moldova în secolul al XXI-lea este asigurarea securității economice, doctorul în drept Oleg Pantea<sup>16</sup> evidențiază obiectul generic al contravențiilor date, format din patru grupuri mari de relații sociale ce reiese din însuși titlul capitolului XV Cod contravențional. În susținerea opiniilor expuse se face trimitere la statisticile oficiale cu privire la săvârșirea, constatarea, sancționarea contravențiilor respective. Datele granulare au condus la o înțelegere mai bună a modului și mijloacelor în care autoritățile luptă cu fenomenul contravenționalității economice, dar și eficiența măsurilor de prevenire, prin compararea informațiilor de la an la an. În conținutul compartimentului *Asigurarea securității economice ca valoare fundamentală a societății democratice prin analiza Cap. XV Cod Contravențional* a fost menționată prezența la unele contravenții a obiectului material, adică

---

<sup>14</sup> Creciu Natalia. *Op.cit.*

<sup>15</sup> Pantea Oleg. *Asigurarea securității economice ca valoare fundamentală a societății democratice prin analiza Cap. XV Cod Contravențional*. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*.

<sup>16</sup> *Ibidem*

a entităţii fizice afectate în urma săvârşirii faptei contravenţionale, s-a stabilit subiectul contravenţiilor, persoana fizică şi persoana juridică, inclusiv prezenţa subiectului special – persoana cu funcţii de răspundere şi persoana cu funcţie de demnitate publică.

În condiţiile actuale nu a fost posibil de a trece cu vederea problemele de natură juridică scoase în evidenţă de Covid -19, care în mod direct a marcat drepturile omului, dar şi a subliniat anume aspecte problematice în guvernare. În contextul realizării cercetării în condiţiile pandemiei, datorită faptului că Parlamentul Republicii Moldova a realizat una dintre atribuţiile sale: declararea stării de urgenţă la 17 martie 2020, s-a realizat investigarea unor dimensiuni pronunţate de criza pandemică. Pe durata stării de urgenţă, (similar ca şi în cazul stării de asediu sau de război), în funcţie de gravitatea situaţiei ce a determinat instituirea acesteia, poate fi restrâns, dacă este cazul, exerciţiul unor drepturi sau libertăţi ale cetăţenilor în conformitate cu art.54 din Constituţie. În ceea ce priveşte restricţionarea anumitor drepturi, trebuie luat în considerare principiul proporţionalităţii, de asemenea de ținut cont că orice măsură luată trebuie să fie adecvată, necesară şi proporţională. Dar criza a impus şi modificarea sau găsirea unor modalităţi noi de protecţie a drepturilor omului, ceea ce s-a reflectat în cercetările autorilor V. Mocanu, O. Chisari-Lungu, Iordanov I.-R. şi Punga I., S. Slusarenco.

Criza COVID-19 a avut un impact semnificativ asupra tuturor domeniilor, excepţie nu face nici cazul profesiilor juridice şi a sistemului juridic în general. Ca orice criză şi cea generată de pandemie a provocat cercetătorii să caute şi să găsească metode, căi, concepte noi care ar putea defini realitatea socio-juridică actuală. În acest sens în studiul realizat de V. Mocanu<sup>17</sup> este abordată o noţiune relativ nouă pentru domeniul juridic autohton – cel al rezilienţei. Rezilienţa este definită ca fiind capacitatea comunităţilor din sistemele socio-ecologice complexe de a învăţa, face faţă, adapta şi transforma în faţa şocurilor şi a stresului. Rolul societăţii şi al instituţiilor statului este de a înţelege modul în care sistemele susţin comunităţile pe care le deserveşc şi să se asigure că cei săraci şi vulnerabili au opţiuni şi oportunităţi de a se integra pe deplin în sistemele rezistente. Raportată la sectorul juridic, noţiunea rezilienţei este orientată spre evidenţierea importanţei critice de a construi rezilienţa în sectorul judiciar prin extinderea utilizării videoconferinţelor în instanţele naţionale de judecată. Studiul prezintă perspectivele posibile a fi urmate în contextul extinderii utilizării aplicaţiei de

<sup>17</sup> Mocanu Veronica. Rezilienţa electronică în domeniul judiciar: cerinţe a timpului şi expresie a bunei guvernări. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării şi drepturilor omului în Republica Moldova*.

videoconferință în domeniul justiției și oferă o evaluare prealabilă a acțiunilor și etapelor necesare a fi parcurse.

Autoarea studiului *Reziliența electronică în domeniul judiciar: cerințe a timpului și expresie a bunei guvernări*<sup>18</sup> indică faptul că videoconferința urmează a fi abordată drept un instrument efectiv de organizare a ședințelor de judecată, iar în plan național, utilizarea acesteia poate fi extinsă la alte tipuri de cauze (inclusiv civile, contravenționale) și/sau acțiuni procesuale decât cele reglementate pe moment. Analiza întreprinsă a dat posibilitatea de a pleda pentru instituționalizarea centrelor locale sau a sălilor de videoconferință în teritoriu, fapt care ar acorda posibilitatea grupurilor vulnerabile, dar și anumitor categorii de specialiști să participe în ședințe de judecată de la distanță și astfel să fie urmate atât prescripțiile epidemiologilor, cât și principiul accesului la justiție și realizarea unei justiții corecte, independente și imparțiale.

2020 va rămâne în istorie ca anul pandemiei globale cu restricții puternice. Majoritatea guvernelor au răspuns la pandemia provocată de coronavirus (COVID-19) prin declararea stării de urgență și prin adoptarea a numeroase măsuri de combatere a răspândirii virusului, care au inclus adesea restricții privind libertățile de întrunire și circulație. În opinia Comisiei de la Veneția, dispozițiile privind starea de urgență vor trebui interpretate în mod sistemic, cu respectarea celorlalte dispoziții constituționale, în special a celor care consacră și garantează drepturile și libertățile fundamentale<sup>19</sup>. Este important să ne dăm seama că printre celelalte drepturi dreptul la un mediu sănătos este unul fundamental și ar trebui respectat, iar statul ar trebui să creeze și să elaboreze mecanisme adecvate pentru garantarea dreptului la acces la informații și la participarea publicului în procesul decizional în materie de mediu. Implicarea publică sau implicarea cetățenilor poate fi considerată în calitate de mecanism care asigură declarațiile/poziția cetățenilor și organizațiilor neguvernamentale ca reflectare a modului în care funcționează autoritățile<sup>20</sup>. Importanța implicării publice a fost subliniată de către Departamentul Națiunilor Unite pentru Afaceri Economice și Sociale ce definește participarea publică ca (...) implicarea cetățenilor în procesul decizional al statului - prin măsuri și / sau aranjamente instituționale - pentru a-și spori influența asupra politicilor și programelor publice, asigurând un mai mare impact pozitiv

---

<sup>18</sup> *Ibidem*

<sup>19</sup> Opinia nr. 838/2016 cu privire la proiectul legii constituționale a Franței „Privind protecția Națiunii”, CDL-AD (2016) 006, § 54).

<sup>20</sup> Iordanov Iordanca-Rodica, Punga Irina. Participarea civilă în procese decizionale de mediu în contextul crizei declanșate de Covid-19. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*.

asupra condițiilor lor sociale și economice”. Este firesc a fi analizată și activitatea puterii executive a Republicii Moldova în perioada pandemiei. Puterea executivă este exercitată de Guvern, ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale și organele administrației publice locale<sup>21</sup>. O trăsătură importantă a organelor administrației publice este că întreaga lor activitate se desfășoară atât în interesul statului, al unităților administrativ-teritoriale, cât și al particularilor (persoane fizice și juridice). Această particularitate a administrației publice este foarte importantă în special în situațiile de criză cum este cea actuală, de pandemie generată de virusul Covid-19. Experiența relativ redusă a gestionării situației pandemice a impus anumite limite în exercitarea competențelor funcționale ale organelor administrației publice.

Deci, 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, afirmă R. Ciobanu<sup>22</sup>. Mai mult, drepturile sunt relaționări, implicând relații de dependență reciprocă și responsabilitate, devenind mecanisme în sine de modelare a identității subiectului, absolut necesare în condițiile actuale. Și chiar dacă din punct de vedere formal, legislativ și ideologic drepturile omului au câștigat teren, nu neapărat și din punct de vedere al realităților trăite, în care mai persistă îndoieli, incertitudini cu referire la respectarea drepturilor omului. Încălcările înregistrate la compartimentul drepturile omului sunt cele care mai sunt prezente pe agenda dezbaterilor publice<sup>23</sup>. Astfel, necesitatea valorificării în continuare a dinamicii sociale și juridice în concordanță cu cerințele și provocările timpului prin implementarea bunelor practici de guvernare și protecție a drepturilor omului se prezintă ca prioritate în tendința de modernizare a Republicii Moldova.

**Rodica CIOBANU, dr., conf. univ.**

**Elena ARAMĂ, dr. hab., prof. univ.**

---

<sup>21</sup> Chisari-Lungu Oxana. Atribuțiile organelor administrației publice centrale și locale pe perioada de pandemie generată de virusul Covid-19. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*.

<sup>22</sup> Ciobanu Rodica. 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*.

<sup>23</sup> *Ibidem*



## **CAPITOLUL I**

**DREPTURILE OMULUI ȘI BUNA GUVERNARE –  
VALORI CONSTITUȚIONALE FUNDAMENTALE**

## **CHAPTER I**

**HUMAN RIGHTS AND GOOD GOVERNANCE –  
CONSTITUTIONAL FUNDAMENTAL VALUES**

---

## PERSPECTIVE ALE UNEI ABORDĂRI DE TIP INTEGRAT ÎN TRATAREA GUVERNĂRII ȘI A DREPTURILOR OMULUI

### THE PERSPECTIVES OF AN INTEGRATED APPROACH IN THE ANALYSIS OF GOVERNANCE AND HUMAN RIGHTS

CZU: 342.51 + 341.231.14

#### Summary

*In many parts of the world, societies are exploring different ways to promote and strengthen democratic governance, often jeopardized by violent conflicts, the disappearance of authoritarian regimes, and crises (political, economic, pandemic), despite this, human rights and governance concerns transcend national borders. Consequently, this research focuses on governance in association with the respect for human rights, building upon the previous studies that emphasize the democratic institutions' importance to achieve good governance, able to provide the best tools and mechanisms for legal and social protection. Therefore, democracy is understood not only as an end in itself, but also as a mean to secure rights (economic, political, and social). Thus, to analyze the governance mechanisms focused on the protection of human rights, it is necessary to include another concept, as democratization. Moreover, in a true democracy, the participation, dialogue, consensus, transparency, accountability, and the rule of law make the state more representative and able to respond adequately to the concerns of its citizens, and we believe that these conditions are indispensable to increase the respect for people and their rights, similar to the Kantian formula according to which a human being should be the main goal. Thus, addressing the issue of governance mechanisms with the focus on human rights, considering the broadness and the importance of the issue, requires comprehensive approaches, comprising the interdependencies between the institutional and human dimensions, between civil, cultural, economic, political and social ones, and between what it is and what should be.*

**Keywords:** *governance, interdisciplinary approach, human rights, legitimacy*



### Aspecte introductive

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 mai multe părți ale lumii, societățile explorează diferite modalități de promovare și consolidare a guvernării democratice, adesea viciată în urma conflictelor violente, în urma dispariției regimurilor autoritare și în urma crizelor politice.

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.

Mai mult ca atât, oamenii indiferent de cetățenie își doresc să fie bine guvernați. Astfel, statele moderne devin responsabile pentru livrarea bunurilor politice, esențiale pentru cetățenii săi. Anume în această configurare a relației stat-persoană-drept și are loc legitimarea guvernării încă din secolul al XVII - lea, relație ce se constituie în baza a așa repere precum: siguranță și securitate; statul de drept, transparență decizională și zero corupție; participarea și drepturile omului; oportunități economice și umane de dezvoltare durabilă, toate considerate a fi simbol al performanței oricărei guvernări.

Autori preocupați de studiul democrației și a guvernării consideră că acestea se înscriu printre beneficiile globalizării [1] deoarece datorită acestora (globalizării) democrația din state cu tradiții democratice au inspirat și au creat un mediu favorabil pentru extinderea valorilor și principiilor în alte zone ale lumii. În același timp se argumentează că procesul de tranziție spre democrație nu este unul impus, ci se realizează sub presiunea cetățenilor asupra autorităților, mai mult chiar se indică că modul în care se realizează tranziția nu sunt neapărat niște procese logice. În același timp, democratizarea unei societăți este un proces de durată, precum și faptul că nu este suficient să fie declarată/proclamată, dar trebuie instituită, creată prin implicarea autorităților, instituțiilor și cetățenilor. Astfel, guvernarea implică instituții și relația acestora cu acțiunile de grup și rețele autonome de actori. Pe dimensiunea delimitării dintre semnificațiile investite în termenul „guvernare”, prin delimitare de cel de „guvern” G. Stoker [2] indică că dacă literatura de specialitate definește conceptul „guvern” prin caracterul

## **Perspective ale unei abordări de tip integrat în tratarea guvernării...**

---

formal al deținerii puterii coercitive, legitime și instituționalizate a statului, caracterizată de capacitatea de a lua decizii și de a le pune în aplicare, atunci cel de guvernare reflectă modele și stiluri de guvernare. În același timp în formula tradițională de abordare conceptul guvernare și guvernare sunt considerate sinonime. În particular, „guvernul” se referă la procesele formale și instituționale care operează la nivelul statului național pentru a menține ordinea publică și a facilita acțiunea colectivă, pe când guvernarea se referă la schimbarea formulelor tradiționale, referindu-se la un proces de schimbare și creștere calitativă, o nouă modalitate de conducere, un nou mecanism prin care societatea este guvernată astfel încât să fie asigurate necesitățile individuale și cele sociale.

În cazul nostru guvernarea este abordată prin asociere cu respectarea drepturilor omului, făcând referință la studiile ce subliniază importanța instituțiilor democratice în realizarea bunei guvernări capabile de a oferi suficiente instrumente și mecanisme de protecție juridică și socială. În această conjunctură, democrația este concepută acum nu numai ca un scop în sine, ci și ca un mijloc de realizare a drepturilor (economice, politice și sociale). Astfel, pentru a trata și analiza mecanismele de guvernare axate pe protecția drepturilor omului devine necesar de a mai include un concept corelativ, cel de democratizare a societății. Totodată, acceptând că în condițiile democrației participarea, dialogul, consensul, transparența, responsabilitatea și statul de drept fac statul mai reprezentativ și capabil să răspundă în mod adecvat la preocupările cetățenilor săi, opinăm că aceste condiții sunt indispensabile și pentru creșterea respectului față de persoană și drepturile acesteia, tratată în formula kantiană prin care omul este un scop în sine. Atât drepturile omului cât și guvernarea democratică presupune angajamente instituționale și mecanisme ce facilitează dezvoltarea culturii civice, a persoanei, dar și conștientizarea drepturilor și libertăților. În rezultat, tratarea problematicii mecanismelor de guvernare axate pe drepturile omului, datorită vastității, dar și importanței sale necesită abordări cuprinzătoare care să includă interdependențele dintre dimensiunea instituțională și cea umană, dintre dimensiunea civilă, culturală, economică, politică și socială, dintre ceea ce este și ceea ce trebuie să fie.

În acest context, al discuțiilor asupra guvernării în contemporaneitate, ne propunem să identificăm repere preliminare ale răspunsului la mai multe întrebări: *Care este modul în care se profilează relația dintre stat, persoană și drept?; Care este zona de interferență dintre analiză, reglementare și politică?; Care este fundamentul pe care se construiește și se manifestă această relație în formula actuală de materializare a guvernării?; Care ar putea fi instrumentele cele mai adecvate pentru analiza și măsurarea guvernării?; Care sunt indicatorii structurali și*

*atitudinali de percepere a guvernării? ș.m.a.*

Toate interogațiile formulate sunt determinate de necesitatea conceptualizării guvernării din perspectiva bunelor practici existente, având ca reper cercetările teoretice și empirice a proceselor și modificările structurilor de organizare social-statală în condițiile Republicii Moldova, pentru a putea identifica cauzele unor eșecuri suportate în parcursul spre democratizare, dar și determinarea cuantumului eforturilor (individuale, sociale, instituționale) care trebuiesc depuse pentru o guvernare eficientă axată pe protecția drepturilor omului, dar și estimarea șanselor bunei guvernări în situații fragile, cum ar fi conflicte ori crize de diversă natură, precum cea provocată de pandemie, începând cu finele anului 2019.

Or, de la început de secol, lumea se confruntă cu multiple crize, fiecare dintre ele punând societăți, state, oameni la încercare, unele rezistând eforturilor depuse pentru a fi soluționate și care par a fi de nerezolvat. În acest sens, criza de mediu provocată de schimbările climatice a ocupat locul central la mijlocul anilor 2000, crize determinate de conflicte armate, apoi criza economică din 2008 etc. pentru ca în 2020 tot să fim într-o stare de criză pandemică globală, care a inițiat restricții asupra drepturilor omului, încălcări și noi provocări, să asistăm la crize politice (Biелarus) care au determinat încălcări grave ale drepturilor omului și la crize și conflicte armate (Nagorno-Karabakh). Toate acestea indică nu doar faptul că chiar dacă proclamate, drepturile omului sunt încălcate, dar și faptul că este necesară reconceptualizarea acestora prin prisma proceselor actuale ce își lasă amprenta asupra modului în care sunt asigurate și prin raportate la guvernare, de care sunt legate speranțele de securitate și siguranță, precum și așteptările cetățenilor. În acest context, în care înțelegem multiplele influențe, precum și vulnerabilitățile la care suntem expuși să devină necesară reconceptualizarea drepturilor omului din perspectiva convergentă a relației persoană - stat - drept prin raportare la practicile de bună guvernare a societăților. În concordanță cu aceasta, profilăm mai multe direcții care se accentuează, în vederea identificării unor mecanisme și instrumente viabile pentru a fi asigurate în condițiile concrete ale Republicii Moldova:

- Cetățenii își doresc o societate cu adevărat democratică;
- Cetățenii așteaptă de la guverne siguranță, stabilitate și securitate (publică și privată);
- Cetățenii vor să trăiască în condițiile unui stat de drept, care protejează drepturile și libertățile fiecăruia;
- Cetățenii își doresc instituții democratice și integre;

## **Perspective ale unei abordări de tip integrat în tratarea guvernării...**

---

- Cetățenii au nevoie de siguranță economică;
- Cetățenii consideră că statul trebuie să creeze oportunități educaționale;
- Cetățenii vor să le fie respectat dreptul la autodeterminare și un mediu sănătos de viață ș.a.

Astfel, din perspectiva analizei teoretice integrate, complexe, multi-dimensionale, cele indicate *supra* se manifestă în cadrul unor analize particulare, relevate în rezultatul investigațiilor cu scopul de a reflecta interesele prioritare ale societății de a institui un model de guvernare axat pe bunele practici și pe mecanisme eficiente de protecție a drepturilor omului.

Prin intermediul discursului științific al guvernării axate pe protecția drepturilor omului se urmărește identificarea soluțiilor pe termen lung în vederea instituirii în condițiile RM a bunelor practici în relația persoană-stat-drept. Din perspectivă empirică, prin intermediul opiniilor expuse în sondajele de opinie, care sunt un indicator atitudinal și de percepție ne-am propus cunoașterea din dublă perspectivă (cetățenilor și a reprezentanților autorităților de stat) a modului în care este exercitată guvernarea la moment. Conștienți de faptul că indicatorii atitudinali obținuți în rezultatul aplicării chestionarului, nu reflectă în mod obligatoriu factorii, cauzele unor fenomene și procese din societate, nu constituie întotdeauna reperul unor politici publice, ori nu pot constitui instrumentul de bază de măsurare a practicilor de guvernare, ne propunem analiza multiaspectuală a guvernării prin raportare la drepturile omului. În acest context, cercetarea științifică a mecanismelor de guvernare axate pe drepturile omului urmărește ca prin intermediul metodologiei interdisciplinare să generalizeze, să elaboreze modele explicative și să identifice instrumente de analiză adecvate pentru a fi înaintate spre aplicare și implementare în contextul actului de guvernare din Republica Moldova, având ca imbold creșterea eficienței guvernării axate pe protecția drepturilor omului.

Așadar, prin intermediul analizei teoretico-empirice asupra guvernării nu ne propunem de a identifica modelul guvernării perfecte, ci ne propunem facilitarea înțelegerii modului în care guvernanta interacționează cu alți indicatori de performanță, precum gradul de democratizare a societății și promovarea unei democrații autentice, precum și protecția drepturilor omului în calitate de prioritate. Astfel, aceasta ar putea constitui un reper al unei noi paradigme a secolului XXI, care la această etapă crează o platformă de dezbateri științifice pornind de la evaluarea empirică, interpretare și analiză orientate spre identificarea reperelor teoretico-metodologice de conceptualizare și instrumentalizare a guvernării axate pe drepturile omului.

### Retrospecții și prospecții

Statul de drept, valorile democratice și buna guvernare etc. rămân a fi concepte corelative, cu încântătură semantică și chiar emoțională, în jurul cărora se construiesc teorii explicativ-interpretative, se revendică drepturi și libertăți, se ajustează cadrul normativ național, se formulează politici de stat, se caută mecanisme și instrumente de implementare, se urmărește apropierea guvernării de cei guvernați. Încă în secolul XIX J. S. Mill a indicat că guvernarea reprezentativă presupune coincidența statului cu națiunea în lucrarea *Despre guvernarea reprezentativă*, lucrare ce descrie până în cele mai mici detalii modelul politic de organizare socială pe care îl numim „democrație reprezentativă”. În același conținut al lucrării identificăm multiple sugestii despre bunele practici ale guvernării, indicându-se că atunci când un popor nu are suficientă apreciere și atașament față de o constituție reprezentativă, nu are aproape nici o șansă să o păstreze. În orice țară, ramura executivă a guvernării este aceea care deține puterea nemijlocită și care se află în contact direct cu cetățenii; către această dreaptă se îndreaptă în primul rând speranțele și temerile indivizilor și prin ea sunt reprezentate în ochiul public prestigiul, binefacerile și spaimile legate de guvernare” [3].

Guvernarea, percepută în calitate de putere autoritară, de care cetățenii își leagă așteptările cu referire la stabilitate, bunăstare, securitate personală, echilibru și ordine socială, perfecționarea instrumentelor de protecție socială și juridică etc., a devenit în prezent un concept cheie, către care sunt îndreptate așteptările pentru ziua de mâine. Valorificat pe larg din punct de vedere teoretic conceptul guvernare are relevanță și importanță pentru practica socială, în egală măsură pentru instituții de stat și pentru cetățeni. În special, subiectul bunei guvernării, a democrației veritabile și unui mecanism eficient de protecție a drepturilor omului rămâne pe ordinea de zi în state din spațiul ex-sovietic, precum Republica Moldova, Ucraina, Bielarus etc. În această privință, profesorul P.Varzari menționează că: „Problematika dezvoltării democratice, în general, și a bunei guvernări, în particular, este de o semnificație și actualitate deosebită pentru Republica Moldova, fiind determinată în cea mai mare măsură de capacitățile (instituționale și administrative) reduse ale statului de a efectua o guvernare eficientă, de a susține o democrație reală și o economie de piață funcțională” [4, p. 27].

Conceptul guvernare este mult mai uzual decât cel de democratizare, de el fiind legate acțiunile politicianilor și a funcționarilor, la deciziile cărora sunt raportate aspirațiile și așteptările cetățenilor, calitatea precum și eficacitatea

## **Perspective ale unei abordări de tip integrat în tratarea guvernării...**

---

și eficiența reglementărilor juridice. Totuși, pentru a putea cuantifica buna guvernare în practica de organizare socială este necesară analiza prin relațiile de dependență dintre ambele concepte (cel de guvernare și democratizare). Or, pentru a avea o societate cu adevărat democratică, guvernată conform principiilor bunei guvernări trebuie parcurs drumul spre democratizare. În opinia autorului Jean Grugel [5, p.18] „Democratizarea a fost conceptualizată ca discurs, cerere, set de schimbări constituționale, formă de dominație a elitelor, sistem politic dependent de controlul popular, exercițiu al politicii de putere și cerere de solidaritate globală”.

În opinia cercătorilor Institutului de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice [6], în RM pe fundalul derapajelor de la procesul complex și foarte anevoios de dezvoltare democratică la moment este nevoie de o reînnoire calitativă, este necesară modernizarea și implementarea măsurilor de democratizare în Republica Moldova (ca și în alte țări postsovietice). Și aceste afirmații vin la o distanță de peste 30 de ani de la Declarația de independență și asumarea declarată a parcursului de democratizarea a societății și de promovare și implementare a principiilor statului de drept, dar și după protestele din 7 aprilie 2009, care au fost o reacție de neacceptare de către societate a rezultatelor comunicate ale alegerilor din 5 aprilie, considerate ca fiind incorecte și parțial libere. Investigațiile asupra acestor evenimente rămân o necunoscută până în prezent. Cele mai mari reproșuri în raport cu aceste evenimente sunt atingerile /încălările aduse drepturilor fundamentale. Mai mult chiar, cauzele ajunse la CtEDO care se refereau la evenimentele din aprilie 2009 (de ex. Taraburca, O.R. și L.R., ș.a.) nu au impulsionează o turnură favorabilă și în creștere a mecanismelor de protecție a drepturilor omului. De pe o altă poziție, odată cu evenimentele din 7 aprilie cetățenii își exprimau încrederea că RM va deveni un stat de drept, iar guvernarea din RM și-a asumat implementarea mai multor recomandări ale instituțiilor internaționale: angajamente de reformare a sectorului justiției, de implementare a principiilor statului de drept, de protecție a drepturilor fundamentale etc.

Promițător era și Acordul de Asociere RM-UE semnat la 27 iunie 2014 (Bruxelles), în dezvoltarea unui stat de drept cu valori democratice. Titlului II al Acordului de Asociere accentuează necesitatea reformei interne care să asigure buna guvernare în RM prin: „- sporirea eficacității instituțiilor democratice și a statului de drept; - respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului; - continuarea reformelor în sistemul judiciar, - asigurarea independenței sistemului judiciar, imparțialității și eficacității organelor de drept; - continuarea reformelor în domeniul administrației publice și dezvoltarea unui serviciu

public responsabil, eficient, transparent și profesionist; - combaterea eficientă a corupției, inclusiv prin sporirea cooperării internaționale” [7]. De asemeni, se indică că respectarea drepturilor omului și libertăților fundamentale va sta la baza cooperării în domeniile libertății, securității și justiției.

Dar spre regret nu a fost să fie o dezvoltare linară a Republicii Moldova în această direcție. Evenimente și procese sociale, economice, dar mai mult cele politice au marcat dezvoltarea Republicii Moldova și pe dimensiunea promovării valorilor democratice. În rezultat, în 2018 Parlamentul European își exprimă îngrijorarea cu referire la modul în care se derulează evenimentele și are loc guvernarea în RM. Astfel, *Rezoluția Parlamentului European* din 5 iulie 2018 cu referitoare la criza politică din Moldova ca urmare a invalidării alegerilor locale de la Chișinău exprimă îngrijorarea cu privire la „(...) deteriorarea statului de drept, a standardelor democratice și a respectării drepturilor omului, politizarea excesivă a instituțiilor statului, corupția sistemică, anchetarea insuficientă a fraudei bancare din 2014, și pluralismul limitat al mijloacelor de informare în masă; lipsa de independență a sistemului judiciar (...)” [8]. Precum și *Rezoluția Parlamentului European* din 14 noiembrie 2018 referitoare la punerea în aplicare a Acordului de asociere UE-Moldova [9] exprimă preocuparea profundă cu privire la „regresele în privința standardelor democratice din Republica Moldova, valori de bază, la care Republica Moldova a subscris în special în cadrul Acordului de Asociere, cum ar fi democrația (...) și statul de drept (...), Republica Moldova este un stat capturat ....”. Prin conținutul rezoluției se solicită autorităților din Republica Moldova să își intensifice semnificativ eforturile de protejare a drepturilor omului și a libertăților fundamentale. La o distanță temporală nu prea mare de la adoptarea acestor rezoluții (8 iunie 2019), Parlamentul Republicii Moldova a votat Declarația privind recunoașterea caracterului captiv al statului RM. „Noi, deputații Parlamentului Republicii Moldova, avem obligația de a opri deraierea țării spre dictatură, edificând statul de drept și restabilind democrația în Republica Moldova așa cum este consfințit în Constituție” [10]. Astfel, prevederile art.1 alin. (3) din Constituție precum că „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” s-au dovedit a fi aspirații irealizabile în condițiile de moment din țară. Concomitent declarațiilor publice făcute de la tribuna Parlamentului, dar și opiniilor expuse de liderii partidelor politice, a deciziilor luate de autoritățile naționale ș.a. au determinat un proces încet, dar continuu de creștere a gradului de neîncredere a cetățenilor în guvernare și a scepticismului în raport cu capacitatea acestora de a proteja cetățenii și de a guverna în numele

cetățenilor astfel încât drepturile și libertățile să nu fie încălcate.

În drumul parcurs de RM de la independență până în prezent, chiar dacă periodic au fost schimbați actorii, nu s-a reușit să se înrădăcineze tradiții și valori democratice autentice, care ar determina creșterea substanțială a gradului de protecție a cetățenilor, de instituire a unor tradiții democratice și a principiilor statului de drept. Cu referire la această stare de lucruri Pop A., având ca temei cercetările din ultimele decenii, indică că „între caracterul negociat al revoluțiilor și consolidarea procedurală a democrației sub aspectele domniei legii, responsabilității, caracterului participativ și modului de desfășurare al alegerilor, există o corelație care nu poate fi ignorată. Asumpția rezonabilă potrivit căreia democrația autentică este un rezultat al „revoluției negociate” și, deci, un produs creat „la origine”, mai degrabă indigen decât importat, pare să fie una din „lecțiile” majore, cel mai adesea ignorate. (...) Pe de altă parte, perioada scursă de la revoluțiile din 1989 a făcut să fie uitate asumțiile pesimiste ce se făceau pe seama noilor democrații din Europa Centrală și de Est la începutul anilor ‘90. Considerate imature, ele erau suspectate că ar putea eșua în populism, recădea în autoritarism și dictatură sau conduce la pretorianism. Experiența istorică a ultimelor două decade a demonstrat că departe de a fi apanaje ale Estului, populismul se manifestă în forme și grade diferite atât în (fostul) Est, cât și în (fostul) Vest, atunci când societatea civilă este slabă, societățile democratice involuează și dezvoltă deficite democratice semnificative” [11, p.4 și urmât.]. Cele invocate ca presupoziii, au devenit realități ale statelor (Republica Moldova, Ucraina, Bielarus) care cu adevărat au căzut în capcana autoritarismului și a dictaturii, și până în prezent se depun eforturi de îmbrățișare a democrației și statului de drept.

Care ar putea fi cauzele acestei stări de democrație asumată și negociată, dorită, dar nerealizată? Explicația ne este oferită de către V. Pleșca care indică că cauza acestei stări de lucruri este abaterea pe care au făcut-o statele și societățile de la drepturile fundamentale ale omului. În opinia lui V. Pleșca drepturile omului sunt o condiție apriori și indispensabilă pentru progresul democrației într-o societate. „Ceea ce acum considerăm a fi societăți democratice originare (S.U.A., Marea Britanie, Olanda etc.) nu și-au propus, acum 200-300 de ani să devină democrații (să parcurgă un proces de democratizare), ci, pur și simplu, au promovat drepturile și libertățile individului. Având această bază asigurată, dezvoltarea instituțională specifică democrației a venit de la sine, și nu printr-un efort conștient și deliberat. Altfel spus, nu instituțiile democratice trebuie să creeze drepturi, ci drepturile creează instituții democratice. Multe dintre problemele democrației contemporane au apărut în momentul în care instituțiile



sale au început să aibă pretenția de a fi mai mult decât ceea ce ar fi fost în mod natural: protectoare ale drepturilor și supraveghetore atente ale derapajelor puterii politice (...) și mai trist este că: „realitatea este aceea că, în ultimele decenii, am pierdut curentul fundamental al teoriei democrației”. O concluzie e că discursul democratic trebuie să se întoarcă la prima cerință a liberalilor, drepturile fundamentale. În lipsa lor, democrația se transformă în altceva. Nu sunt sigur că cineva dorește cu adevărat să afle ce este acel altceva...” [12, p.21]

Astfel, abordarea problematicii drepturilor are ca reper, în vederea realizării acestora, totalitatea deciziilor, măsurilor procedurale și sistemice ale instituțiilor ce vizează îmbunătățirea condiției umane. Principiul de bază al existenței sociale, invocat de J. J. Rousseau [13], cel al protecției drepturilor, care odată cu adoptarea Declarației ONU în 1948 a obținut caracter universal-uman, denotă pe de o parte importanța unui cadru juridic adecvat și a unor proceduri, pe de alta a unor practici corespunzătoare.

De menționat este și faptul că raportat drepturilor omului sunt folosite multiple alte concepte corelative care constituie fundamentul politicilor de dezvoltare. În acest sens, distingem între mecanisme și politici de asigurare a protecției drepturilor omului raportate organismelor internaționale, precum și mecanisme și politici de asigurare a protecției drepturilor omului naționale. În ambele cazuri nu sunt vizate doar drepturile civile și politice (de exemplu, libera exprimare, libertatea de întrunire, dreptul la un proces echitabil, dreptul de a nu fi torturat etc.), dar și drepturi economice, sociale și culturale (acces la educație, sănătate, locuință, locuri de munca etc.). În opinia autorului lucrării *Drepturile omului – un sistem în evoluție* [14, p.3] un rol cheie în protecția drepturilor omului „le revine instituțiilor naționale, independente, echidistante, create prin lege. (...) Ele pot contribui efectiv la formarea și informarea persoanelor din structurile și instituțiile publice cu îndatoriri în domeniul protecției și promovării drepturilor omului — legislative, executive, juridice, educaționale etc, la nivel național, regional și local — cu privire la sistemul internațional al drepturilor omului, dispozițiile tratatelor pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale, mecanismele de protecție și funcționarea acestora, precum și la obligațiile asumate de stat ca parte, privind respectarea normelor și standardelor internaționale, abținerea de la încălcarea drepturilor și libertăților și adoptarea acelor măsuri afirmative, strategii, programe și proiecte în măsură să confere efectivitate exercitării acestor drepturi și libertăți”.

Astfel, drepturile omului sunt circumscrise relației persoană-stat-drept, fiind o consecință logică și generalizată a raporturilor dintre cetățean și autorități

## **Perspective ale unei abordări de tip integrat în tratarea guvernării...**

---

ce pune în valoare interesul general al umanității. Or, în formula drepturile omului are loc întâlnirea dintre interesul general și interesul individual al fiecărei persoane, interese ce nu se suprapun, dar mai degrabă se identifică prin conținutul lor fundamental. Altfel spus, drepturile omului, exprimă interesul general, ce se identifică cu valori umane protejate. În același timp, deși dreptul presupune interesul, acest fapt nu este suficient pentru a exista drept, căci „interesul poate forma obiectul dreptului, dar nu dreptul însuși [15, p. 23]. Ca urmare, în afară de accentuarea rolului major al autorităților în realizarea drepturilor omului specifice, apar în evidență relaționări dintre drepturi și responsabilități, împuterniciri, participare, nediscriminare ș.a. ceea ce prezumă rolul activ și important al cetățeanului. Astfel, „(...) problematica juridică contemporană nu se prezintă doar ca o afirmare a drepturilor omului, ci și ca o proclamație a drepturilor cetățeanului. Ceea ce înseamnă că declarația drepturilor omului este proclamația drepturilor omului cetățean, cu care statul a încheiat un contract. Voința generală produsă de acest contract este una cetățenească și în nici un caz una omenască” [16, p 42-43].

În același timp, experiență pe care o are omenirea în condițiile în care au fost declarate drepturile omului, a arătat că fără asigurarea drepturilor și libertăților omului nu este posibilă atingerea democrației, statului de drept și un nivel de dezvoltare socio-economică adecvată. Printr-o abordare retrospectivă asupra problematicii drepturilor omului, vom identifica formule prioritare de tratare, care și-au lăsat amprenta asupra modelelor teoretice actuale în care se formulează interogații despre practica drepturilor omului. În general, vom sesiza cel puțin câteva tradiții de analiză a drepturilor omului, invocate de autori [17, p.5] preocupați de studiul diverselor aspecte raportate drepturilor omului, care au parcurs umanitatea în istoria dezvoltării sale. Concomitent, trebuie să luăm în considerare și logica internă a dezvoltării spiritualității societății umane și perioadele de dezvoltare parcurse de acestea, a progresului tehnico-științific, care a profilat necesitatea revizuirii configurației actuale a drepturilor fundamentale, dar și relația dialectică dintre tradiții de abordare, care au valorificat pe deplin trecerea de la simlu la complex, de la concret spre abstract, dând naștere unor formule integrate de abordare a persoanei prin referință la drepturile sale. De asemenea, orice reflecție asupra drepturilor omului „trebuie să înceapă prin a lua act de natura lor dogmatică și prin a recunoaște că sunt articolele unui crez produs de valorile creștinătății occidentale. Dar această natură dogmatică nu trebuie să conducă la descalificarea lor. O dogmă este o resursă, poate cea mai indispensabilă vieții umane, întrucât justetea acestei vieții este ca oamenii să-i dea un sens, chiar dacă ea nu are nici un sens demonstrabil” [18, p.280].

*Tradiția filosofică* a contribuit la afirmarea individului ca persoană umană, îndreptățită să beneficieze sau să fie investită cu drepturi proprii opozabile, în primul rând statului, cetățean al căruia este. În contextul acestei tradiții, definirea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale fiecărei ființe umane au constituit o preocupare constantă a gânditorilor, fiecare epocă îmbogățind continuu conținutul conceptului [19, p.7].

Important este că pe parcursul evoluției lor, drepturile omului au devenit în timp o valoare de referință, inalienabilă organizării social-statale. Ideea că drepturile omului reprezintă o noțiune potrivit căreia orice om posedă drepturi universale, inalienabile, indiferent de legislația în vigoare într-un stat anume sau un grup de state unde se află acesta, care n-ar fi reglementările la nivel local, legate de etnie, naționalitate sau religie. Așa cum menționează Paraschiv R.-G. [20, 221], drepturile omului au avut la bază natura umană pozitivă și legile naturii, însă reglementarea acestora se realizează în funcție de nevoile conviețuirii sociale, ale progresului general, ale dezvoltării diverselor comunități și evoluției societății umane.

Jurisprudența contemporană examinează dreptul natural ca parte a istoriei ideilor politico-juridice, ca mișcare intelectuală și doctrină politică care a ajuns la un final meritat prin revendicarea umanismului. Este important de remarcat că „anii 80 au marcat revenirea la umanism, regăsirea temei individului în contextul afirmării drepturilor civice ale acestuia și al resurecției drepturilor omului ca temă esențială în acțiunea politică globală” [5].

*Tradiția juridică* asupra drepturilor omului prin multiple documente (*Magna Carta* (1215), *Petiția Dreptului* (1628), *Constituția Statelor Unite* (1787), *Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului* (1789), *Declarația drepturilor Statelor Unite* (1791) ș.a.) a contribuit la formula actuală în care sunt consfințite drepturile omului în legislația statelor contemporane. În particular, de la adoptarea *Declarației Universale a Drepturilor Omului*, s-a început un proces neîntrerupt de codificare a drepturilor omului, dezvoltarea instituțiilor și procedurilor de promovare și apărare a acestora, atât la nivel internațional, cât și național. Privind în ansamblu eforturile în această direcție, se poate susține că textele internaționale au inspirat în mod direct și au reflectat, în totalitate sau în parte, o gamă largă de instrumente juridice complementare, necesare respectării drepturilor omului, cu implicații directe și substanțiale asupra legislațiilor naționale ale statelor [22, p.103].

Începând cu mijlocul anilor <80, se intensifică tendința de promovare a modelelor de organizare social-statală în baza standardelor de democratizare

a societății bazate pe respectarea drepturilor omului. În rezultat, am asistat la tendințe de exploarare a creșterii eficienței standardelor deja acumulate. Atenția statelor a început să se concentreze pe crearea unor mecanisme internaționale de monitorizare și elaborare a procedurilor internaționale menite să asigure standarde universale în domeniul drepturilor omului. Respectarea drepturilor omului reprezintă unul dintre standardele politice fundamentale, expres formulate de Consiliul European de la Copenhaga (1993), ale integrării în Uniune. Mai larg, în relațiile sale economice cu statele în curs de dezvoltare, Uniunea Europeană practică așa numita *clauză de condiționalitate*, care se referă la respectarea drepturilor omului de către statele cărora Uniunea le acordă asistență și sprijin pentru dezvoltare [23]. Astfel, Drepturile omului au devenit un concept fundamental în baza căruia este construit discursul social, politic și juridic actual. Drepturile omului au devenit rațiunea de a fi a statului de drept și un principiu indispensabil al acestuia.

Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona în 2009, drepturile, libertățile și principiile prezentate în *Cartă drepturilor fundamentale a UE* au devenit obligatorii din punct de vedere juridic pentru Uniunea Europeană și pentru statele membre atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii Europene. Tratatul solicită, de asemenea, Uniunii Europene să adere la Convenția europeană a drepturilor omului [24]. Tratatul de la Lisabona stabilește obligația: de a respecta drepturile fundamentale în interiorul Uniunii Europene; de a promova și a consolida drepturile omului în acțiunea externă a UE. Astfel, respectarea drepturilor omului este un element fundamental al tuturor relațiilor UE cu țările terțe și cu instituțiile internaționale. În pofida caracterului său internațional și universal, protecția directă a drepturilor omului este o chestiune de politică națională, standardele internaționale în marea lor majoritate fiind aplicate direct pe teritoriul statului doar la voința acestuia. În rezultat, situația în domeniul drepturilor omului în fiecare stat în parte depinde de respectul și conformarea la principiile relațiilor dintre persoană și stat, recunoscute de comunitatea internațională; de reglementarea lor în legislația națională, eficiența și funcționalitatea autorităților naționale implicate în procesul de guvernare.

Jurisprudența drepturilor omului este din ce în ce mai voluminoasă. În același timp examinarea problematicii drepturilor omului nu este una exclusiv jurisprudențială ori legală, ea presupune o arie mult mai vastă. Făcând abstracție de sensul comun, de multe ori asimilat cu politicul și juridicul, dimensiunea morală a acestora este uneori umbrită. În acest caz, considerăm oportun de a urma un traseu logic ce include: mai întâi **înțelegerea drepturilor, conștientizarea dreptului de a avea drepturi și funcționalitatea** lor. Pornind de la conceptul

de *omul drepturilor omului*, vom lua în considerare conceptul de om, ca unul generic, ca subiect de drept și pentru drept, persoană juridică, om liber și cu drepturi. „Ca homo juridicus, omul drepturilor omului este în primul rând un individ, atât în sens cantitativ (unitate) cât și calitativ (unicitate) al acestui termen de origine juridică (drept roman: *indivis*) (...). Omul drepturilor omului este apoi un subiect suveran, titularul unei demnități proprii, el se naște liber, dotat cu rațiune și titular de drepturi (...). Și într-un final, omul drepturilor omului este o persoană” [18, p. 283].

Având ca reper cele menționate *supra*, prin aplicarea unei analize critice asupra modului în care sunt tratate drepturile omului constatăm un paradox ce se află în centrul acestora, invocat și de alți autori. Paradoxul drepturilor omului constă în capacitatea puterii de a nega autonomia indivizilor, iar drepturile omului utilizate ca mecanism de protecție a persoanei de la abuzuri din partea puterii. Drepturile omului sunt viciate din interior, fiind folosite ca instrument de protecție a individului împotriva unei puteri de stat construite după chipul unui individ, investit cu drepturi absolute. Din perspectivă argumentativă, drepturile nu există decât în legătură cu alte drepturi, formal implicând recunoașterea altora și al drepturilor lor, a rețelelor trans-sociale de recunoaștere/acord/înțelegere reciprocă. Cu siguranță, „mulți ar vrea să le fondeze pe un „adevăr științific” și se pot vedea pe ici, pe acolo spirite nobile care iau argumentul identității biologice a tuturor ființelor umane pentru a justifica egalitatea lor juridică” [18, p.281]. Fie din perspectivă critică, fie argumentativă identificăm două modalități de înțelegere, validare și legitimare a drepturilor omului: una, *subiectivă* (adică cea a persoanei), alta *instituțională* (guvernarea). Din perspectivă subiectivă, drepturile omului sunt extensii ale sinelui/persoanei, reprezintă recunoașterea juridică a voinței individuale, constituie subiectul de drept supus dreptului (intern și internațional). Astfel, reglementarea juridică contribuie, participă la transformarea omului, oferindu-i subiectivitate legală, care „poate fi dată și luată (...) și nu există nici o garanție că omul „natural” și cel „legal” vor fi identici” [25].

*Omul drepturilor omului* este cel care extinde continuu aria drepturilor sale în condițiile sociale în care trăiește, crează noi identități și drepturi, revendică noi domenii de activitate, construiește semnificații și caută continuu să identifice noi mecanisme de protecție juridică. „Pentru unii, drepturile omului furnizează lumii globalizate masa legii universale de care acesta are nevoie, în timp ce alții văd în ele „drepturile omului alb” care servesc la legitimarea dominației Occidentului asupra restului lumii” [18, p.280]. În consecință relațiile dintre indivizi scad, în schimb drepturile omului sunt instituționalizate, iar societățile ce și-au asumat drepturile omului le transformă în principii de organizare și legitimare, astfel

se creează noi drepturi. În acest sens, drepturile omului au un anumit grad de independență în raport cu contextul apariției lor, a procedurilor legale, a tradițiilor politice și contingentele istorice, care se pot regăsi în constituția statelor. Prin rațiunea implicată în prevederea legală are loc transferul de la subiect spre instituții.

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. „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. Cu alte cuvinte, fiecare dintre noi are dreptul de a apăra toate drepturile omului pentru toți” [26]. Drepturile sunt relaționări, implicând relații de dependență reciprocă și responsabilitate. Drepturile devin mecanisme în sine de modelare a identității subiectului, absolut necesare în condițiile în care „din nefericire nu credem în mare lucru. Fabdricăm o specie de oameni care nu cred în nimic. Dacă acest lucru continuă, vom suferi într-o zi din cauza reacției acestora (...)” [18, p.280]. Conform datelor *Raportului anual al UE pentru anul 2018* se indică că „într-o lume volatilă și imprevizibilă (...) într-o perioadă în care și-au făcut apariția tendințe negative grave la nivelul drepturilor omului și al democrației peste tot în lume, acțiunile pentru promovarea agendei privind drepturile omului a obținut o importanță crucială” [27].

Unii autori, menționează că în prezent discursul drepturilor omului și-a pierdut coerența și universalismul anterior. În condițiile actuale, mai degrabă i-am da dreptate lui M. Foulcault [28] care zice că „omul” este un simplu desen pe nisipurile oceanului istoriei, aflat pe punctul de a fi spulberate, decât lui Fukuyama [29] cu încredearea în triumful umanismului și al drepturilor omului. Și în concordanță cu aceasta, pare a fi logică și argumentată întrebarea formulată de C. Douzinas: „Ar trebui ca imensul decalaj dintre teoria și practica drepturilor omului să ne facă să ne îndoim în emanciparea umană prin rațiune și lege”? [25]

Odată cu căderea comunismului și obținerea de către statele fostei uniuni a independenței, drepturile omului au triumfat în state precum RM, devenind speranța cetățenilor în condiții de viață absolut noi, diferite, distincte, în condițiile de tranziție, de asimilare și implementare a standardelor democratice. Cu așteptări multiple și cu proiecte mărețe atât cetățenii de rând, cât și politicienii își construiau planuri de viitor. Astfel, așa cum în Polonia, Cehoslovacia, Germania

de Est, România etc. și în Republica Moldova termenul drepturile omului a obținut o nouă semnificație existențială, o nouă popularitate, o aspirație, care însă în timp nu a reușit să se înrădăcineze pe deplin. Cel puțin, la capitolul legislație, Republica Moldova, similar altor state, încă de la debutul său ca stat independent, prin Hotărîrea nr.217-XII din 28 iulie 1990, proclamă aderarea la Declarația Universală a Drepturilor Omului, ratifică un șir de tratate, elaborează reglementări relevante protecției drepturilor omului. În anul 2015, Republica Moldova (împreună cu alte 192 de state) s-a angajat să pună în aplicare *Agenda pentru dezvoltare durabilă 2030*, care se axează pe promovarea drepturilor omului sub multiple aspecte, luând în considerare obiectivele de dezvoltare durabilă (ODD). În rezultat, a fost elaborat al treilea document de politici publice care are drept scop realizarea și promovarea drepturilor omului în Republica Moldova: *Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018–2022* (PNADO) [30]. Urmărind evoluția politicilor publice la capitolul drepturile omului avem progrese de la un document la altul, apreciat a fi mai bine structurat PNADO III, rămâne a fi ca și cele precedente „marcat de curențe importante, care le-au transformat în documente de politici formale cu impact redus” [31].

Dacă din punct de vedere formal, legislativ și ideologic drepturile omului au câștigat teren, nu și din punct de vedere a realităților trăite, în care mai persistă îndoieli, incertitudini cu referire la respectarea drepturilor omului. Încălcările înregistrate la compartimentul drepturile omului sunt cele care mai sunt prezente pe agenda dezbaterilor publice. Încă la sfârșitul secolului trecut G. Marcel scria că „viața umană nu a fost niciodată la fel de universal tratată ca un viciu și o marfă perisabilă precum în perioada actuală” [32]. De aceea revenind la tratarea drepturilor omului prin urmarea traseului logic ce include: mai întâi **înțelegerea drepturilor, conștientizarea dreptului de a avea drepturi și funcționalitatea** lor, urmărind conținutul studiului *Percepția asupra drepturilor omului în RM*, (2016, 2017, 2018, 2019) identificăm că în rezultatul evaluării situației în țară la capitolul drepturile omului se înregistrează lacune la nivel de cunoaștere, de respectare și de apărare a drepturilor omului. Pentru anul 2016 – 95% din respondenți indică încălcarea sistematică, ori ocazională a drepturilor. Spre deosebire de 2016, în anul 2017 se înregistrează evoluții cu referire la înțelegerea și conștientizarea drepturilor omului, mai puține progrese la compartimentul eficiență și funcționalitate. În opinia expertului Oficiului ONU din RM, O. Perean „oamenii, înțeleg că drepturile omului nu mai sunt doar declarații, dar reprezintă remedii pe care ei pot să le folosească pentru a-și îmbunătăți viața” [33]. În același timp prioritar, la compartimentul respectarea drepturilor omului se accentuează rolul important al instituțiilor statului, iar cele mai indicate în îmbunătățirea situației

## **Perspective ale unei abordări de tip integrat în tratarea guvernării...**

---

este menționat Parlamentul, Guvernul, ministerele și departamentele acestora, precum și un rol major a fi considerat deținut și de instituțiile de drept, primării și APL la nivel de raion.

În *Raportul privind respectarea drepturilor și libertăților omului în RM în anul 2018* [34], prezentat de Avocatul Poporului, se menționează că în pofida unor eforturi depuse de autorități, situația în sfera drepturilor omului nu s-a îmbunătățit, iar, unele domenii, chiar s-au înrăutățit. Iar *Raportul pentru anul 2019* face referință la evenimente politice cu impact major pentru societate, ceea ce a afectat starea de lucruri în domeniul drepturilor omului. „Indiferent de situația politică din țară, orice guvernare ar trebui să acorde o atenție sporită domeniului drepturilor omului. Obligațiile statului în materie de drepturi ale omului (obligația de a respecta, obligația de a proteja și obligația de a realiza), derivă din tratatele în domeniul drepturilor omului la care Republica Moldova este parte, și care la rândul lor, în conformitate cu Constituția, sunt superioare dreptului național. Aceste angajamente asumate de Republica Moldova trebuie să fie criteriile indispensabile ale procesului de luare a deciziilor la nivel de stat, precum și de elaborare a documentelor de politici publice” [35].

În dezbateră subiectului drepturilor omului, pe fonul multiplelor încălcări ale drepturilor omului și a tragediilor actuale (cum ar fi: Kosovo, Irak, Turcia, Ucraina) Douzinas [25, p.6] afirmă că omul trebuie să facă față celor trei conflicte: cu sine, cu ceilalți, cu natura și își exprimă regretul pentru faptul că autorii contemporani nu mai sunt interesați de istoria și teoria unei societăți bune. Mai mult chiar „trimful drepturilor omului, declarat după prăbușirea comunismului în mod paradoxal a coincis cu moartea omului (...), însoțită de cea mai „prelungită campanie de revendicare a individului în calitate de centru al lumii și de a declara libertatea, ca ideal al sistemelor juridice și politice” [25, p.17]. Iar, analiza „funcționalității și scrierea textelor despre drepturile omului trebuie dată pe mîna săracilor, a persoanelor ce au fost în detenție, a persoanelor defavorizate, a oamenilor de afaceri ce au dat faliment în perioade de criză etc (...) nu a funcționarilor și juriștilor bogați din New York și Geneva, a căror experiență de încălcare a drepturilor omului se limitează la a fi procurat o sticlă de vin de calitate proastă” [25, p.7]. Astfel, drepturile omului trebuie tratate din perspectivă dublă: dimensiunea morală a drepturilor omului care implică înțelegere, conștientizare și responsabilitate; și dimensiunea juridică, care presupune eficiență și funcționalitate. Cea din urmă dimensiune (cea juridică) poate că implică mai degrabă obligații față de celălalt, decât drepturi și libertăți, adică o formulă mult mai extinsă de înțelegere a drepturilor omului, în care este recunoscută individualitatea, intersubiectivitatea, comunitatea și umanitatea concomitent.



### Generalizări

Legislațiile contemporane, în particular Constituțiile contopesc în egală măsură „chestiuni juridice și morale, făcând validitatea unei legi să depindă de răspunsul la probleme morale complexe, precum problema dacă o anumită lege respectă egalitatea inerentă tuturor oamenilor (...). Actul este calculat astfel încât să sporească ceea ce filosofi numesc interes general-fiind calculat să producă mai mult beneficiu global decât prejudiciu” [36, p.167 și p.172]. Chiar dacă omul contemporan trăiește într-o societate în care drepturile omului sunt în egală măsură ideologia, filosofia, concepția dominantă, reperul oricărui sistem social-politic, fundamentul oricărui sistem de drept totuși, din ce în ce mai des auzim voci care vorbesc despre încălcări flagrante ale drepturilor omului, în particular al dreptului la viață (cazul Andrei Brăguță în RM (2017), cazul George Floyd în SUA (2020) ș.m.a.). Aceste voci, fie cea a mijloacelor media, fie a ONG-urilor, fie a organismelor internaționale etc. ne determină să revenim, să regândim, să revizuiam valorile, normele, principiile de viață individuale, instituționale și cele sociale, să vedem conformitatea interesului particular cu cel general, să abordăm acțiunea umană ca fapt social împlinit și ca expresie a legalității/illegalității, moralității/amaralității omului contemporan.

Mai mult, așa cum indică și F. Sagasti datorită progresului tehnico-științific, în particular în domeniul telecomunicațiilor și prelucrării informațiilor, a creșterii continui a rolului și influenței mass media se schimbă profund modul în care se exercită guvernarea și a modului în care sunt protejate anumite drepturi. „Rețelele au oferit instituțiilor, liderilor politici și grupurilor organizate de cetățeni noi modalități de comunicare și noi oportunități de implicare civică. Răspândirea televiziunii și a rețelelor sociale a schimbat modul în care se desfășoară alegerile și modul în care guvernele și politicienii își gestionează imaginea și își exercită puterea” [37]. Internetul, rețelele sociale, platformele de comunicare (zoom, google meet etc.) nu doar că oferă acces la informații, resurse, date, conectează persoane și instituții etc. au mai profilat noi dimensiuni juridice și etice ale drepturilor omului. În această direcție Ioana Vasiliu, identifică multiple probleme juridice ale societății globale internaționale [38], care sunt particulare, specifice și Republicii Moldova, în special cea care indică că revoluția informațională a prins total nepregătite statele în ceea ce privește sistemul juridic („e o groază de tehnologie în societatea informațională și așa de puțin drept”); România (prin analogie și Republica Moldova) nu se poate integra într-o societate informațională europeană și globală, dacă nu are un sistem de drept corespunzător, or e bine știut, o țara unde nu e lege și ordine, nu este dorită într-o comunitate a tehnicii moderne. Societatea informațională sau *Cyberspace*, are nevoie de un drept

specific evoluat, *Cyberlaw*.

Astfel, pe lângă multiplele avantaje oferite de societatea informațională (cum ar fi spre exemplu, instrumente care sunt valorificate masiv în condițiile crizei pandemice) care au schimbat natura și funcționarea democrației reprezentative au scos la iveală încălcări ale drepturilor omului. În același timp, resursele societății informaționale crează instrumente suplimentare de monitorizare a guvernării și a modului în care sunt respectate drepturile omului, de asemenea, creează un climat mai deschis și mai transparent pentru activitatea politică. În plus, în condițiile societății informaționale datorită rețelelor de informare diversificate, în special datorită activității instituțiilor media are loc circuitul informațional nu doar la nivel local, dar mondial prin care se scot în atenția publicului larg încălcări ale drepturilor omului, care îngrijorează comunitatea internațională. În consecință, urmărind aplicarea standardelor internaționale la nivel local, se urmărește progresul pe dimensiunea asigurării drepturilor; sporirea gradului de responsabilitate a instituțiilor pentru încălcarea acestora; instituirea măsurilor de monitorizare continuă a gradului de respectare a drepturilor, cât și necesitatea unor politici legislative continui; mecanisme de guvernare, precum și instrumente adecvate de protecție a drepturilor omului.

### ***Referințe bibliografice:***

1. Adetula V. Measuring democracy and good governance in Africa. A critique of assumption and methods.[citat 09.06.2020]. Disponibil: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:946552/FULLTEXT01.pdf>.
2. Stoker G. Governance as Theory: Five Propositions. In: *International Social Science Journal*. [citat 12.05.2020]. Disponibil: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/issj.1218>.
3. Mill J. S. Despre guvernarea reprezentativă. București: Editura ALL, 2016.
4. Varzari P. O guvernare eficientă pentru societatea din RM sau de ce avem nevoie de o guvernare „bună”. În: *Modernizarea social-politică a Republicii Moldova în contextul extinderii procesului integraționist european*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2019.
5. Grugel J. Democratizarea. Iași: Editura Polirom, 2008.
6. Juc V. (coord.) Modernizarea social-politică a Republicii Moldova în contextul extinderii procesului integraționist european. Chișinău: Tipografia Centrală, 2019.
7. Acordul de Asociere RM-UE din 27.06.2014. Publicat în: *Monitorul*

*Oficial al Republicii Moldova* nr. 185-199/442 din 18.07.2014. [citat 02.05.2020]. Disponibil: <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=gXkOTU94I6Q%3D&tabid=203&language=ro-RO>.

8. Rezoluția Parlamentului European din 5 iulie 2018 cu referitoare la criza politică din Moldova ca urmare a invalidării alegerilor locale de la Chișinău. [citat 20.04.2020]. Disponibil: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0303\\_RO.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0303_RO.html).

9. Rezoluția Parlamentului European din 14 noiembrie 2018 referitoare la punerea în aplicare a Acordului de asociere UE-Moldova. [citat 20.04.2020]. Disponibil: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0458\\_RO.htm](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0458_RO.htm).

10. Hotărârea nr. 39 a Parlamentului RM. [citat 26.07.2020]. Disponibil: <file:///C:/Users/User/Downloads/39.pdf>.

11. Pop A. Lecțiile globale ale revoluțiilor Est-Europene. În: *Sfera politicii*. Nr.12 (154), 2010. p.3-10. [citat 16.04.2020]. Disponibil: [file:///C:/Users/User/Downloads/docl\\_20231\\_457545601%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/docl_20231_457545601%20(1).pdf).

12. Pleșca V. Discursul uitat al democrației - drepturile. În: *Sfera politicii*. Nr. 12 (154), 2010. [citat 16.04.2020]. Disponibil: [file:///C:/Users/User/Downloads/docl\\_20231\\_457545601.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/docl_20231_457545601.pdf).

13. Rousseau J. J. Contractul social. București: Editura Gramar, 2007.

14. Moroianu Zlătescu I. Drepturile omului – un sistem în evoluție. București: Editura I.R.D.O. 2007.

15. Djuvara M. Eseuri de filosofia dreptului. București: Editura Trei, 1997.

16. Goyard-Fabre S. La declaration des droits ou le devoir d humanite. In: *Droits, Revue française de théorie juridique*, nr. 8, 1988.

17. Miga-Besteliu R. Protecția internațională a drepturilor omului. București: Universul Juridic, 2010.

18. Supiot A. Homo juridicus. București: Rosetti Educatiobal, 2011.

19. Predescu O. Protecția internațională a drepturilor omului. Brașov: Omnia Uni S.A.S.T., 2010.

20. Paraschiv R.-G. Mecanismele internaționale de protecție a drepturilor omului. București: Pro Universitaria, 2014.

21. Renaut A. Era individului. Iași: Institutul European, 1998.

22. Potonga A., Costachi Gh. Asigurarea drepturilor omului în lume. Chișinău: Epigraf, 2003.

## Perspective ale unei abordări de tip integrat în tratarea guvernării...

23. Balaur D. Protecția europeană a drepturilor omului. Iași: Universitatea Alexandru Ioan Cuza, [citată 21.03.2020]. Disponibil: [http://cse.uaic.ro/fisiere/Documentare/Suporturi\\_curs/III\\_Protectia\\_europeana\\_a\\_dr\\_omului.pdf](http://cse.uaic.ro/fisiere/Documentare/Suporturi_curs/III_Protectia_europeana_a_dr_omului.pdf).

24. <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/human-rights/>.

25. Douzinas C. The end of human right. Oxford: Hart publishing, 2000. [citată 09.03.2020]. Disponibil [https://www.academia.edu/36714002/THE\\_END\\_OF\\_HUMAN\\_RIGHTS\\_CRITICAL\\_LEGAL\\_THOUGHT\\_1\\_THE\\_TURN\\_OF\\_THE\\_CENTURY](https://www.academia.edu/36714002/THE_END_OF_HUMAN_RIGHTS_CRITICAL_LEGAL_THOUGHT_1_THE_TURN_OF_THE_CENTURY)

26. Forst M. Raportor Special al Națiunilor Unite privind situația apărătorilor drepturilor omului în RM. 2018. [citată 05.04.2020]. Disponibil: <file:///C:/Users/User/Downloads/End%20of%20mission%20Moldova%20Final%20RO.pdf>

27. Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2018. Brussels. 13 mai 2019. [citată 06.04.2020]. Disponibil: <https://www.consilium.europa.eu/media/39343/human-rights-2018-eu-annual-report-adopted.pdf>.

28. Foucault M. Guvernarea de sine și guvernarea celorlalți. Cluj: Editura Idea Design&Print, 2013.

29. Fukuyama F. Sfârșitul istoriei și ultimul om. București: Paideia, 2016.

30. Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018–2022. Hotărârea nr. HP89/2018 din 24.05.2018. Publicat: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 10.08.2018, nr. 295-308, art 457.

31. Analiza planurilor Naționale de Acțiuni în Domeniul drepturilor Omului. Promo LEX. [citată 06.04.2020]. Disponibil: [https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/01/Analiza\\_PNADO\\_17012019.pdf](https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/01/Analiza_PNADO_17012019.pdf)

32. Marcel G. *Omul problematic*. Cluj: Editura Biblioteca Apostrof, 1998.

33. Opinia expertului ONU în RM. [citată 08.04.2020]. Disponibil: [https://moldova.europalibera.org/a/respectarea-drepturilor-omului-%C3%AEn-r-moldova-%C5%9Fi-cazurile-care-%C5%9Focheaz%C4%83-\(video\)/29651776.html](https://moldova.europalibera.org/a/respectarea-drepturilor-omului-%C3%AEn-r-moldova-%C5%9Fi-cazurile-care-%C5%9Focheaz%C4%83-(video)/29651776.html)

34. Raportul privind respectarea drepturilor și libertăților omului în RM în anul 2018 [citată 06.04.2020]. Disponibil: <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=9b%2BB1bWz7Eo%3D&tabid=202&language=ro-RO>

35. Raportul privind respectarea drepturilor și libertăților omului în RM în anul 2019. [citată 06.04.2020]. Disponibil: <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=sx77oQxNwU4%3D&tabid=202&language=ro-RO>

36. Dworkin R. Drepturile la modul serios. Chișinău: Editura ARC, 1998.

37. Sagasti F. A human rights approach to democratic governance and development. [citat 16.04.2020]. Disponibil: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RTDBook/PartIIChapter9.pdf>

38. VasIU I. Criminalitatea informatică. București: Nemira, 1998, p. 48; VasIU I. Informatica juridică și dreptul. Cluj-Napoca: Ed. Albastră, 1997, p. 37.

---

## SOLIDARITATEA SOCIALĂ – TENDINȚĂ CONSTANTĂ A CONSTITUȚIONALISMULUI

### SOCIAL SOLIDARITY – A CONSTANT TREND OF CONSTITUTIONALISM

CZU: 342.3/.4:316.3

#### *Summary*

*The purpose of this study is determined by the idea of social cooperation and solidarity in the conditions of contemporary constitutionalism, where the state must evolve as an instrument of consent and social compromise, ensuring the formation of a balance of diversity of private and collective interests in society. Starting from the fact that any constitution must ensure the balance between the values of freedom and the mutual responsibility of the citizen and the state, it is recommended to include in the normative content of the Constitution of the Republic of Moldova provisions on social solidarity and ways to ensure it.*

**Keywords:** *constitutionalism, systemocentrism, personalism, individual, society, state, social solidarity, sovereignty.*

Constituția Republicii Moldova conține prevederi exprese care stipulează că 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.

Interacțiunea privatului cu publicul are o importanță fundamentală pentru perceperea problemelor sociale în ansamblu. Pe parcursul evoluției civilizației umane, chestiunea privind mecanismul acestei interacțiuni a suscit constant atenția promotorilor anumitor doctrine sociale fiind soluționată în mod diferit, în funcție de etapa istorică respectivă.

Intrarea statelor dezvoltate în epoca postindustrială și necesitatea identificării unor soluții la provocările acesteia, valorile crizelor financiar-economice, acutizarea contradicțiilor sociale, concurența globală, deteriorarea valorilor morale și deumanizarea societății, precum și alte fenomene nocive, reactualizează și justifică necesitatea de a identifica noi forme de organizare politico-juridică a societății, capabile să asigure dezvoltarea durabilă a acesteia.

Această problemă are o importanță deosebită pentru Republica Moldova, care în urma transformărilor profunde care au întrepătruns toate sferele realității sociale, accede la o stare calitativă nouă. Societatea noastră precedentă, mai ales cea de până în anii 90 ai secolului al XX-lea, cu aspectele sale politice și economice specifice și tradițiile social-culturale, a fost „cutremurată”, în mare parte, anume din cauza că s-a dovedit a fi incapabilă să identifice soluția adecvată pentru stabilirea raportului dintre privat și colectiv, să asigure îmbinarea armonioasă a intereselor individuale cu intereseul general.

În virtutea acestui fapt, astăzi suntem datori să identificăm soluția potrivită pentru a rezolva problema relațiilor dintre persoană și societate, cetățean și stat, individ și diverse asociații, soluție care s-ar sincroniza cu realitatea social-economică, politică, spirituală și exigențele progresului social-economic civilizată.

În același timp, trebuie să ținem cont de faptul că realizarea principiilor constituționalismului a Republicii Moldova, aflată într-un proces continuu de transformare pe parcursul ultimelor trei decenii, s-a dovedit a fi insuficient de eficientă în accelerarea progresului. Situația este complicată și prin faptul că actualmente, concurența globală acerbă acutizează și problema privind locul și rolul Republicii Moldova în cadrul comunității internaționale și capacitatea acesteia în asigurarea intereselor naționale, păstrând, în același timp, identitatea social-culturală și statală.

În acest context, sarcina primordială a științei dreptului constituțional, la această etapă de dezvoltare a Republicii Moldova, constă în proiectarea unei astfel de model al constituționalismului care, asigurând o dezvoltare dinamică a statului, o ordine juridică în măsură să promoveze pacea și coeziunea socială, drept condiții necesare pentru dezvoltarea ascendentă a societății, ar putea fi prielnic și pentru alt imperativ al epocii contemporane – libertatea omului.

Ca rezultat, perceperea științifică a problemei respective și practica social-juridică centrată pe acest fundament au șanse de succes, întrucât apare din însăși experiența socială a Republicii Moldova, sincronizată cu transformările recente și soluțiile întreprinse pentru depășirea provocărilor societății postindustriale. Indiscutabil, constituționalizarea relațiilor interstatale și internaționalizarea relațiilor interne nu sunt în stare să garanteze de la sine interesele Republicii Moldova și nu exclud tentativa unor expansiuni economice, politice și chiar militare întreprinse de alte state, ceea ce predetermină rolul statului nu doar în cadrul relațiilor interne, dar și în mediul internațional. Totuși trebuie să recunoaștem că doctrina dreptului constituțional poate furniza soluții pentru depășirea multiplelor aspecte ale problemelor enunțate doar asigurând coeziunea

## **Solidaritatea socială – tendință constantă a constituționalismului**

---

dintre diverse ramuri ale științelor sociale în procesul de interpretare și modelare a realității sociale.

Deoarece ne referim la dezvoltarea evolutivă a societății, programarea viitorului necesită și atitudinea prudentă față de trecut, dar, în același timp, dezavuarea hotărâtă a oricăror doctrine sau percepții depășite care nu mai corespund necesităților societății contemporane și obiectivelor acesteia. În literatura de specialitate consacrată unor aspecte ce țin de evoluția istorică a percepțiilor despre relațiile dintre individ și societate și reglementarea juridică a acestora, sunt menționate două tradiții diametral opuse: sistemocentrismul (curent care percepe omul ca o „piuliță” în mecanismul de stat) și personalismul (curent care susține că persoana este valoarea supremă). În școala sistemocentrismului individual, fie lipsește în general, fie este conceput ca fiind ceva auxiliar, capabil să contribuie mai mult sau mai puțin la realizarea unor scopuri extrapersonale. Spre deosebire de acest curent, personalismul tratează omul în calitate de „punct culminant” și „măsura tuturor lucrurilor”. [17, p. 11]

În urma analizei retrospective a legislației constituționale, concluzionăm că la o anumită etapă de dezvoltare a societății și statului nostru, teoria și practica socială acordau prioritate intereselor colective generale în detrimentul celor private, persoana fiind decăzută din scopul dezvoltării sociale în instrumentul acestei dezvoltări. Și aceasta avea loc în situația în care progresul social se datorează nu numai apariției propriu-zise a omului, dar, în special, acțiunii sociale ca o componentă fundamentală a activității umane, și care constă „într-un ansamblu integrat de transformări aplicate de către un individ sau grup social ... în vederea obținerii unui rezultat concretizat în adaptare sau cu scopul determinării funcției unei componente a sistemului social”. [6, p. 12-13]

Depășirea acestei tendințe, dominantă a dezvoltării sociale în trecut, trebuie să servească implementarea consecventă a principiilor constituționalismului în Republicii Moldova însoțită de reforma cardinală a legislației constituționale și a altor ramuri de drept datorate să consolideze suveranitatea poporului și să calibreze drepturile și libertățile fundamentale ale omului la nivelul dezvoltării sociale și necesitățile etapei contemporane de dezvoltare. În realitate este vorba de stabilirea cu claritate a valorii reciproce a individului, societății și statului, altor forme de asociere a cetățenilor, ceea ce constituie, în final, exprimându-ne juridic, problema drepturilor și îndatoririlor cetățeanului, poporului, statului, altor forme de asociere a indivizilor.

Pe tot parcursul evoluției doctrinei juridice, problema de bază în cercetările științifice consacrate statului și dreptului era consacrată identificării



și consacării în Legea Fundamentală a unei orânduiri social-politice care ar fi în stare să îmbine fundamentul trainic al statului și ordinea juridică viabilă, ca o condiție indispensabilă pentru dezvoltarea ascendentă a societății, cu libertatea individului. Punct de pornire în soluționarea acestei dileme trebuie să servească recunoașterea drept elemente constitutive de bază a societății individul și diverse forme de asociere a acestuia, cum ar fi asociațiile obștești, partidele politice, societatea în ansamblu, statul.

Giorgio Del Vecchio considera că omul are nevoie de a se asocia, de a aparține unei societăți „chiar de la naștere, nu prin voință, ci din necesitate, când devine conștient de sine, se găsește deja înglobat într-o rețea multiplă de relații sociale”.[16, p. 267] Constantin Stere motiva formarea diverselor grupuri sociale în favoarea acestora pentru ”conservarea indivizilor”. În opinia lui, formele de asociere ale oamenilor ”se pot întări și dezvolta numai în măsura și în forma, în care sunt folosite pentru conservarea speciei în lupta pentru existență”. [13, p. 281] Odată ce omul este înzestrat cu un ”psihic foarte dezvoltat”, acțiunile lui sunt determinate de anumite stări sufletești, de tendințe și sentimente. Constantin Stere era convins că societatea nu poate fi reunită, dacă nu este bazată pe anumite sentimente și tendințe ”izvorâte din natura emoțională a indivizilor”. Iar dacă aceste sentimente și tendințe lipsesc la indivizi, menționa C. Stere, ”specia poate să piară, dar societatea tot nu se va forma”. [13, p. 282]

Alain Supiot\* opina că ființa umană, izolată de orice legătură cu semenii săi, este „sortită idioției, în sensul etimologic al termenului”\*. [14, p. 11] În viziunea aceluiși autor, idioția amenință și pe cel care, „închis în propria viziune asupra lumii, este incapabil să înțeleagă că sunt posibile și altele ... acela incapabil de a se armoniza cu semenii săi în ceea ce privește o reprezentare a lumii în care fiecare să-și aibă locul meritat”.

Cercetarea științifică a problemelor ce țin de societate, de structura și formele de organizare a acesteia este justificată și de restructurările din ultimul timp, care s-au dovedit a fi atât de profunde „încât transformările în care acestea se reflectă au afectat toate societățile, indiferent de statutul lor” [11, p. 6]. Este cazul să reliefăm și procesul de constituire a „noi nivele de interconexiune, interdependență și interacțiune în relațiile dintre societăți în edificarea unei noi ordini mondiale” [11, p. 7].

Examinând societatea prin prisma unui model cibernetic al societății globale, vom începe studierea modelului prin palierul de bază, care reprezintă

\* Avocat și profesor la Colegiul de France, specializat în dreptul muncii și statului social.

\* În acest context este invocat termenul grecesc *idios*, cu semnificația “*care este redus la sine însuși*”.

## Solidaritatea socială – tendință constantă a constituționalismului

---

executorul social, adică totalitatea structurilor, mecanismelor și instituțiilor (întreprinderi, grupuri sau indivizi) care produc, schimbă și consumă legături și servicii materiale și nemateriale sau, în general, exercită un asortiment de activități sociale, cu excepția celor din palierul superior. Fluxul reprezentativ al acestor activități, care constau în prestații succesive și reciproce, este închis în el însuși.

Analiza societății prin prisma unui model cibernetic de sistem social-global are următoarele avantaje: pune în lumină conexiunile dintre concepte; reliefează legăturile dintre scopuri, operații și structuri și evidențiază interacțiunile și interdependențele interne ale sistemului complex.

Așadar, noțiunea-cheie a societății este ”individul”, conceput ca subiect al vieții sociale, care influențează activ procesul transformărilor sociale. Omul, „din momentul desprinderii de lumea animală, își duce existența într-un sistem corelat de relații, care-l pun în contact, nemijlocit și diversificat, cu semenii săi”, [15, p. 24] ceea ce justifică faptul că omul nu poate viețui izolat de societate.

În general, societatea umană se află într-un proces de evoluție amplu, datorită faptului că aceasta slujește în beneficiul indivizilor care o compun, pentru că fiecare individ nu este doar un mijloc, ci și un scop în sine [1, p. 48].

Odată ce omul este o ființă prin excelență socială și nu poate exista izolat de societate, profesorul C. Stere considera că societatea implică o colaborare între membrii ei ... cu un mecanism foarte redus, numit *cooperațiune simplă*. În opinia autorului, cooperațiunea simplă este o astfel de colaborare, în care indivizii stabilesc un scop comun, fiecare din ei făcând același lucru [13, 30].

S-a constatat că la diferite etape de dezvoltare, medierea intereselor private și a celor publice s-a realizat diferit, în funcție de tipul istoric al societății, de caracterul relațiilor economice, de natura instituțiilor politice și juridice, de forma și gradul de manifestare a conștiinței sociale etc. Astfel, în unele cazuri, acest proces era orientat cu precădere pe subordonarea intereselor individului sau unei părți a societății alteia, în acest caz fiind vorba, mai degrabă nu de mediere, ci de subordonarea intereselor, deoarece însăși societatea și statul, în calitate de formă politico-juridică de organizare a acesteia, exprimă și protejează, prin metode inerente, interesele unor straturi sau clase sociale. Un asemenea model de mediere a intereselor dintre individual și colectiv este specific statelor care își fundamentează puterea pe dictatura unui strat social în calitate de instrument de asigurare forțată a loialității cetățenilor și diverselor forme de asociere ale acestora. Acesta este *Volksgemeinschaft*, o comunitate în care individul nu are drepturi, ci numai datorii, pretențiile individului fiind întotdeauna “un rezultat

al spiritului comercial” [8, p. 191]. Statul de acest gen nu este nici întemeiat, nici format din indivizi și nu e nicidecum o însumare a indivizilor care îl compun și nici nu are drept scop slujirea vreunui interes individual.

Un alt model de racordare a intereselor individuale și colective este cel al solidarității, model care asigură responsabilitatea reciprocă a societății și individului, statului și cetățeanului, situație caracteristică pentru societățile a căror organizare, după cum s-a menționat, evoluează nu din contul suprimării unor interese și recunoașterea altor ca fiind prioritare, dar în baza îmbinării și recunoașterii interdependenței lor, asigurarea unui echilibru al intereselor individului, colectivelor, societății și recunoașterea juridică a acestora [19, p. 15]. Drept confirmare avem o stare de convergență a intereselor, cel puțin, dintre subiecții sociali uniți prin interese comune și care își desfășoară activitatea în numele unor idealuri comune. Aceasta se întâmplă deoarece indivizii nu pot trăi în societate „într-o completă independență unii față de alții, cu o suveranitate desăvârșită”, ei găsimdu-se într-o stare de solidaritate [5, p. 359].

În acest context, cercetările științifice trebuie să fie orientate spre identificarea unui model al intereselor individual-colective care ar exclude extremitățile dintre teoriile individualiste și colectiviste privitor la interacțiunea echilibrului intereselor sociale individuale și colective, capabil să protejeze persoana de arbitrariul societății, iar societatea – de voința anarhică dominată de capriciul și iraționalul unei persoane, ceea ce provoacă distrugerea societății și supune însuși omul la grave suferințe.

În mod normal, solidarismul, ca doctrină a democrației, nu presupune *stricto sensu* suprapunerea intereselor individuale celor ale societății privity în ansamblu sau a altor entități sociale, sau îmbinarea acestor interese în ceva comun. Și aceasta deoarece societatea nu a fost și nu este o sumă aritmetică a membrilor săi, din care considerente interesul social nu este doar suma intereselor individuale. În lucrarea lui Benedict Spinoza *Etica*, individul, ca element al comunității umane, este prezentat într-o ipostază dublă: starea naturală și starea civilă. În starea lui naturală, fiecare există conform legilor supreme ale naturii și, în virtutea dreptului natural, face ceea ce decurge din necesitatea lui materială. Din aceste considerente, fiecare judecă, conform dreptului natural, despre ceea ce este bine și rău, în felul său are grijă de propriul beneficiu și se străduiește să păstreze ceea ce iubește și să distrugă ceea ce urăște [18, p. 553]. Întrucât oamenii sunt predispuși afectului, care depășește cu mult capacitățile și virtuțile lui, deseori sunt atrași de diferite interese.

Astăzi interesele individului și cele ale asociațiilor de indivizi, ale societății

## **Solidaritatea socială – tendință constantă a constituționalismului**

---

și statului sunt o realitate obiectivă și impun două condiții de bază. În primul rând, asigurarea și satisfacerea reală a intereselor societății și elementelor constitutive ale acesteia trebuie să fie recunoscute ca factor important pentru dezvoltarea indivizilor, ținând cont de interesele fiecărei persoane. În al doilea rând, interesele oricărui individ nu pot fi ignorate sau subapreciate, ba chiar invers, recunoașterea și asigurarea economică, politică, socială, organizațională și juridică trebuie să corespundă intereselor sociale care să-și găsească exprimarea în esența și în conținutul instituțiilor publice existente în cadrul societății respective.

Îmbinarea și interacțiunea intereselor individului cu cele ale societății este condiția preponderentă pentru libertatea autentică, incompatibilă cu arbitrariul, pentru individualitatea adevărată a omului și conținutului social de bază a responsabilității reciproce dintre individ și societate, cetățean și stat. Pentru societatea contemporană sunt periculoase în măsură egală hipertrofierea atât a criteriului individual, cât și a celui colectiv. Orice exagerare a sorgintei colective induce spre regimuri politice totalitare și respingerea ideii despre individualitate, suprimarea disidenților, ignorarea și, deseori, negarea expresă a drepturilor și intereselor minorităților, drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului. La rândul său, orice hiperbolizare a rolului individului în calitate de punct de pornire în organizarea vieții sociale generează voința anarhică, soldată cu demolarea statalității și erodarea normelor de conviețuire socială.

Omul nu trebuie perceput ca un subiect izolat de societate, ca o „piuliță” a mecanismului social imens, lipsit de valoare individuală. El există și se dezvoltă în sistemul relațiilor sociale și în comunitatea oamenilor, a căror formă superioară de organizare este statul. Anume coordonarea și echilibrarea acestor puncte de pornire (privat și public) în cadrul relațiilor de proprietate, instituțiilor sociale, politice și juridice ale societății reprezintă garanția funcționării reușite a organismului social integru, autoreglarea și capacitatea de dezvoltare prin sine a acestuia.

Altfel spus, libertatea individului trebuie să fie compatibilă cu bunăstarea socială. La rândul său, bunăstarea socială nu poate avea drept fundament non-libertatea individului. Prin urmare, subiectul libertății este anume individul, care nu se estompează în sfera colectivă sau socială, iar libertatea acestuia devine condiție a libertății societății. Într-o societate non-liberă, deoarece persoana se dezvoltă în cadrul relațiilor sociale, nici libertatea individului nu poate fi garantată.

Așadar, coordonarea și integrarea echilibrată a acestor puncte de pornire (privat și public) reprezintă condiția de bază pentru funcționarea stabilă a

mecanismului social, autoreglementarea și dezvoltarea prin sine a acestuia, pentru asigurarea loialității libere a cetățenilor și diverselor forme de asociații ale acestora.

Drept confirmare putem să ne referim la o lege a echilibrului dintre viața privată și cea publică cu caracter universal, a cărei respectare constituie condiția dezvoltării evoluționiste (și nu revoluționare) a societății. Perceperea acestei legi de către constituantul contemporan și transpunerea ei în textul constituției, presupune reflectarea normativă adecvată a unui astfel de echilibru în conținutul pilonilor de bază ai constituționalismului contemporan, cum ar fi: exercitarea suveranității naționale prin intermediul organelor reprezentative constituite în baza votului universal, egal, direct, secret și liber exprimat, supremația legii, separația puterilor, respectarea drepturilor omului; responsabilitatea guvernului și a statului în fața electoratului etc.

Chiar și în pofida competiției dintre diverse forțe politice, orice societate, inclusiv cea din Republica Moldova, trebuie să atingă consimțământul general în raport cu logica orânduirii constituționale: omul-societatea civilă-statul.

În condițiile în care constituționalismul este recunoscut ca un fenomen istoric, care a apărut odată cu certitudinea că bunăstarea și echitatea sunt realizabile doar cu ajutorul autoadministrării și al pieței [7, p. 143-144], însuși conceptul de constituție a obținut un conținut principial nou, devenind astfel un drept nou al societății și nu al statului. Cu alte cuvinte, constituția perfectează delimitarea bunăstării și dreptății de puterea politică, reglementând relațiile dintre stat și societate în așa fel încât statul, rămânând garantul drepturilor civile, să înceteze a controla politic societatea [7, p. 144].

Conform unor opinii, pe parcursul îndelungatei evoluții istorice a constituționalismului s-au constituit mai multe modele constituționale. Cei care împărtășesc acest punct de vedere, de obicei, disting: modelul instrumental liberal-capitalist asocial cu caracter democratic limitat; modelul instrumental liberal-capitalist cu elemente sociale, în general cu caracter democratic; modelul constituțional politic nedemocratic de sorginte socialist-totalitară și, în sfârșit, modelul social-instrumental democratic al constituției contemporane.[20, p. 164] Cu toate dificultățile și criticile care sunt aduse Constituției Republicii Moldova, totuși constatăm că aceasta poate fi atribuită modelului social-instrumental. Astfel, Constituția Republicii Moldova din 1994 a consemnat saltul calitativ de la un mijloc de întemeiere a orânduirii statului absolut cu putere nelimitată la o Lege Fundamentală care a consacrat orânduirea de stat în conformitate cu principiile statului de drept, a cărui putere este limitată de puterea suverană a poporului și

## **Solidaritatea socială – tendință constantă a constituționalismului**

---

de drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului. Prin aceasta s-a realizat o transformare a caracteristicii obiective a Constituției precum este esența acesteia. Modificarea respectivă necesită regândirea conceptului de progres social și rolul Constituției în cadrul acestuia. În cazul în care metodologia cercetării în acest domeniu va fi determinată nu de ideea antagonismului de clasă, în ale cărui condiții valoarea personalității umane este determinată de măsura aportului acesteia în atingerea obiectivelor urmărite de stat, dar de ideea cooperării și solidarității sociale, atunci statul evoluează în calitate de instrument al consimțământului și compromisului social, asigurând formarea unui echilibru al diversității de interese care se manifestă în societate – individuale și colective.

În acest context sperăm că autorii Constituției Republicii Moldova în vigoare au acordat prioritate anume acestui model. Astfel, în conformitate cu Constituția (art. 1), 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. Așa cum declară Constituția (art. 2), suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova și nicio persoană particulară, nicio parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu [3].

Constituția a stabilit organizarea sintetică a societății și statutul juridic al omului și cetățeanului în calitate de elemente ale acesteia. Astfel, în conformitate cu Constituția (art. 10), statul are ca fundament unitatea poporului Republicii Moldova, Republica Moldova fiind patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi. Mai mult decât atât, statul recunoaște și garantează dreptul tuturor cetățenilor la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase.

Constituția asigură echilibrul dintre valorile libertății cu responsabilitatea reciprocă a societății și membrilor acesteia, a cetățeanului și statului. Așa, cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea (art. 15). În același timp, respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului (art. 16). Statul asigură și dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative (art. 23).

Constituțiile altor state consacră, în conținutul său, principiul solidarității sociale și unele condiții pentru asigurarea acestuia. De exemplu, constituentul spaniol a prevăzut în Legea Fundamentală (art. 2) că însăși Constituția se

bazează pe unitatea indisolubilă a națiunii spaniole, patria comună și indivizibilă a tuturor spaniolilor; ea recunoaște și garantează dreptul la autoguvernare al naționalităților și regiunilor din care este alcătuită și solidaritatea dintre acestea.[2] Statul este obligat să garanteze implementarea efectivă a principiului solidarității, veghind la stabilirea unui echilibru economic corect și adecvat între diferitele regiuni ale teritoriului spaniol și ținând cont de circumstanțele proprii regiunilor insulare (art. 138 1.). Statul român, conform Constituției (art. 4), are ca fundament unitatea poporului român și solidaritatea cetățenilor sai [4]. Constituția Belgiei (art. 7) dispune că în exercitarea competențelor care le revin, statul federal, comunitățile și regiunile urmăresc obiectivele dezvoltării durabile din punct de vedere social, economic și din punctul de vedere al mediului, ținând seama de solidaritatea dintre generații [2].

Consacrând în Constituție (art.2) recunoașterea și garantarea drepturilor inviolabile ale omului, atât ca individ, cât și ca parte a unor grupuri sociale în cadrul cărora este exprimată personalitatea umană, statul italian pretinde asumarea îndatoririlor fundamentale imprescriptibile de solidaritate politică, economică și socială. [2] Constituția Italiei mai dispune că pentru promovarea dezvoltării economice, a coeziunii și a solidarității sociale, pentru diminuarea dezechilibrelor economice și sociale, precum și pentru promovarea exercitării drepturilor persoanei sau pentru îndeplinirea unor obiective diferite de cele avute în vedere în cadrul exercitării normale a funcțiilor acestora, statul alocă resurse suplimentare și adoptă măsuri speciale în favoarea anumitor municipii, provincii, orașe metropolitane și regiuni (art. 119).

Constituția Portugaliei (art. 1) declară că această țară este o republică suverană, bazată pe demnitatea persoanei umane și pe voința poporului, care se angajează să construiască o societate liberă, echitabilă și solidară. [2] În cadrul capitolului II. Drepturi și obligații sociale din Constituție, se conține un articol separat (art. 63. Securitatea socială și solidaritatea), ale cărui dispoziții obligă statul să organizeze, să coordoneze și să subvenționeze un sistem de securitate socială unificat și descentralizat. În vederea îndeplinirii obiectivelor de solidaritate socială, statul este chemat să sprijine și să inspecteze, în conformitate cu legea, activitățile și funcționarea instituțiilor de caritate private și a altor instituții non-profit care sunt recunoscute ca fiind de interes public.

Constituția Federației Ruse (art. 75.1) impune statul să creeze condiții pentru creșterea economică durabilă a țării și bunăstarea cetățenilor, pentru încrederea reciprocă a statului și a societății, pentru protecția demnității cetățenilor și pentru garantarea respectului față de persoana muncii, asigurarea

## **Solidaritatea socială – tendință constantă a constituționalismului**

---

drepturilor și responsabilităților cetățeanului, asigurarea parteneriatului social, a solidarității economice, politice și sociale [21].

Constituția Greciei (art. 25 1. alin. 4.) acordă statului dreptul de a solicita tuturor cetățenilor să îndeplinească obligația de solidaritate socială și națională. [2]

Preambulul Constituției Franței din 27 octombrie 1946 proclamă solidaritatea și egalitatea tuturor francezilor în fața îndatoririlor care rezultă din calamitățile naționale. [2] În preambulul Constituției Letoniei se menționează că loialitatea față de Letonia, limba letonă ca unica limbă oficială, libertatea, egalitatea, solidaritatea, justiția, cinstea, etica muncii și familia reprezintă fundamentele unei societăți armonioase [2].

Preambulul Constituției Poloniei adresează „tuturor celor care, pentru binele celei de-a Treia Republici, vor aplica dispozițiile Constituției” un apel la respectarea demnității proprii firi omenești, a dreptului la libertate, a datoriei de solidaritate față de ceilalți [2].

Constituția Austriei (art.14, alin.5a) menționează, în calitate de valori fundamentale ale învățământului, democrația, umanitatea, solidaritatea, pacea și dreptatea, precum și onestitatea și toleranța față de oameni [2] Conform Constituției (art. XIX 4), Ungaria contribuie la asigurarea surselor de venit ale persoanelor în vârstă prin menținerea unui sistem general de pensii de stat bazat pe solidaritate socială [2].

Cu regret, textul Constituției Republicii Moldova nu operează cu noțiunea de solidaritate socială și nici nu conține prevederi care să asigure acest obiectiv important al societății contemporane. Ținând cont de particularitățile Republicii Moldova, afirmăm că este cazul ca și Constituția noastră să însereze norme referitoare la solidaritatea socială și căile de asigurare a acesteia, exemplu la acest capitol fiind unele state membre ale Uniunii Europene menționate supra.

Cu părere de rău, solidaritatea socială, ca obiectiv strategic, nu se regăsește nici în documentele de politici naționale. Acest obiectiv nu a fost inclus în prioritățile de dezvoltare enunțate de Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020”. [10] Nici Strategia Moldova 2030, considerată un „document de referință pentru toate politicile la nivel național, regional și local” care „indică direcția de dezvoltare a țării și a societății pentru următorul deceniu, având la bază principiul ciclului de viață al omului, drepturile și calitatea vieții acestuia”, include în conținutul celor zece obiective și unul care ține de „promovarea unei societăți pașnice, sigure și incluzive” [9].

Dacă prin societate incluzivă vom înțelege societatea în care sunt respectate



drepturile și libertățile tuturor membrilor acesteia, și se asigură oportunitatea acestora de a participa efectiv la activitățile sociale și care se bucură de un tratament egal cu ceilalți, ne convingem că acest obiectiv nu este suficient pentru asigurarea solidarității sociale. Un alt argument în sprijinul acestei concluzii sunt chiar acțiunile prioritare pentru realizarea obiectivului respectiv, înscrise în Strategie, care în marea lor parte se referă la profilaxia și combaterea criminalității.

Sfidarea necesității de a întreprinde unele acțiuni de lungă durată pentru asigurarea solidarității sociale în condițiile Republicii Moldova de către guvernanți este încă un argument în sprijinul ideii de a complete articolul 10 din Constituția Republicii Moldova cu dispoziții care ar obliga statul să creeze condiții pentru asigurarea solidarității sociale.

Mai mult decât atât, actualmente trebuie să ținem cont și de faptul că asigurarea, prin Constituție a unui sistem politic, social și economic, adecvat necesităților progresului social, este imposibil, în primul rând, în lipsa unui stat care să dispună de capacitate juridică deplină, înzestrat cu atribuții în toate domeniile vieții sociale, iar, în al doilea rând, fără libertatea autentică a persoanei și garantarea individualității umane. Anume în acest context este vorba despre unificarea principiului statului puternic, capabil să intervină în baza normelor de drept în toate sferele vieții sociale, cu principiul garantării constituționale inalterabile a statutului juridic al omului, care să dispună de posibilități juridice reale și eficiente de a opune rezistență statului în cazurile în care acesta intervine abuziv în domeniul autonomiei individuale a omului sau neîndeplinirea de către acesta a îndatoririlor pe care le are în raport cu individul.

O succintă analiză a izvoarelor științei dreptului constituțional din Republica Moldova ne demonstrează că în calitate de cea mai „magnifică” garanție a drepturilor și libertăților omului deseori este invocată ideea suveranității poporului și regimul politic democratic specific acesteia, care a dobândit un caracter aproape fantastic și care este recunoscut în calitate de principiu fundamental al dreptului constituțional.

Într-adevăr, democrația contemporană, inclusiv modelul consacrat în Constituția Republicii Moldova, este fundamentată pe ideea suveranității poporului. Înfripată în Evul Mediu, în evoluția sa, democrația a parcurs diferite etape în cadrul cărora doctrina acestei idei inițial promova negarea, scopul fiind instaurarea puterii poporului în locul puterii absolute a monarhului. Pornind de la aceasta, a luat naștere sensul pozitiv al teoriei suveranității poporului ca idee a drepturilor pozitive ale omului și supremația poporului în cadrul mecanismului de guvernare, care se putea manifesta în diverse forme etatico-juridice, iar uneori

## **Solidaritatea socială – tendință constantă a constituționalismului**

---

chiar și în detrimentul acestora, în cazul în care suveranitatea poporului justifica și încuraja dreptul la revoluție.

Pe lângă multitudinea definițiilor noțiunii „suveranitatea poporului”, oferite de doctrina dreptului constituțional, în prezentul demers ne vom limita la ipoteza conform căreia suveranitatea poporului determină latura calitativă a puterii poporului, suveranitatea poporului fiind mai degrabă un principiu organizațional – politic și funcțional al orânduirii constituționale decât însăși puterea. În același timp, interpretarea actuală a naturii suveranității este incompatibilă cu așa-numita teorie a suveranității absolute, în virtutea căreia suveranul este iresponsabil și nu poartă nicio obligație. O astfel de interpretare a suveranității nu poate fi aplicabilă pentru statul democratic și de drept.

Hegemonia și puterea deplină a poporului poartă un caracter normativ și, prin urmare, „puterea absolută” a poporului este nu altceva decât puterea legată prin drept. De aici rezultă că puterea suverană a poporului nu este superioară dreptului. Aceasta se reflectă și în textul Legii Fundamentale a Republicii Moldova, care a consacrat adeziunea la statul de drept (art. 1) și supremația Constituției (art.7).

Din punctul de vedere al pozitivismului juridic însă, puterea poporului nu poate oferi legitimitate niciunui proces de distrugere a ordinii de drept constituite, sau să sancționeze anarhia și destrămarea societății. Altfel spus, afirmația precum că poporul, organizat din punct de vedere politico-juridic, poate face orice în domeniul dreptului, nu poate fi justificată prin argumente demne de apreciat, în acest caz fiind vorba mai degrabă de limitele suveranității poporului decât de limitarea suveranității poporului de către stat.

În acest context trebuie să ținem cont de riscurile care astăzi reprezintă amenințări eventuale, uneori chiar latente, la suveranitatea poporului. Printre acestea putem menționa, în primul rând, statul capabil să absoarbă societatea civilă și care este o amenințare potențială atât în raport cu drepturile unor persoane primate individual, cât și în raport cu drepturile unor subiecte colective de drept constituțional, cum ar fi poporul. Un pericol serios la adresa suveranității poporului ar fi și cazarismul \*, care, cu regret, se manifestă din plin și în Republica Moldova și pentru combaterea căruia Constituția noastră nu dispune de garanții sigure. Un alt gen de pericol reprezintă partidele politice, care, deseori, uzurpează dreptul poporului în raport cu statul. Suveranitatea poporului Republicii Moldova este erodată și de fenomenul secesionismului, soldat cu încercarea de a

---

\* curent care pledează pentru o formă de guvernământ fără parlament sau cu limitarea drepturilor parlamentului ca organ reprezentativ al poporului.

zdruncina caracterul unitar și indivizibil al statului, punând în primejdie însăși unitatea poporului. În acest context ne solidarizăm cu autorii în a căror opinie cheia succesului pentru consolidarea suveranității constituie unitatea conștiinței juridice a poporului și statului în aspirațiile de construire a unui stat democratic de drept [12, p.180-181].

Printre factorii care amenință puterea poporului un loc aparte ocupă populismul politic. În condițiile în care se admite rolul dominant al populismului, se ajunge la situația în care voința poporului este prezentată ca un punct de pornire în toate dezbaterile politice, iar însuși poporul este prezentat, în acest caz, nu în calitate de forță socială organizată, deținătoare de drepturi respective, ci în calitate de gloată, al cărei drept rezidă doar în puterea sa. Observăm că sistemul politic din Republica Moldova a devenit, în mare parte, ostaticul propriilor viziuni populiste, deseori naive, invocate încă în perioada anilor 90 ai secolului al XX-lea, de care nu este în stare să se debaraseze până în prezent. Nu este exclus faptul că anume demagogia social-politică din primele decenii care a urmat după declararea suveranității Republicii Moldova, a generat sentimentul de neîncredere față de însuși principiul suveranității poporului, însoțită de diminuarea gradului de încredere în Parlament și chiar în ideea parlamentarismului.

Totodată, trebuie să ținem cont și de faptul că idolatrizarea principiului suveranității poporului, întruchiparea și realizarea acestuia de către Parlament este la fel de dăunătoare ca și cazul autocrației, manifestată în diverse forme, de la monarhia ereditară până la cezarismul democratic.

Așadar, indiferent de modul în care s-ar întruchipa puterea publică în cadrul statului, problema garantării drepturilor omului, care reprezintă punctul de pornire în procesul de organizare și funcționare a societății rămâne a fi mereu actuală. Importanța acestui aspect crește și din perspectiva faptului că la baza concepției orânduirii constituționale a Republicii Moldova stau idei umaniste de factură universală, izvorâte din ideea inviolabilității și inalienabilității drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului. Însăși Constituția se manifestă în calitate de formă de exprimare politico-juridică a libertății omului în cadrul societății organizate în stat. Conținutul drepturilor și libertăților consacrate în Legea Fundamentală își găsește expresia în nivelul de libertate a persoanei, în gradul de autonomie a acesteia în raport cu statul și instituțiile acestuia, organizațiile obștești, alte persoane, dar, în același timp, și în limitele în cadrul cărora activitatea liberă a indivizilor nu se transfigurează în arbitrar.

Altfel spus, Constituția determină măsura libertății reciproce, precum și a răspunderii reciproce dintre stat și persoană, stabilește limitele intervenției statului

## **Solidaritatea socială – tendință constantă a constituționalismului**

---

în sfera activității sociale a individului, inclusiv limitele autonomiei individuale a persoanei și unele forme de manifestare a acesteia. În ce privește drepturile și libertățile omului și cetățeanului abordate la scară socială largă, acestea constituie un important element al mecanismului de negociere și echilibrare a intereselor private cu cele publice și evoluează în calitate de "frâu" pentru legislator și mod de limitare a puterii publice instituite în societatea respectivă.

Drept rezultat, în societatea organizată în stat anume în drepturile și libertățile fundamentale, a căror necesitate este determinată nu doar din punctul de vedere al ordinii de drept existente, dar și a faptului că acestea decurg din legitățile obiective ale progresului social, îi găsește expresia gradul de libertate exprimat în societate asigurat de stat. În afara drepturilor, libertăților și îndatoririlor (civile și politice, social-economice și culturale) exprimate în forma cuvenită și înzestrate cu instrumente sigure de protecție, problema libertății persoanei obține o importanță pur școlastică. În calitate de astfel de instrumente, în mod tradițional sunt considerate principiul separației puterilor în stat, societatea civilă, justiția, controlul constituționalității legilor etc.

Nu trebuie de ignorat și rolul important în perspectiva reală pentru asigurarea solidarității sociale în condițiile Republicii Moldova care îi revine statului pentru crearea și menținerea unei economii de orientare socială.

### ***Referințe bibliografice:***

1. Amititeloaie A., Drept constituțional și instituții politice, Iași, Junimea, 2009.
2. Codex constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene (în colaborare cu I. Muraru, S. Tănăsescu, S. G. Barbu), Editura RA, „Monitorul Oficial”, București, 2015.
3. Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994.
4. Constituția României. În: Monitorul Oficial nr. 767 din 31 octombrie 2003.
5. Costin A. Concepțiile actuale ale proprietății și Constituția. În: Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor, Humanitas, București, 1990, p. 359.
6. Dicționar enciclopedic de sociologie. Alc., coord. A. Timuș, Chișinău, Tipografia Centrală, 2013, p. 12-13.
7. Grimm P. Constitutional Reform in Germany after the Revolution 1989. În: Constitutional Policy and Change in Europe. N.Y.: Oxford University Press,

1995, p. 143-144.

8. Hayek F. A. Drumul către servitute. București: Humanitas, 1997, p. 191.
9. Hotărârea Guvernului „Privind aprobarea proiectului Legii pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”. Monitorul Oficial din 26.06.2020.
10. Lege nr. 166 din 11-07-2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”. Monitorul Oficial nr. 245-247 din 30-11-2012.
11. Pascaru A., Societatea contemporană între conflict și conciliere: cazul Republicii Moldova. Chișinău: Tipografia Sirius, 2012, p. 6.
12. Pușcaș V. Conceptul și conținutul suveranității, societatea civilă și statul de drept. În: V. Pușcaș. Lege și justiție, Vol. II, Chișinău, Cuvântul ABC, 2020, p. 180-181.
13. Stere C., Evoluția individualității și noțiunea de persoană în drept. În: C. Stere, În viață, în literatură. Cartea a cincea. Chișinău: Hyperion, 1991, p. 281.
14. Supiot A., Homo Juridicus. Eseu despre funcția antropologică a dreptului. București: Rosetti Educațional, 2011, p.11.
15. Szezepanski J. Noțiuni elementare de sociologie. București: Editura Științifică, 1972, p. 24.
16. Vecchio G. D. Lecții de filosofie juridică. București: Editura Europa Nova, p. 267.
17. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. Москва, 2011. Аруд Б.С. Эбзеев. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации, 2-е издание, Москва, Проспект, 2016. p. 11.
18. Спиноза Б. Избранные произведения. в 2-х томах. Москва: Государственное издательство политической литературы. 1957. т. I, p. 553.
19. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е издание, Москва: Проспект, 2016, p. 15.
20. Юдин И. Модели конституционного правосудия. În: Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Чиркин. Москва. 1996, p. 164.

**Resurse Web:**

21. Конституция Российской Федерации. Disponibil <https://www.google.com/search>.

---

## REVENDICAREA DREPTURILOR SOCIAL-ECONOMICE ÎN CONTEXTUL JURISPRUDENȚEI CONSTITUȚIONALE

### CLAIMING SOCIAL AND ECONOMIC RIGHTS IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL JURISPRUDENCE

CZU : 342.72/.73:347.995

#### Summary

*Social-economic rights are an indicator of the possibilities of the person, but also of the state, to produce and distribute goods necessary for human existence. These rights result from the social nature of man, and from the solidarity of the members of society. Claiming these constitutional rights is a process, which includes both the actual request, and the action of the state authorities on these request. In addition to citizens, the state authorities are involved in the respective process, including the courts, Constitutional Court. Constitutional Court applies various methods and techniques in the activity of interpreting the Constitution and resolving the exceptions of unconstitutionality, which become more and more numerous after the Court allowed the court to adress him directly. The interpretations of the constitutionality control court have an esential role in disseminating the constitutional values in all branches of law for the protection of human rihts.*

**Key-words:** *Social-economic rights, Constitutional Jurisprudence, Interpretations compatible with the Constitution.*

Supremația Constituției este ridicată la rang de principiu constituțional, consfințit de art. 7 al Constituției „Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică”.

Dreptul constituțional, deși considerat pe bună dreptate ramură fundamentală a dreptului, până relativ nu demult, nu prea era solicitat ca izvor al jurisprudenței. Motivul neevident este ascuns în faptul, că neavând sancțiuni respective, crea impresia (falsă) că nici nu era o adevărată ramură a dreptului. Dar nerespectarea normelor constituționale trebuie să atragă aceleași consecințe

juridice ca și nerespectarea normelor legislative sau contractuale, inclusiv atunci când este vorba despre încălcarea drepturilor persoanelor.

Drepturile social-economice sunt un indicator al posibilităților individului în domeniul producerii și repartizării bunurilor materiale, menite să asigure satisfacerea intereselor economice și a celor spirituale, dar aceste posibilități ale individului trebuie să fie sprijinite de către stat. În democrațiile consolidate aceste drepturi nu țin doar de obligațiunea statului de a oferi persoanelor anumite facilități materiale și culturale, alături de ele sunt consacrate drepturi care să asigure omului posibilitatea de a întreprinde eforturi personale pentru a avea acces sau a dobândi aceste bunuri, adică este vorba despre o atitudine plină de respect pentru demnitatea omului, pentru inițiativa lui creatoare. Desigur, în realizarea drepturilor social-economice (numite de unii autori socio-economice, Carta Socială Europeană le numește sociale, căci nu cuprinde dreptul la proprietate și cele culturale, sau așa cum este formula Pactului Internațional pentru drepturile economice, sociale și culturale din 1966) importantă este politica economică a statului, dacă ea este liberală, neoliberală sau social orientată.

La aceste drepturi sunt atribuite mai multe drepturi, spre exemplu : dreptul la muncă și cele ce rezultă de aici – dreptul la libertatea muncii, la soluționarea conflictelor de muncă, inclusiv apelând la grevă, dreptul la odihnă, dreptul la sănătate, la asistență socială, dreptul la proprietate, dreptul la învățătură și enumerarea nu este exhaustivă, ci doar exemplificativă.

Carta Socială europeană (ratificată de Republica Moldova în 2001) prevede următoarele drepturi sociale: libertatea muncii, condiții echitabile de muncă, dreptul la egalitate de șanse și de tratament în materie de angajare și de profesie fără discriminare în funcție de sex, dreptul la securitatea și igiena muncii, dreptul la demnitate în muncă, salarizare echitabilă, dreptul de a se asocia în organizații naționale sau internaționale pentru protecția intereselor sociale și economice, dreptul la negociere colectivă acordat atât lucrătorilor, cât și patronilor, protecția mamelor, copiilor și tinerilor, dreptul la mijloace de orientare și formare profesională, dreptul la sănătate, la securitate socială, la servicii sociale calificate, protecția persoanelor cu dizabilități și protecția familiei, dreptul persoanelor vârstnice la protecției socială, dreptul lucrătorilor la propriile creanțe în caz de insolabilitatea patronului lor, dreptul lucrătorilor de a fi consultați în cadrul întreprinderii, de a participa la determinarea și ameliorarea condițiilor de muncă din cadrul întreprinderii [1].

În doctrina rusă, autorul E. Lukașeova a definit într-un mod general aceste drepturi ca fiind drepturile ce îi asigură omului libertatea de a nu fi dominat de

## **Revendicarea drepturilor social-economice în contextul jurisprudenței...**

---

frică și nevoie [2]. Aceste drepturi antrenează obligațiunea statului de a asigura un minimum de condiții, în prezența cărora persoana poate supraviețui în societate. În ultima perioadă se pune accentul nu doar pe supraviețuire, ci pe posibilitatea unei vieți decente, în sensul susținerii și dezvoltării demnității umane.

Tocmai acest rol al statului ce se poate implica activ în relațiile de producere și repartizare a bunurilor materiale, limitând inițiativa privată, a fost motivul pentru care uneori drepturile social-economice au fost privite ca incompatibile cu democrația. Dar pe bună dreptate, autorul R. Papaian menționa că acestea nu numai că sunt compatibile, dar sunt de fapt elemente ale democrației, în sensul că drepturile și libertățile : cuvântului, a convingerilor politice și religioase reprezintă componenta spirituală a democrației, iar drepturile social-economice – componenta materială. Ascetismul creștin nu este chemarea la sărăcie, ci îndemnul la eliberarea de dependența oarbă de bunuri materiale. Apostolul Pavel prin fraza: „Totul imi este permis, dar nimic nu trebuie să mă posed” a arătat că a da celor nevoiași nu este limitarea libertății proprietarului, dar garanția libertății lui de dependența materială, transformarea proprietarului din prizonierul proprietății în stăpânul ei adevărat [3].

Drepturile social-economice au premise puternice în istoria îndepărtată a omenirii, ele derivă din natura socială a oamenilor, căci, așa cum menționa autorul francez Leon Duguit, oamenii au legături de solidaritate socială și statul trebuie să adopte legi și să susțină această solidaritate.

Căutând originea drepturilor sociale și economice, putem observa că în Occident introducerea drepturilor economice în ordinea juridică s-a produs în temei pe cale pretoriană. Dacă judecătorul se limitează la a recunoaște drepturile preexistente, această acțiune îmbracă un caracter declarativ. Dar judecătorul poate avea și un rol constitutiv, dacă crează toate piesele și le dă o existență juridică prin voința sa printr-un proces original care poate trancede sfera dreptului legislat. În sistemul socialist, dimpotrivă, caracterul declarativ din legislație a fost urmat în principal, de o atitudine jurisprudențială declarativă.

Din punct de vedere istoric, al timpului în care au fost consacrate, drepturile omului se împart în 3 generații: prima generație, cele mai vechi sunt drepturile personale, civile și politice, care au fost recunoscute legislativ pe continentul european începând cu Marea Revoluție Franceză, iar pe cel american - în timpul războiului de independență. Drepturile de generația a doua le înglobează pe cele social-economice, care au fost consfințite juridic în secolul XX sub influența noilor realități, generate de industrializarea masivă, creșterea impunătoare a muncii salariate și a revendicărilor salariaților, ideile socialiste. În statele europene aceste



drepturi au fost recunoscute după cele civile și politice, iar în URSS – primele au fost consacrate cele social-economice.

Statele socialiste insistau asupra drepturilor social-economice, iar cele occidentale – asupra priorității drepturilor civile, ca fundamente pentru democrație și libertate, iar în URSS, în general în statele socialiste, protecția și promovarea drepturilor erau puse în seama organelor politice și nu juridice. Dar între aceste drepturi există o legătură indisolubilă, ele unele fără altele nu pot ființa. Între prima și a doua generație de drepturi există o legătură de esență: în absența unora dintre ele nu se pot exercita nici celelalte, ca spre exemplu, fără drept la educație nu poate fi vorba despre libertatea de exprimare și libertatea conștiinței sau fără drept la locuință nu poate fi drept la viață privată.

Drepturile de generația a treia sunt cele mai recente și ele se referă la dreptul la pace, la dezvoltare, la un mediu de viață sănătos (cu remarcă că acest drept este prezent atât la nivel național, cât și internațional).

Există o opinie pe larg răspândită despre caracterul diferit al drepturilor din prima și a doua generație, se susține că primele se pot garanta indiferent de nivelul de prosperitate economică a statului. Altă opinie (ce se bazează în temei pe experiența chineză) indică nivelul socio-economic ca reper determinant al propagării treptate a reformelor economice, prin neacceptarea integrală a modelului neoliberal de dezvoltare a economiei, construirea unui socialism cu specific chinez, în care fără a renunța la ideile socialiste se pune baza unei economii puternice, iar în această strategie drepturile omului ocupă locul al doilea [4].

Aceste opinii trebuie modificate în sensul stabilirii unei legături indisolubile între drepturile de prima și a doua generație. Având în vedere că scopul statului este de a asigura o viață demnă și dezvoltarea liberă fiecărei persoane de sub jurisdicția sa, protecția demnității este imposibilă fără garantarea cel puțin a minimumului de drepturi social-economice ca omul să nu fie perceput fiind mai puțin important, să nu fie uzurpată aprecierea socială a individului, cauzându-i suferințe morale.

Drepturile social-economice, datorită specificului său, nu sunt caracteristice tuturor persoanelor, deci, este afectat caracterul lor universal, titularii acestor drepturi în mod normal sunt persoanele adulte – în marea lor majoritate este vorba despre lucrătorii salariați. Autorul L.A.Gordon consideră că aceștia alcătuiesc în mod obișnuit undeva 60-70 % din populație (exceptând elitele manageriale, culturale, politice) [5]. S-ar putea replica acestei poziții faptul că unele drepturi social-economice vizează toate persoanele, nu numai lucrătorii

salariați (de exemplu - dreptul la învățătură, la asistență socială).

Drepturile social-economice, ca drepturi de generația a doua, impun statului obligații pozitive, în sensul obligației de a crea condiții pentru a asigura aceste drepturi, particularitățile lor se manifestă în unitatea conținutului material, orientarea socială pe baza principiului dreptății, necesitatea concretizării lor în legislație. Se deosebesc de celelalte drepturi prin faptul că poziția statului este una activă, el trebuie să ia măsuri. În condiții economice grele acestea rămân a fi declarative, dar aceasta nu justifică sacrificarea libertății. În statele în tranziție spre statul de drept (cum este și cazul Republicii Moldova) s-a acceptat și trecerea la economia de piață de model liberal, dar momentan acest proces este doar în derulare, de aceea este necesară remarcă privind înfăptuirea unei treceri treptate la economia de piață pe măsură ce se vor acumula resurse financiare etc. Și apoi, ținând cont de trecutul nostru socialist, economia de piață trebuie să fie social orientată.

Renumitul autor american, John Rawls, atenționa în această ordine de idei că și o criza de asigurare cu bunuri nu este motiv suficient pentru a slăbi respectarea libertății tuturor, inclusiv dacă ar exista toate motivele de a crede că supraviețuirea poate fi asigurată cu prețul instaurării unei tiranii provizorii [6].

T. A. Alexeeva a interpretat această frază a lui Rawls în sensul: Libertatea nu poate fi garantată până societatea nu va avea un anumit nivel de democrație și prosperitate. Dacă nu-i garantată inviolabilitatea vieții, a proprietății, justiție echitabilă nu se poate dezvolta dinamic nici economia. Bunurile produse de societate nu vor servi tuturor, dacă puterea nu va fi controlată de popor, aceasta (puterea) îl va manipula [7]. Situația respectivă ne arată încă o dată că drepturile social-economice se dezvoltă pe baza celor politice și civile.

Drepturile sociale favorizează dezvoltarea vieții materiale, economice și sociale. Drepturile economice și sociale prezintă caractere foarte diversificate, heterogene. Prin esență sunt multiple și originale, în virtutea naturii lor, a obiectului, conținutului, funcției sale. Drepturile social-economice după conținutul lor juridic nu sunt aceleași, unele sunt de acțiune imediată, altele acționează prin intermediul legilor speciale, ale căror prevederi dau expresie dispozițiilor constituționale. Dar fie că acționează direct sau indirect, ele se sprijină pe reguli care au ca finalitate protecția unor valori sociale și economice și prin aceasta dau posibilitatea satisfacerii necesităților vitale ale persoanei, de a fi liber de teamă și sărăcie. Volumul și gradul de realizare depind de nivelul economiei, resurse financiare. În acest context poate fi amintită situația financiară grea care se crease în Republica Moldova în anii 1994-1997, când aveau loc întârzieri masive în plata

pensiilor și salariilor și pentru remedierea acesteia Președintele Republicii a emis la 22 ianuarie 1997 un Decret prin care obliga Guvernul să elaboreze și să prezinte Parlamentului un program de măsuri care să prevadă plata pensiilor și salariilor restante în termen de 15 luni. Guvernul la 3 februarie 1997 a emis o hotărâre ce prevedea achitarea până la 1 iulie 1997 a restanțelor la salarii pentru anul 1996 și a restanțelor la pensii pentru anul 1996 până la 1 mai 1998. Fiind atacate în fața Curții Constituționale aceste acte sub motivul că încălcă drepturile social-economice ale cetățenilor, Curtea Constituțională a respins aceste argumente, arătând că drepturile social-economice au fost încălcate anterior acelor acte ale Președintelui și Guvernului, care, dimpotrivă, au avut menirea de a restabili aceste drepturi având în vedere posibilitățile statului [8]. Este de menționat faptul că din cei 6 judecători ai Curții Constituționale doi au avut alte opinii, redactând fiecare câte o opinie separată, anexată la Hotărârea Curții, în care au insistat pe faptul că trebuie respectate drepturile sociale ale cetățenilor Republicii Moldova, dar nu au ținut cont de situația concretă și anume că în fapt ele fuseseră deja încălcate, iar situația financiară a statului nu permitea înlăturarea imediată a acelor încălcări, ci doar pe parcursul unui anumit interval de timp.

Autorul Gheorghe Mihai considera că drepturile subiective sociale se referă la nevoi izvorâte din organizarea societății moderne, ale unui anumit tip de om, nu a omului generic, ceea ce pare că le deosebește de drepturile fundamentale clasice, impresie, scria Gh. Mihai, greșită, căci și acestea pot să îndeplinească finalități sociale. [9]

Printre drepturile creanțe susceptibile de a antrena o reparare dacă nu sunt respectate pot fi: dreptul la muncă și libertatea muncii, la securitatea lucrătorilor, dreptul la sănătate - acestea sunt drepturi sociale, deci la încălcarea lor se angajează răspunderea, trebuie să răspundă cei ce le-au încălcat - angajatorii, sindicatele, statul.

Printre drepturile economice trebuie menționat în primul rând dreptul de proprietate. Atribuirea dreptului de proprietate la acest grup de drepturi trebuie pus în legătură cu cele două forme de proprietate și de recunoașterea funcției sociale a proprietății, realizarea căreia pune în sarcina statului un șir de obligațiuni.

Dreptul de proprietate nu este un drept absolut, ci unul ce poate implica limitări. Este necesar un just echilibru între exigențele interesului general al comunității și imperativele apărării drepturilor fundamentale ale individului. Natura constituțională a dreptului de proprietate se exprimă în drept de expropriere, naționalizare, preemțiune care sunt limite ale dreptului de proprietate

prin proceduri de drept public.

Ideea de a proteja proprietatea privată de spolieri impuse de puterea publică, dar și de a garanta interesul general contra egoismului și cupidității particularilor este foarte veche. Ea a condus la formularea conceptului expropriării, dar cu respectarea a 2 imperative: de a fi despăgubit proprietarul și motivul să fie utilitatea publică.

S-a deosebit între dreptul la proprietate și dreptul de proprietate, căci primul este absolut, recunoscut tuturor oamenilor, cum menționa Robespierre, că prima lege socială este aceea de a garanta tuturor membrilor societății mijloace de existență, tot ceea ce este indispensabil pentru a conserva viața este proprietatea comună a societății întregi, iar excedentul este proprietatea privată. Robespierre arăta că dreptul de proprietate este dreptul persoanei de a se bucura și dispune de acea parte a bunurilor ce îi este garantată prin lege, dar acest drept este limitat de obligațiunea de a nu încălca drepturile altuia, de a nu prejudicia siguranța și libertatea altuia, în caz contrar posesiunea este imorală și lăcșă [10]. Astfel se urma calea lui J. Locke care înțelegea proprietatea în sens larg: ca drept de proprietate al omului asupra vieții sale și drept de proprietate asupra bunurilor, ce-i permiteau existența sa, libertatea ce i-o oferea dreptul de proprietate.

Drept de proprietate, la asigurare socială și la munca concomitent sunt drepturi și garanții, se concretizează în acte normative speciale și urmăresc scopuri general-sociale.

Disproporție vădită între interesul general și cel privat poate duce la instabilitate politică, poate perturba dezvoltarea statului pe calea progresului și umanismului, democrației. În legătură cu dreptul de proprietate s-a pus întrebarea, dacă este un drept fundamental sau de rangul doi? Trebuie arătat că nu este corect formulată întrebarea, căci un drept fundamental nu înseamnă drept absolut. Un drept fundamental este de prim rang și totodată comportă limite. Alături de proprietatea privată este și o proprietate socială ce are incidență asupra vieții națiunii.

În numele interesului public s-au adoptat legi ce au limitat dreptul de folosință a bunului de către proprietar. Servituțiile administrative ce grevează imobile în interes general nu încălcă dreptul de proprietate, dacă aduce doar o jenă suportabilă.

S-a considerat că restrângerile dreptului de proprietate nu suprimă dreptul de proprietate, de aceea numai pierderea bunului se indemnizează, nu și privarea parțială de dreptul de a se servi. Astfel dreptul de proprietate se armonizează cu caracterul social al statului și a îmbrăcat un caracter patrimonial, deci, apreciabil

în bani.

În statele europene în care este realizată concepția statului social se pune chestiunea indemnizării victimelor unor calamități naturale, a actelor de terorism prin instituirea unor fonduri de garanție ce permit indemnizarea victimelor în cazul insolvabilității autorului pagubei ori a unui autor necunoscut sau negăsit [11].

Constituția nu numai se află în vârful ierarhiei normelor juridice, în vârful „piramidei” care se cheamă drept, dar și este sursa lor de referință, așa cum a concretizat Consiliul Constituțional francez, că „Legea nu exprimă voința generală, decât în respectul Constituției”.

Afirmarea controlului de constituționalitate și activitatea judecătorilor în aplicarea directă a Constituției și a Convenției Europene pot modifica substanțial cultura și conștiința juridică. Sintagma „Drepturile fundamentale” a devenit o formulă magică, ce alimentează toate speranțele și stimulează revendicările.

Pentru a ne face impresie asupra impactului drepturilor fundamentale asupra conștiinței și culturii noastre juridice trebuie să cunoaștem moștenirea noastră socialistă, mai ales ideologică care menținea un fals - cel despre egalitatea materială a persoanelor, dar care a pătruns adânc în mintea oamenilor datorită metodelor ideologiei comuniste și a politicii de stat.

Cele mai consacrate drepturi anterior, în regimul comunist erau anume drepturile social-economice: dreptul la muncă, la învățătură, la ocrotirea sănătății, la odihnă.

Fiind consacrate constituțional, aceste drepturi nu erau nici într-un fel angajate în demersul jurisprudențial, nici ca obiect de sesizare a instanțelor judecătorești și cu atât mai mult al soluțiilor jurisprudențiale (excepție reprezentau litigiile privind concedierea ilegală de la muncă). Astăzi, când s-a renunțat la practica veche, legislația din statele postsocialiste a receptat cele mai avansate formule constituționale și legislative, dar marea dificultate persistă: cum de realizat procesul de aplicare a dreptului astfel încât intervenția judecătorului să fie în măsură a face ca drepturile consacrate constituțional să aibă o existență efectivă.

Împrejurările în care are loc intervenția judecătorului sunt relevante pentru obiect, conținut și întinderea dreptului. Este consacrată teza că sancțiunea jurisdicțională a drepturilor economice și sociale sunt într-o mare măsură tributare locului statului în societate și în sectorul economic și întinderea intervenționalismului său în afara câmpului tradițional dictat de atribuțiile de guvernare.

## Revendicarea drepturilor social-economice în contextul jurisprudenței...

---

Autorul francez J.-M. Breton a examinat drepturile economice și sociale în conexiune cu serviciul public și le-a pus în legătură cu economia de piață. Autorul consideră că, concepția extensivă și tot mai diversificată a serviciului public ce a fost acreditată și progresiv consacrată de un secol deja de judecătorul francez se opune în acest sens la apropierea minimalistă ce așteaptă a impune construcția spațiului economic european prin intermediul dreptului european original și derivat [12].

Perceperea drepturilor economice și sociale în funcție de sistemul politico-economic de referință este de natură maximală, dacă statul intervine pe larg în economie sau intervenția sa este minimală, dacă nu vrea să intre în conflict cu principiul libertății de a întreprinde, nici să reevalueze spațiul lăsat întreprinzătorilor privați.

Aprecierea valorii drepturilor social-economice și deci a necesității garantării și sancționării încălcărilor inclusiv prin judecată, nu va face abstracție de dinamica diacronică și legitimitatea funcțională, raportată la orientările unei politici de stat și parametrii unui context social particular.

J.-M. Breton consideră că trebuie distins între drepturi individuale și colective, cele ale individului, *intuitu personae*, și cele ale întreprinderii *es-qualite*, adică acele drepturi ce nu se pot exercita decât prin suport instituțional de tip societal. Punând în relație, pe de o parte, drepturile economice și sociale și pe de alta - economia de piață, autorul consideră că viziunea liberală ce stă la baza proiectului comunitar european nu poate decât să suscite o viziune extensivă a protecției drepturilor economice în numele liberei întreprinderi și concurenței, caracteristice economiei de piață și asta diluiază serviciul public de esență „Duguit” [13].

Contrapartida rezidă în a valoriza corelativ acoperirea socială în numele coerenței și intensificării solidarității și aici judecătorul în procesul de contencios administrativ poate juca un rol de contragreutate. Libertatea de a întreprinde, libertatea concurenței pot intra în conflict cu interesele economice și drepturile sociale ale indivizilor și grupurilor, pe care Statul, dimpotrivă, tinde să le protejeze în numele coeziunii și solidarității sociale.

Întinderea nu este indiferentă în perspectiva globală a drepturilor fundamentale și în afara acestora de o viziune de ansamblu a relațiilor dintre administrații și administrație, ce prin definiție este purtătoare de o dimensiune politică, ideologică și axiologică în serviciul cărora se află judecătorul. Validarea întinderii intervenției judecătorești în contencios administrativ trebuie cercetată în această optică - de a servi Statul, dar și cetățeanul prin controlul administrației.

Relativitatea acestor drepturi demonstrează că ele nu pot fi puse în afara circumstanțelor particulare de timp și loc. Aprecierea valorii lor și deci a necesității garantării și sancționării încălcărilor inclusiv prin justiție, (și prin cea constituțională de asemenea), nu va face abstracție de dinamica diacronică și legitimitatea funcțională, raportată la orientările unei politici de stat și parametrii unui context social particular.

Curtea Constituțională a Republicii Moldova s-a pronunțat în repetate rânduri referitor la drepturile sociale și economice. În cadrul acestei activități Curtea a recurs la metode și tehnici variate de interpretare, indiferente dacă aceasta viza direct interpretarea unor norme legislative în sensul stabilirii compatibilității sau incompatibilității cu Constituția ori erau atacate în legătură cu ridicarea excepției de neconstituționalitate. Interpretarea normelor juridice este o activitate frecventă, fiindcă este necesară stabilirea sensului reglementărilor juridice, concomitent și stabilirea compatibilității a unei stări de fapt cu una prevăzută de drept.

Pe primul loc, după numărul sesizărilor, este dreptul de proprietate, cu examinarea căruia Curtea a fost sesizată de 30 ori. Curtea chiar la începutul activității sale a fost pusă în situația de a defini conținutul dreptului de proprietate și în acest sens a arătat inițial atributele dreptului de proprietate (posesie, folosință, dispoziție), subiecții dreptului de proprietate. Așa, de exemplu, Curtea a stabilit că folosirea locuințelor de serviciu se află în strânsă legătură cu existența raporturilor de muncă între angajați și proprietarii acestor locuințe și durează atât timp cât există relațiile de muncă, astfel încât locuințele de serviciu nu constituie un „bun actual“, adică un bun aflat în patrimoniul angajatului [14].

Pentru a califica noțiunea de «bun» Curtea Constituțională a apelat la jurisprudența CtEDO care a statuat cu valoare de principiu că această noțiune din art.1 al Protocolului nr.1 al CEDO nu se limitează doar la bunuri corporale, și și la alte drepturi și interese materializate prin active și cuprinde bunuri mobile, imobile, alte drepturi reale, dar și speranța legitimă de a obține un avantaj patrimonial [15].

În această ordine de idei Curtea a constatat că dreptul acționarului de a primi dividende, care rezultă din deținerea acțiunilor în cadrul societății, cade sub incidența normelor ce ocrotesc dreptul de proprietate, cuprinse în articolele 9, 46 și 127 din Constituție și articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, deoarece acest drept, în esența sa, este unul patrimonial, cu valoare economică, titularul acestuia având posibilitatea de a obține venituri [16].

Curtea s-a pronunțat și asupra imposibilității exproprierii în cazul

## **Revendicarea drepturilor social-economice în contextul jurisprudenței...**

---

construirii instalațiilor și rețelelor publice de alimentare cu apă și de canalizare, situate pe teren public, arătând că este dreptul legislatorului de a reglementa modul de utilizare a acestora. În același timp, Curtea a subliniat că orice reglementare nu poate afecta în substanță dreptul persoanei de a dispune de bunurile sale. De aceea Curtea a constatat că norma contestată (art. 19 alin.(4) din Legea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare, conform căreia la finalizarea lucrărilor de construcție, instalațiile și rețelele publice de alimentare cu apă și de canalizare, situate pe teren public, construite de persoane fizice și/sau de persoane juridice, precum și cele construite până la intrarea în vigoare a acestei legi, indiferent de sursa de finanțare, se transmit gratuit la balanța autorității administrației publice locale sau direct operatorului în conformitate cu decizia consiliului local, consfințește de fapt o expropriere fără a fi stabilită o dreaptă și prealabilă despăgubire a proprietarului sau titularului de alte drepturi reale asupra rețelelor de alimentare cu apă, încălcând astfel Constituția [17].

Referitor la speranța legitimă CtEDO a utilizat această noțiune pentru prima dată în 1991 în decizia Pine Valley Developments și a formulat-o într-un sens general, nespecificând condițiile care trebuie întrunite pentru ca un reclamant să poată pretinde că are o speranță legitimă de a obține un bun.

Jurisprudența decisivă în reglementarea noțiunii de speranță legitimă de a obține un bun a intervenit însă de-abia prin cauza Kopecky contra Slovaciei în 7 ianuarie 2003. Prin această hotărâre, Curtea a arătat că deși articolul 1 al Protocolului 1 trebuie să vizeze un drept de proprietate actual, cât timp Convenția nu garantează dreptul de a obține proprietatea unui bun, prin excepție Convenția garantează speranța legitimă de a obține un bun ori o creanță certă cu valoare patrimonială. Hotărârea menționată a fost atât o hotărâre de clarificare a acestei noțiuni, cât și o hotărâre de sinteză, în sensul că spre deosebire de cauzele anterioare unde reclamanții nu îndeplineau condițiile necesare pentru restituire, nu se poate spune că aceștia aveau un drept de proprietate mai puțin important ca efect al consecințelor pe care le-au suportat datorită faptului că s-au întemeiat pe acte juridice, adică consfințește necesitatea existenței unei baze în dreptul intern, acesta reprezentând criteriul decisiv pentru constatarea existenței unei speranțe legitime. Prin hotărâre se restrânge raza de aplicare a articolului 1 al Protocolului 1, dându-se autorităților naționale o largă marjă de a aprecia din perspectiva dreptului intern care justifică o speranță legitimă de a obține un bun. În acest sens este relevantă hotărârea CtEDO din 16 iunie 2015 în cauza Lebedinschi contra Republicii Moldova [18].

În altă situație, Curtea Constituțională a reținut că în cazurile în care există



contracte de depozite bancare între clienți și băncile comerciale se poate vorbi despre așteptarea legitimă a acestor persoane la respectarea dreptului lor de proprietate [19].

Sesizările în cazul dreptului de proprietate sunt urmate îndeaproape de cele cu privire la dreptul la asistență și protecție socială – 27 de sesizări. Nu cu mult rămâne în urmă dreptul la muncă, Curtea a examinat diverse aspecte ale acestuia de 22 ori. Curtea a constatat că respingerea unor candidați ca urmare a desfășurării unui concurs a cărui susținere depinde de rezultatul testului poligraf reprezintă o ingerință în dreptul persoanelor la administrare și în dreptul lor la muncă, garantate de articolele 39 și 43 din Constituție [20].

Referitor la reglementările privind suspendarea raporturilor de serviciu cu funcționarul public, în cazul recunoașterii în calitate de bănuit sau emiterii în privința acestuia a ordonanței de punere sub învinuire, Curtea a observat că măsura are ca scop, printre altele, protejarea prestigiului profesiei ori a funcției exercitate, textul legal neimpunând alte condiții precum ar fi săvârșirea de infracțiuni incompatibile cu funcția deținută, Curtea a observat că restrângerea dreptului la muncă prin suspendarea raporturilor de serviciu este aplicată pentru salvagardarea „altui drept”, în particular protejarea instituției și a prestigiului profesiei. Hotărârea Curții Constituționale nr.6 din 03.03.2016 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 53 lit. c) din Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și articolului 76 lit. g) din Codul muncii (suspendarea raporturilor de serviciu) a arătat că datorită naturii și specificului acestei măsuri, din moment ce legiuitorul consideră necesară prin considerarea anumitor raționamente suspendarea contractului de muncă sau a raporturilor de serviciu, prin ea însăși această măsură nu contravine dreptului la muncă. Constituția nu interzice suspendarea raporturilor de muncă, cu condiția însă ca aceasta să fie însoțită de garanții și să respecte principiul proporționalității [21].

Prin interpretările pe care le realizează Curtea, se urmărește asigurarea unui echilibru între interesele salariaților, pe de o parte, și interesele angajatorilor, pe de altă parte, care poate avea loc în funcție de nivelul de colaborare între aceștia în calitate de parteneri sociali [22]. Însă din conținutul normei contestate rezultă că mecanismul colaborării în procedura de concediere lipsește, fiind favorizate în special interesele salariaților, pentru că sindicatul are un drept de veto absolut, când i se solicită acordarea concedierii unui angajat, membru al sindicatului. Astfel, chestiunea concedierii salariatului din start nu putea face obiectul unei dezbateri între angajator și organul sindical [23].

## **Revendicarea drepturilor social-economice în contextul jurisprudenței...**

---

În schimb, poziția Curții Constituționale cu privire la dreptul la grevă a fost solicitat doar o singură dată – în legătură cu limitarea dreptului la grevă pentru unele categorii de angajați prin hotărârea nr.656 a Guvernului din 11 iunie 2004 cu privire la aprobarea Nomenclatorului unităților, sectoarelor și serviciilor, ai căror angajați nu pot participa la grevă. Curtea a constatat că în timp ce art. 369 alin. (2) lit. e) din Codul muncii stabilește că nu pot participa la grevă doar persoanele cu funcție de răspundere din autoritățile publice, prin hotărârea Guvernului se interzice participarea la grevă a tuturor salariaților din cadrul Parlamentului, Cancelariei de Stat și Președinției. Pentru a asigura constituționalitatea acestei prevederi, Curtea a apelat la interpretarea neutralizantă, care declară constituțională o prevedere doar în măsura în care i se acordă o anumită semnificație, astfel Curtea a menționat că textul „toți salariații” de la pozițiile 2, 3 și 4 urmează a fi interpretat în sensul în care vizează doar persoanele cu funcție de răspundere din autoritățile publice centrale [24]. Desigur, în acest caz s-a ținut cont și de ierarhia actelor normativ-juridice, dar în primul rând, s-a urmărit aprecierea compatibilității sau incompatibilității normei respective cu Constituția.

Destul de straniu este faptul că, în timp ce avem atâtea probleme ecologice, sesizările cu privire la dreptul la un mediu ambiant sănătos au fost puține, numai 3 și acelea până în anul 2000, ulterior acestui an alte hotărâri vizând subiectul respectiv nu au mai fost.

Drepturile consfințite la articolele 47, 49 și 50 din Constituție, în virtutea cărora maternitatea beneficiază de o protecție specială din partea statului au reprezentat și ele motiv de sesizare a Curții Constituționale [25]. Pentru a beneficia de asigurările sociale prevăzute de lege, persoana trebuie să participe la sistemul public de asigurări sociale și să contribuie la fondul de asigurări sociale pentru a beneficia de pensia minimă pentru limită de vârstă (stagiul de cotizare) întreprinzătorii individuali, avocații, notarii publici, executorii judecătorești și mediatorii care au obținut dreptul de a desfășura activitate în modul stabilit de lege, indiferent de forma juridică de organizare, sunt obligați să vireze la bugetul asigurărilor sociale de stat 5748 de lei anual pentru asigurarea individuală (tariful contribuției de asigurări sociale de stat obligatorii) [26].

Dreptul la învățătură ca drept fundamental are ca obiectiv dezvoltarea personalității umane, a talentelor și a capacităților ei mentale și fizice îndrumând atât copiii, cât și adulții să-și realizeze pe deplin potențialul său, iar pe copii să-i pregătească pentru o viață demnă, având în vedere condițiile de dezvoltare a societății, și nemijlocit în spiritul păcii, egalității genurilor a fost în atenția Curții

Constituționale de 12 de ori pe parcursul întregii sale activități. Curtea a declarat că dreptul la învățătură constituie unul dintre cele mai importante drepturi sociale ale omului. Acest drept creează premisele necesare pentru afirmarea pleneră a personalității și a demnității umane, precum și pentru dezvoltarea întregii societăți. De nivelul potențialului intelectual al persoanei depinde nu numai promovarea persoanei pe scara socială și statutul ei social, dar și progresul societății în ansamblu, evoluția vieții economice, sociale și culturale.

În hotărârea nr.26 din 19 septembrie 2013 Curtea s-a pronunțat asupra constituționalității pct. 16 din Regulamentul privind organizarea și desfășurarea doctoratului și postdoctoratului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 173 din 18 februarie 2008, și a unor prevederi din pct. 4 al Hotărârii Guvernului nr. 962 din 5 august 2003 privind asigurarea funcționării Academiei de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova care vizau limita de vârstă pentru solicitanții studiilor de masterat (45 de ani) și doctorat (35 de ani), arătând că aceste dispoziții sunt neconstituționale, afectând și angajamentul «Învățarea pe tot parcursul vieții» asumat în Acordul de asociere cu Uniunea Europeană. Curtea a fost sesizată și pentru controlul constituționalității prevederilor cu privire la limita de vârstă a conducătorului de doctorat (65 de ani) și a condiției ca acesta să-și desfășoare activitatea de bază în cadrul uneia dintre instituțiile organizatoare a școlii doctorale” din pct. 25 și a prevederilor pct. 58 din Regulamentul privind organizarea studiilor superioare de doctorat, ciclul III, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1007 din 10 decembrie 2014, ambele aceste prevederi fiind declarate neconstituționale [27].

Sesizările care s-au referit la gratuitatea studiilor, sunt explicabile, având în vedere că sub regimul sovietic studiile erau gratuite la toate treptele, dar numărul celor admiși era strict plafonat. După cum a relatat Curtea, gratuitatea studiilor nu este un drept absolut, și poate fi garantat doar la anumite trepte ale învățământului, după cum nici parcurgerea tuturor acestor trepte nu este obligatorie. Curtea a fost sesizată și în legătură cu dreptul la autonomie a universităților, în legătură cu care a stabilit că art. 35 alin. (6) al Constituției Republicii Moldova stipulează că instituțiile de învățământ superior beneficiază de dreptul la autonomie, principiul respectiv constituind o garanție a libertății organizării învățământului superior și o excepție de la prevederile alin. (5) ale aceluiași articol constituțional. Autonomia privește instituțiile de învățământ superior de stat, deoarece învățământul privat este autonom. Astfel, Constituția RM permite instituțiilor de învățământ superior să aprobe și să aplice norme proprii, să-și aleagă conducerea, să-și stabilească programele de învățământ și să se bucure de o autonomie financiară destul de vastă. Deși le oferă o autonomie largă, statul se poate implica totuși în organizarea

## **Revendicarea drepturilor social-economice în contextul jurisprudenței...**

---

și activitatea instituțiilor de învățământ, obligându-le să respecte și să realizeze plenar principiile învățământului (accesibilitate, adaptivitate, creativitate, diversitate, democratizare, deschidere și flexibilitate) și standardele educaționale de stat [28].

Ultima hotărâre, cea mai recentă cronologic fiind Hotărârea nr.26 din 2018, a vizat dreptul la învățatură a copiilor nevaccinați. Răspunzând negativ la întrebarea dacă neadmiterea în colectivități, inclusiv școlare, a copiilor nevaccinați nu le afectează acestora dreptul la învățatură, Curtea a emis iarăși o hotărâre neutralizantă [29], arătând că se recunosc constituționale prevederile articolului 52 alin. (6) din Legea privind supravegherea de stat a sănătății publice, în măsura în care nu le sunt aplicabile copiilor în privința cărora există contraindicații medicale argumentate și documentate vis-a-vis de vaccinare.

Curtea s-a pronunțat cu privire la dreptul la ocrotirea sănătății numai de 3 ori, ultima (cronologic) fiind cea din 2018 [29]. Deși dreptul la ocrotirea sănătății în Republica Moldova este un drept fundamental al omului și statul veghează ca să fie create condiții de viață și de muncă, să i se garanteze o asistență medicală calificată în conformitate cu exigențele medicinei moderne, numărul mic de sesizări încă se diminuează cu trecerea timpului, dacă examinăm sesizările respective. În acest context, Curtea Constituțională a fost sesizată asupra legii ocrotirii sănătății, art.2 lit.i/ și art.11 alin.(1),lit.a/ din Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență socială, pentru a verifica, dacă acele articole nu limitează dreptul persoanei la libera alegere a medicului și a instituției de asistență medicală. Curtea a menționat că legea este constituțională, are un caracter permisiv și că ea nu îngrădește dreptul persoanei la asistență medicală ce include și dreptul de a alege sau de a schimba medicul și instituția medico-sanitară, precum și dreptul de a primi asistență medicală de calitate [30].

În cauza penală intentată pentru vătămarea corporală gravă a unei paciente în rezultatul intervenției chirurgicale a unui medic avocatul a cerut ridicarea excepției de neconstituționalitate a art.213 Cod penal sub motivul că regulile și metodele de acordare a asistenței medicale la încălcarea cărora se referă prevederile articolului 213 din Codul penal nu corespund cerințelor de accesibilitate și previzibilitate a legii, deoarece acestea nu sunt reglementate printr-un act normativ, ci sunt prevăzute de protocoale instituționale sau de ghiduri adoptate de către Ministerul Sănătății, care au un caracter de recomandare. Astfel, autorul excepției considera că aplicarea textului de lege criticat prin raportare la anumite acte de recomandare, care, independent de autoritatea lor științifică, poate conduce la arbitrar, încălcându-se astfel principiul legalității. Curtea a explicat

că, deși protocoalele instituționale, ghidurile, standardele medicale și alte acte sunt necesare pentru a se stabili care reguli și metode de acordare a asistenței medicale au fost încălcate, încălcările, în sensul articolului 213 din Codul penal, nu se stabilesc de către procuror sau de către instanța de judecată prin identificarea și aplicarea directă a regulilor și metodelor stabilite de Ministerul Sănătății, deoarece ei nu dispun de cunoștințe medicale și nici nu pot aprecia acțiunile medicului sau ale altui lucrător medical fără consultanța unui expert. Prin urmare, Curtea a reținut că în cazul de față nu este atât de importantă forma de reglementare a regulilor și metodelor de acordare a asistenței medicale, pe cât expertiza oferită cu privire la încălcările invocate [31].

În contextul pandemiei Curtea a fost sesizată în privința nu atât a dreptului la sănătate, cât în special, al atribuțiilor Comisiei de Situații Excepționale și la dreptul la individualizare a pedepsei în cazul contravenției de nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică. Pentru contravenția respectivă norma contestată prevedea amendă de la 450 până la 500 unități convenționale pentru persoana fizică. Curtea a decis că nu doar pedeapsa fixă stabilită de către legislator, dar și diferența relativ mică dintre limita minimă și maximă a sancțiunii sunt de natură să afecteze în funcție de fapta prejudiciabilă și de multitudinea modalităților de fapt de comitere a acesteia, dreptul la un proces echitabil, prin restrângerea competenței instanței de judecată de a exercita un control de jurisdicție deplină în privința individualizării și oportunității sancțiunii contravenționale [32]. În continuare Curtea Constituțională a determinat un reper de principiu pentru judecători: până la intervenția legiuitorului judecătorii se vor conduce de art. 34 alin. (2) din Codul contravențional care stabilește limita minimă a amenzii (o unitate convențională) și până la 500 unități convenționale, prevăzute de art. 76<sup>1</sup> alin. (1) al Codului contravențional în caz de necesitatea stabilirii sancțiunii contravenționale pentru o persoană fizică care nu a respectat măsurile de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, urmând ca pedeapsa să fie individualizată în funcțiile de circumstanțele concrete ale cazului. În acest caz Curtea ca și cum a creat un vid legislativ, iar apoi a dat soluția pentru depășirea lui. Se poate observa că acest articol 76<sup>1</sup> alin. (1) a fost adoptat la 12 martie 2020 în contextul pandemiei și legiuitorul nu a mai intervenit asupra lui. Soluția propusă de Curtea Constituțională avansează în direcția justă, căci pune fundamentul soluționării controverselor în spiritul democratic al respectului Constituției, nesacrificarea principiilor protecției drepturilor omului și tot odată al respectului supremației Constituției și al aprecierii discreționare a legiuitorului.

Interpretând dreptul la asistență socială, Curtea a menționat principii

## **Revendicarea drepturilor social-economice în contextul jurisprudenței...**

---

solidarității ca fiind acel principiu ce constituie fundamentul organizării și funcționării sistemului asigurărilor sociale de sănătate. Astfel, datorită solidarității celor care contribuie, acest sistem își poate realiza obiectivul principal, de a asigura un minim gratuit de asistență medicală pentru populație, inclusiv pentru acele persoane care se află în imposibilitatea de a contribui la constituirea fondurilor de asigurări medicale [33].

Într-o oarecare măsură tangențial dreptului la ocrotirea sănătății, dar mai mult vizând dreptul de proprietate, s-au pus în fața Curții Constituționale probleme care au fost în legătură cu întrebarea, dacă instituirea Companiei Naționale de Asigurări în Medicină - organizație de stat, autonomă, nonprofit - nu constituie o monopolizare a acestui domeniu de către stat, care astfel discriminează agenții economici în funcție de forma de proprietate.

Curtea Constituțională a răspuns negativ la această întrebare, explicând că aceasta este o măsură de protecție orientată spre asigurarea de către stat a dreptului cetățenilor la ocrotirea sănătății și că statul ar putea să autorizeze, în condițiile legii, persoane juridice private cu prerogative de putere publică cu dreptul de a activa în domeniul asigurărilor medicale obligatorii sau facultative cu condiția ca administrația publică să controleze modul de realizare a prerogativelor acordate [34].

În hotărârile sale Curtea Constituțională a dat trimiteri în mod frecvent la jurisprudența CtEDO. Judecătorii se îndreaptă tot mai mult și privirea lor este ațintită spre Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Avocații și reclamanții mai degrabă invocă CEDO, decât Constituția țării. În astfel de condiții este necesar ca judecătorul constituțional să procedeze în așa fel, încât textele constituționale să fie utilizabile, căci din cartă politică Constituția devine tot mai mult un text juridic invocat de orice membru sau corp social, aici calitatea de membru o înțelegem în sensul că este destinatarul Constituției. În mod sigur, în activitatea de aplicare a dreptului este necesară uniformizarea interpretărilor, atunci când și judecătorii ordinari interpretează CEDO. Dar raporturile între judecătorii constituționali și cei ordinari trebuie să fie fondate pe încredere reciprocă și cunoaștere a jurisprudenței, pe sentimentul ferm de a urma linia dreptății. Deci, interpretările organului de control al constituționalității au un rol esențial în difuzarea valorilor constituționale în toate ramurile dreptului, iar aceasta, la rândul său, are o importanță crucială pentru protecția drepturilor omului.

În statul de drept trebuie să existe tendința spre o armonizare a ramurilor dreptului, și pornind de la principii comune ordinea juridică se unifică în jurul Constituției grație Curții Constituționale și CtEDO. Propagarea valorilor

constituționale conduce la o mișcare, posibil aparent parțială, haotică, conflictuală, dar judecătorul trebuie să caute atracțiile și interacțiunile reciproce. În aceste căutări necesare și permanente ale judecătorului constituțional tehnica deciziilor interpretative poate contribui efectiv la constituționalizarea ramurilor dreptului, iar prin aceasta, implicit și la protecția eficientă a drepturilor omului, inclusiv a drepturilor social-economice.

**Referințe bibliografice:**

1. Disponibil: <https://rm.coe.int/168047e170>
2. Общая теория прав человека. Отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1996. С. 159.
3. Папаян Р. Характер взаимосвязи определений государства как „Социальное” и „демократическое”. În: *Justitia constituțională*. nr.4, 2008, p.49-52, p.52.
4. Лукашева Е. Права человека и процессы трансформации в современном мире. Disponibil: <https://cyberleninka.ru/article/n/prava-cheloveka-i-protsessy-transformatsii-v-sovremennom-mire>
5. Гордон Л. А. Социально-экономические права: содержание, особенности, значение для России. [www.ecsocman.edu.ru](http://www.ecsocman.edu.ru)
6. Алексеева Т.А. Роулс и его теория справедливости. // *Вопросы философии* 1994, nr. 4, с.2.
7. Ibidem, p.30.
8. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.19 din 10.06.1997.
9. Mihai Gh. Fundamentele dreptului. vol.IV. Dreptul subiectiv. Izvoare ale drepturilor subiective. București: Ed. All Beck, 2005, p.64- 65.
10. Disponibil:[https://fr.wikisource.org/wiki/%C5%92uvres de Robespierre/Sur la propri%C3%A9t%C3%A9. Projet de d%C3%A9claration des droits de l%E2%80%99homme et du citoyen](https://fr.wikisource.org/wiki/%C5%92uvres_de_Robespierre/Sur_la_propri%C3%A9t%C3%A9.Proyet_de_d%C3%A9claration_des_droits_de_l%E2%80%99homme_et_du_citoyen). F. Luchair, *Les fondements constitutionnels du droit civil // Revue trimestrielle du droit civil*, 1982, p. 265.
11. Frangi M. *Constitution et droit privé*. Paris: Presses Universitaires d Aix-Marseille, Economica, 1992, p. 207.
12. Breton J.-M., *Les juges de l'administration et les droits économiques et sociaux dans la pratique française* În: *Le juge de l'administration et les droits fondamentaux dans l'espace francophone*. Bruxelles: Bruylant, (s.a.), p. 507.

## **Revendicarea drepturilor social-economice în contextul jurisprudenței...**

---

13. Ibidem, p. 509.
14. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 15 din 17.05.2016 . Cuantificarea acestor date a fost realizată pe baza informațiilor de pe site-ul oficial al Curții Constituționale – [www.constcourt.md](http://www.constcourt.md) astfel încât marja de eroare este una obișnuită pentru eroarea umană.
15. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 11/2016.
16. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.17 din 19.06.2015 .
17. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 30 din 01.11.2016
18. Disponibil: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22itemid%22:%22003-5109849-6300100%22>}}
19. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 11 din 11.05.2016.
20. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 6/2018.
21. Ibidem.
22. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.34/2017.
23. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 34/2017.
24. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr 30/2017.
25. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 20/2017.
26. Decizia Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 55/2017.
27. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 14/2015.
28. Hotărârea Curții Constituționale nr. 63 din 23 noiembrie 1999.
29. Deciziile neutralizante sunt acele decizii ce declară constituțională o anumită prevedere a legii doar în măsura în care i se conferă o anumită semnificație, toate celelalte semnificații sunt neutralizate – Pentru detalii: Elena Aramă. Repere metodologice pentru studierea și aplicarea dreptului, Chișinău, 2009, p.31-33.
30. Decizia Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 44/2018.
31. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.28 din 14.12.2004.
32. Decizia Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.44 din 14.05.2018
33. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.18 din 30 iunie 2020



34. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 18 din 19.06.2015.

35. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.2 din 28.01.1999.

---

## DETERMINANTE ALE LIBERTĂȚII POLITICE

### DETERMINANTS OF POLITICAL FREEDOM

CZU: 342.722

#### Summary

*This article examines the various aspects of the term „freedom”. As a result of the interdisciplinary study, a series of defining features of freedom were formulated. Some forms of manifestation of freedom have been identified and described, the emphasis being on political freedom as one of the forms of manifestation of social freedom. A special place is given to the problem of interpreting the notion of determinants of political freedoms and the forms of their manifestation (psychological attractiveness of freedom, spontaneity, and property). Based on the analysis, it was established that political freedom materializes and becomes a real possibility for members of society through fundamental political rights.*

**Keywords:** *Freedom, physical freedom, intellectual freedom, moral freedom, political freedom, determinants of political freedom, limitations of political freedom, guarantees of political freedom*

Problema libertății este considerată „una dintre cele mai dezbătute de-a lungul timpului în filosofia universală”, [26, p.7] scopul major al acesteia fiind eliberarea spirituală a omului. Nu întâmplător, Nicolai Berdiaev, unul dintre cei mai reputați gânditori preocupați de filozofia spiritului uman, considera că filosofia „înseamnă luptă”, separarea cunoașterii filosofice de „totalitatea experienței spirituale a omului...”, fiind imposibilă [2, p. 119-120]. Primii care au fost preocupați de problema libertății au fost grecii. Conform mitologiei grecești, Prometeu a furat focul de la Zeus, regele zeilor, pentru a-l aduce pe pământ spre a-l dărui muritorilor. Zeus l-a pedepsit legându-l de o stâncă și trimițându-i un vultur care-i mânca zilnic ficatul [35]. Ulterior, s-a afirmat că, datorită lui Prometeu, oamenii au conținut să „acționeze fără a avea în fața lor un scop”, încetând astfel să fie „sclavii întâmplării” [5, p. 21]. Așadar, initial, libertatea era o stare care indica, în primul rând, la statutul ori condiția socială și politică garantată printr-un ansamblu de drepturi și datorii, înainte de a fi concepută de

către „filosofi și teologi ca o caracteristică individual pur psihologică și morală” [26, p. 11].

În viziunea lui Aristotel, libertatea este condiționată și de calitățile naturale pe care le întrunesc indivizii. Astfel, neamurile care trăiesc pe meleagurile reci, precum și cele din Europa, sunt pline de avânt, dar mai sărace în inteligență și în pricepere tehnică. Din acest motiv, ele trăiesc mai degrabă în libertate, dar nu se constituie în cetăți și nu își pot stăpâni vecinii”. În schimb popoarele din Asia sunt înzestrate cu suflet inteligent și pricepere tehnică, dar sunt lipsite de avânt. Din aceste considerente, filosoful credea că ele „își duc viața sub stăpânire și în sclavie”. În schimb grecii, considera el, pornind de la faptul că locuiesc pe un teritoriu intermediar, ... au atât avânt, cât și inteligență. De aceea acest popor „duce o viață liberă, se guvernează foarte bine și ar fi capabil să îi supună pe toți...” [1, p. 393].

Libertatea presupune și dreptul de a nu se supune decât în fața legii, de a nu putea fi arestat, nici închis, nici omorât, nici maltratată în vreun fel din voia arbitrară a unuia sau a mai multor indivizi. Înseamnă dreptul de a-și exprima opinia, de a-și alege domeniul de activitate profesională, de a dispune de proprietate, de a pleca și de a reveni în țară fără să ceară voie și fără să dea socoteală despre motivele și căile alese. Înseamnă dreptul de a se aduna cu alți indivizi, fie pentru a discuta despre propriile interese, fie pentru a practica un cult pe care ei și asociații lui îl preferă, fie, pur și simplu, pentru a-și umple ceasurile într-un mod adecvat înclinațiilor și fanteziei sale. Înseamnă, în sfârșit, dreptul de a interveni în procesul de guvernare, fie prin alegerea unor guvernanți sau numai a unora dintre ei, fie prin petiții, pe care autoritățile sunt, mai mult sau mai puțin, obligate să le ia în considerare.

În viziunea noastră, termenul de libertate operează cu un dublu sens: cel de lipsă a constrângerii din exterior, dar și cel de putere de a alege. Libertatea ar fi, astfel, în egală măsură capacitatea de a alege altfel decât un scop, cea mai bună dintre sugestiile personale, care îi dau răspunsul adecvat de „da” sau „nu”, de a ține cont de una sau a apela la cealaltă.

Libertatea este examinată într-o dublă ipostază și de profesorul Ion Dogaru, în a cărui opinie aceasta poate fi privită sub două unghiuri principale. Primul unghi, numit filosofic, privește omul cu ”preponderență de el însuși care vrea să-i înțeleagă resorturile intime”, iar libertatea este concepută ca un răspuns la întrebarea ”dacă omul dispune cu adevărat de ea, dacă sentimentul de libertate nu este alterat de luptele interne fiecărui individ ...”. Cel de-al doilea unghi, numit juridic, pornește de la ideea că omul ”nu există decât ca om social”, iar libertatea

## Determinante ale libertății politice

---

acestui ”nu poate fi decât o libertate – relație și care nu o poate privi decât din punct de vedere material ...”. Libertatea juridică, în opinia autorului, rezultă din ”perfecționarea ordinii, nu din perfecționarea individului” [11, p. 335].

Atâta timp cât un om este încă om și nu lucru, el are șansa de a se decide între oportunitățile propuse ori, după Platon, acolo unde există libere de acțiune, fiecare om „își rânduiește viața privată după cum pofteste” [19, p. 262]. Este cunoscut un procedeu de îmblânzire a elefanților care constă în faptul că animalului, încă fiind pui, i se leagă un picior de un trunchi de copac. Treptat, cu toate că se zbate, micul elefant nu este în stare să se elibereze și se obișnuiește cu ideea că trunchiul de copac este mai puternic decât el. Devenind adult, cu o forță uriașă, fiind legat cu o funie de picior și legat chiar și de un arbust, el nu va mai încerca să se elibereze. Și astfel, un elefant uriaș își petrece viața fiind prizonierul unui lanț subțire și al propriilor temeri, [36] sau așa- numită “neajutorare învățată” [37].

Deseori, „picioarele noastre, ca și cele ale elefanților, sunt împiedicate de noduri fragile”. Și dacă, din copilărie, ne-am obișnuit cu „rezistența trunchiului de copac”, „nici măcar nu încercăm să luptăm”, cu toate că, în opinia acestuia, „un simplu act de curaj este tot ce trebuie pentru a ne găsi libertatea”.

Iată de ce pentru perceperea libertății de către individ, este nevoie și de manifestare de voință, de hotărâre de a se ajunge la o anumită finalitate. În același timp, trebuie să ținem cont de constatarea făcută de Hegel, precum că voința care nu hotărăște nimic nu este o voință reală; cel lipsit de caracter nu ajunge niciodată la o hotărâre. Hegel considera că omul numai prin hotărâre intră în realitate, „oricât de amar i-ar fi, căci inerția nu vrea să iasă din meditația în sine ...”, posibilitatea nefiind încă o realitate [16, p. 39]. Prin urmare, libertatea prin sine nu trebuie înțeleasă ca o stare care îi asigură individului o viață fericită. După A. Hayek, a fi liber poate însemna și ”libertatea de a muri de foame, de a face greșeli grave sau de a-ți asuma riscuri fatale” [15, p. 42].

Artur Schopenhauer definește libertatea de pe poziția negării. Astfel, în opinia acestuia, libertatea presupune ”absența oricărei piedici și a oricărui obstacol; or obstacolul de orice fel constituind o manifestare a forței...” [20, p. 5].

Stăruind asupra identificării conținutului libertății, A. Hayek pornește de la stabilirea diferențelor între statutul omului liber de cel al sclavului. În baza unor documente istorice (decrete) referitoare la eliberarea sclavilor, Hayek evidențiază patru drepturi cu care se solda dobândirea libertății de către sclavi: statutul juridic de membru protejat al comunității; imunitate față de arestarea arbitrară; dreptul de a munci oriunde dorește; dreptul de mișcare (deplasare n.n.) potrivit propriei

voințe [15, p. 43].

Este cert faptul că filosofiele antice, cele moderne sau contemporane ce abordează subiectul dat sunt nenumărate. Noi nu le putem nici ignora, dar nici nu le putem trece în revistă pe toate. Cu toate varietățile de abordare a conceptului de libertate pot fi considerate general recunoscute următoarele trăsături defnitorii:

- libertatea înseamnă capacitatea individului să acționeze în conformitate cu propria sa convingere, folosind experiența determinată de voința sa liberă;
- libertatea individului determină libertatea altor cetățeni, pentru că oamenii sunt liberi în măsura în care sunt liberi și alții;
- omul liber are posibilitatea de a-și exprima voința și să întreprindă acțiuni adecvate, ale căror limite sunt garantate prin lege;
- dreptul, pe care cineva îl consideră aplicat corect în raport cu altă persoană, trebuie recunoscut ca fiind valabil și pentru sine însuși;
- drepturile omului liber se realizează doar într-o societate în cadrul căreia ordinea este protejată de către autoritățile publice;
- libertatea presupune prezența adevărului, care este revelat în cursul dialogului;
- posibilitatea schimbului liber de idei contribuie la răspândirea cunoștințelor și atingerea acordului reciproc prin respectul altor puncte de vedere.

Pornind de la Declarația Franceză a Drepturilor omului și cetățeanului (art. IV), din al cărui conținut reiese că libertatea constă “în a putea face tot ceea ce nu dăunează altuia” [18, 96-97], libertatea reprezintă dreptul de face și de a profesa tot ceea ce nu prejudiciază pe altul. Limitele în care poate activa cineva fără a prejudicia pe altcineva sunt stabilite prin lege, așa cum hotarul dintre două câmpuri este determinat de o piatră de hotar. Este vorba de libertatea de om ca monadă \* izolată, retrasă în sinea lui, scria K. Marx.[22] Însă, după cum afirma și A. Camus, ”Fără lege nu există libertate, libertatea nefiind” dominația absolută a legii, dar nici disponibilitatea ei”. [4, p. 271]

*Wilhelm* von Humboldt pune gradul cel mai înalt al libertății în legătură cu gradul cel mai înalt de educație și înzestrare al indivizilor, cu cererea de „reducere a necesității de a acționa în componența unei mase închegate, uniforme”. [27, p. 26-27] Deoarece însă libertatea nu poate fi cucerită odată și pentru totdeauna, oamenii sunt datori să lupte permanent pentru libertate.

Drept rezultat, prin activitatea sa fie pe tărâmul muncii, fie în sfera

---

\* Termenul german „Monade” este eventual mai bine ilustrat prin traducerea „corp monovalent unicelular”. Evident, se face aici aluzie la om, ca entitate primară a societății.

## Determinante ale libertății politice

---

politicului, individul este în stare să influențeze societatea și statul, toate sferile de activitate din cadrul sistemului politic. Pe măsură ce progresul social progresa, forța acestei influențe crește ca urmare a utilizării din ce în ce mai eficiente a drepturilor și libertăților politice ale cetățenilor și a participării din ce în ce mai eficiente la configurarea tuturor sferelor vieții sociale și de stat.

*Forme de manifestare a libertății.* Montesquieu menționa că „Nu există cuvânt căruia să i se fi dat mai multe înțelesuri și care să fi impresionat mințile în atâtea feluri ca cel de libertate. Unii au considerat că el înseamnă ușurința de a înlătura pe cel căruia îi încredinșaseră o putere tiranică; alții - dreptul de-a putea alege pe cel căruia trebuie să i se supună; unii - dreptul de a purta arme și de a putea face uz de violență; alții - privilegiu de a nu fi guvernați decât de un om din mijlocul poporului lor sau de propriile lor legi” [23, p. 192]. Pornind de la constatarea faptului că sistemul relațional interuman ”se clădește pe activitatea și acțiunile voluntare ale omului”, profesorul Ion Dogaru identifică mai multe domenii de activitate a omului: activitatea profesională, activitatea științifică, activitatea politică, activitatea artistică, activitatea sportivă etc. [11, p. 180]. Același autor examinează în alitate de categorii independente, libertatea – autonomie, libertatea - participare și libertatea publică [11, p. 356-340]. De aici, probabil, vine și tendința exprimată în literatura de specialitate de a recunoaște existența mai multor tipuri de manifestare a libertății: libertatea fizică, libertatea intelectuală, libertatea morală, libertatea socială și politică, libertatea de a exprima și publica opinii, libertatea economică, libertatea spirituală, libertatea de indiferență, libertatea decizională etc. [26, p. 13 și urm.].

Identificarea mai multor forme de manifestare a libertății a fost subliniată și de alți autori. De exemplu, B. Malinowski scria că libertatea politică nu este unicul tip de libertate ce se manifestă în cultura umană, lipsa ei distruge tot restul [21, p. 15]. La Montesquieu reținem că libertatea politică „nu constă de fel în a face ceea ce vrei. Într-un stat, adică într-o societate în care există legi, libertatea nu poate consta decât în a putea face ceea ce trebuie să vrei și în a nu fi constrâns să faci ceea ce nu trebuie să vrei” [23, p. 193].

***Libertatea politică – formă de manifestare a libertății sociale.*** În ce privește conținutul noțiunii de libertate politică, observăm aceeași abordare multiaspectuală. Primul sens al libertății, considera F. A. Hayek, este ceea ce numim în mod obișnuit „libertate politică”, adică „participarea oamenilor la alegerea guvernanților, la procesul legislativ și la controlul asupra administrației”. [15, p. 37] Pentru G. Sartori, libertatea politică este premisa principală pentru alte libertăți. Noi avem nevoie de libertate „de la”, ca să avem libertate „pentru”,

scria el [25, p. 286].

I. Berlin\* credea că libertatea politică este o zonă de acțiune în afara obstacolelor ridicate de alții [3, p. 34], iar V. Lenin considera drept libertate politică, în primul rând, dreptul poporului de a-și alege reprezentanții în parlament. Toate legile, în acest caz, trebuie în prealabil să fie discutate și publicate, toate impozitele sunt fixate exclusiv de organul reprezentării populare. Libertatea politică însemna pentru V. Lenin, de asemenea, dreptul poporului de a-și alege funcționarii, de a organiza diverse întruniri pentru dezbateră treburilor de stat, de a edita fără nici un fel de permisiuni orice cărți și ziare [31, p. 134-135].

D. Haward considera libertatea politică dreptul omului de a se exprima pe deplin și de a-și expune opinii care ar putea să le pară altora neortodoxe, eretice sau inacceptabile [32, p. 6]. Libertatea politică este libertatea eterodoxiei, libertatea celor care gândesc altfel, căci tot ce educă social, ce purifică și asanează depinde tocmai de această condiție, care își pierde eficacitatea în condițiile în care libertatea devine un privilegiu.

Profesorul Ion Dogaru operează cu noțiunea de libertate publică, atribuindu-i acesteia un conținut foarte aproape de conținutul noțiunii de libertate politică. Astfel, potrivit acestuia, libertatea publică este o „putere de autodeterminare a omului în relație cu un alt subiect, bazată pe existența unei sfere de libertate – autonomie a ființei umane”. Această putere este intangibilă „atât pentru puterea publică, cât și pentru particulari”. [11, p. 340]

Așadar, *libertatea politică este o diversitate a libertății sociale a omului care se manifestă într-o anumită societate*. Libertatea politică a individului este determinată, în primul rând, de libertatea societății în ansamblu, precum și de libertatea politică a comunității sociale din a cărei componență acesta face parte (strat social, colectiv, partid, organizație obștească etc.) și constă dintr-o serie de oportunități sociale reale (libertăți) în exercitarea democrației, în luarea deciziilor de interes public, social și comunitar.

Libertatea politică constituie conținutul social al drepturilor și libertăților politice ale cetățenilor, care sunt recunoscute de putere de stat și consacrate în conținutul normelor de drept. Drepturile și libertățile politice ale omului, formând un ansamblu unitar, caracterizează nivelul libertății politice în cadrul societății respective. Conținutul, gradul de realitate a drepturilor și libertăților politice de care se bucură omul depinde de bunăstarea economică, de regimul

\* Isaiah Berlin s-a născut într-o familie evreiască în Riga, Letonia, 6 iunie 1909, fiind ulterior, după imigrarea familiei sale în Anglia, primul elev evreu care a primit o bursă la All Souls College, Oxford. A fost un filosof politic englez și un istoric al ideilor, care este considerat ca unul dintre cei mai importanți gânditori liberali contemporani.

## Determinante ale libertății politice

---

politic, de cultura politică, de viața spirituală a societății, de alți factori și condiții.

*Limitele libertății politice.* Orice libertate, cu atât mai mult cea politică, cunoaște limite obiective. Libertatea juridică a individului în domeniul relațiilor politice nu poate fi mai largă decât însăși libertatea politică socială (de facto).

Astfel, uneori statul poate restrânge libertatea juridică a individului în sfera relațiilor politice. De exemplu, Constituția franceză din 1799 suspenda exercițiul drepturilor cetățenești pentru „debitorii falșiți, pentru servitorii cu leafă, angajații în serviciul unei persoane sau pentru menaj ...” [18, p. 141]. În conformitate cu Constituția Republicii Sovietice Socialiste Federative Ruse din 1918, nu aveau dreptul de a alege și de a fi aleși cei care erau considerați că: recurg la munca angajaților pentru a obține profituri; trăiesc din venituri neprovenite din muncă, cum ar fi: dobânda din capital, veniturile din întreprinderi, veniturile din proprietate etc. De drepturile electorale erau lipsiți și comercianții privați, călugării și clericii bisericilor și cultelor religioase; angajații și agenții fostei poliții, în special cei care au făcut parte din jandarmeriile speciale și unitățile de securitate; membrii familiei regale din Rusia și alte categorii de persoane. Constituția Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești din 1941 (art. 104), consacrand dreptul cetățenilor „de a se uni în organizații obștești ...”, stabilea că doar „cetățenii cei mai activi și mai conștienți din rândul clasei muncitoare și altor pături ale truditorilor se unesc în partidul comunist (al bolșevicilor) din toată Uniunea ...” [14, p. 243-264]. Asemenea măsuri nu pot fi calificate decât o formă de coerciție, înțeleasă ca un control al „mediului sau circumstanțelor unui individ de către altcineva ...”. Coerciția este calificată ca un rău, deoarece aceasta „elimină astfel individul ca persoană ce gândește și valorează, făcând din el un simplu instrument de realizare a scopurilor altcuiva”. [15, p. 44]

Restricțiile de acest gen sunt incompatibile cu statul de drept, care în raport cu cetățenii are obligații importante de a contribui la satisfacerea necesităților și intereselor lor politice, contribuind astfel la sporirea activismului politic. Orice abatere de la această legitate a politicii de stat duce la denaturarea democratică a legislației și a statului însuși. Totuși, coerciția poate fi aplicată și în condițiile statului de drept. În acest caz însă, monopolul coerciției îi aparține statului care o aplică în strictă conformitate cu legea, fiind restrânsă la datorii limitate și previzibile și separată de voința arbitrară a unei persoane sau unui grup de persoane. În aceste condiții coerciția se transformă într-un instrument care îi ajută pe indivizi „să-și urmărească propriile scopuri, nu un mijloc folosit pentru atingerea scopurilor altora”. [15, p. 45]

În condițiile actuale, orice încercare de aplicare sub diferite forme a censului



de proprietate trebuie să fie calificată drept încălcare gravă a principiului egalității cetățenilor în drepturi, ceea ce este inacceptabilă într-o societate democratică modernă.

*Determinante ale libertăților politice* pot fi considerate condițiile și împrejurările care influențează asupra acestui tip de libertate. Din punctul de vedere al dreptului, acestea deseori se manifestă ca garanții juridice ale libertății. Nefiind elemente constitutive ale libertății, totuși determinantele respective influențează substanțial volumul, profunzimea și stabilitatea libertății politice. În sens constituțional, aceste determinante se manifestă ca garanții ale libertății, cu ajutorul cărora se asigură realizarea și se configurează gradul de manifestare a acesteia.

Una dintre ele mai importante determinante ale libertății este *atractivitatea psihologică* a acesteia. Conform experienței regimurilor totalitare (comunismul, fascismul) din sec. al XX-lea, atunci când individul își încredințează soarta pe deplin statului, securitatea acestuia nu crește ci scade. Războaiele devastatoare gestionate de mașinile de stat, prăbușirea statelor socialiste au devenit argumente convingătoare în favoarea percepției psihologice pozitive a libertății.

Saint-Simon a descris atractivitatea psihologică a libertății după exemplul: „Un englez primește o slujbă în India... Acolo, dacă vrea, poate să facă un harem; acolo îl înconjoară sute de servitori: unii sunt datori să alunge muștele; ... alții sunt oricând gata să-l poarte în litiră; întreaga masă a populației se târăște în fața lui; el se poate năpusti cu lovituri de băț asupra oricărui indus care nu-i îndeplinește dorința suficient de repede și de abil. Și iată că același englez, care în India se dedă desfătărilor autocrate, după ce-și face avere, se grăbește să se întoarcă în Anglia, pentru a se deda din nou plăcerilor pe care i le procură egalitatea. Abia sosit în portul englez, el simte cum îl înghesuie și-l împing cu coatele oamenii din popor, dar asta nu-i trezește dorința de a se întoarce în țara unde toți se dau la o parte ca să-i facă loc lui” [30, p. 332].

A. Tocqueville recunoștea că nu doar iubește libertatea, ci și se închină în fața ei. După cum afirma acest remarcabil expert în chestiunile libertății politice, atractivitatea psihologică a libertății este irezistibilă în primul rând pentru că rațiunea nu poate prevedea propriul progres [29, p. 331].

A vorbi însă despre progres în condițiile lipsei de libertate este o gravă eroare. Așa cum posibilitatea muncii face din urmarea adevărului un comportament liber ales, tot așa posibilitatea comportamentului imoral transformă opțiunea morală într-un act conștient. În ambele cazuri însă, importantă este libertatea, fără de care individualitatea nu este posibilă. Pe de altă parte, în calitate de

## Determinante ale libertății politice

---

individualitate, poate apărea și un grup, dacă acesta dispune de o reală libertate de alegere a vreunor variante de comportament.

Atractivitatea libertății este deosebit de vizibilă în momentele istorice de mare răspundere. Tocmai de aceea, momentele istorice când acțiunea liberă constituie rolul hotărâtor sunt numite epocale, iar subiecții lor – „personalități de importanță istorică mondială”. Pretutindeni este nevoie de libertate umană, istoria urmărește scenele libertății și în aceasta constă farmecul ei.

În același timp nu trebuie să mizăm doar pe atractivitatea psihologică a libertății politice ”cu brațele încrucișate”, dar s-o provocăm în mod conștient și una din primele acțiuni în acest sens ar fi crearea a cât mai multor împrejurări care i-ar oferi individului posibilitatea să-și manifeste libertatea politică (dreptul de a alege și de a fi ales, organizarea referendumurilor, inițiativa legislativă, dreptul la administrare etc.).

O determinantă importantă a libertății este și *spontaneitatea*, imprevizibilitatea ei. Libertatea nu poate fi programată, stabilindu-i măsura ei de viitor într-o oarecare formă fixă. Și cu toate că în viața reală ne confruntăm cu echilibrul libertății și limitărilor ei, echilibrul acesta întotdeauna rămâne mobil. Până la declararea independenței, coloniștii americani se vedeau liberi în conformitate cu drepturile și libertățile oferite de legile britanice și doar când au înțeles că aceasta nu le oferă libertatea deplină de coroană, au ”concluzionat că trebuia completată temelia”. Astfel este fundamentat principiul conform căruia o ”constituție stabilă” este esențială oricărei guvernări libere [15, p. 196].

În final, constituția a fost concepută ca mijloc de protecție a poporului față de orice acțiune arbitrară din partea legislativului sau a altor ramuri ale puterii. Constituția care limitează puterea ar trebui să conțină ”reguli pozitive, pe lângă prevederile ce reglementează originea autorității”, stipulând principii generale care să guverneze acțiunile legislativului investit [15, p. 197].

Echilibrul mobil al libertății și ordinii se reflectă în constituțiile diferitor țări în mod diferit. Constituția SUA din 1787 (Amendamentul I) interzice Congresului să adopte legi care să impună ”o religie sau să interzică practicarea liberă a unei religii; sau să restrângă libertatea cuvântului sau a presei; sau dreptul poporului la întrunire pașnică sau de a adresa Guvernului petiții privind repararea nedreptăților” [33].

O mare parte din constituțiile actuale operează cu noțiunea de libertate exclusiv în raport cu drepturile și libertățile fundamentale (Constituția Republicii Moldova, Constituția României, Constituția Estoniei etc). În alte constituții libertatea este considerată ca valoare socială și obiectiv major al statului și

societății. Astfel, Constituția Ungariei declară: „Noi, membrii Adunării Naționale, ... adoptăm prezentul document ca prima Lege fundamentală unificată a Ungariei. Fie să înflorească pacea, libertatea și înțelegerea” [9]. În preambulul Constituției Letoniei se menționează că „Letonii își onorează luptătorii pentru libertate ...” [9] Preambulul Constituției Lituaniei declară: „Națiunea lituaniană, ... apărându-și cu fermitate timp de mai multe secole libertatea și independența, ... adoptă și proclamă prezenta Constituție”. [9] Constituția Germaniei proclamă: ”Germanii din landurile Baden-Württemberg, Bavaria, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hesse, Niedersachsen, Mecklenburg Vorpommern, Nordrhein-Westphalia, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony, Saxony-Anhalt, Schleswig-Holstein și Thuringia au obținut unitatea și libertatea Germaniei prin autodeterminare”. [9] În preambulul Constituției Poloniei se menționează: ” ... noi, Națiunea Polonă – toți cetățenii Republicii, ... instituim această Constituție a Republicii Polone ca Lege Fundamentală a statului, fondată pe respectul libertății și al dreptății ... ”. Constituția se adresează și „Tuturor celor care, pentru binele celei de-a Treia Republici, vor aplica dispozițiile Constituției” cu un apel „la respectarea demnității proprii firi omenești, a dreptului la libertate ...” [9]

Unele state europene își asumă sarcina asigurării libertății. De exemplu, Constituția Greciei (art. 25) dispune că „Recunoașterea și protejarea drepturilor fundamentale și inalienabile ale omului de către stat urmăresc realizarea unui progres social în ceea ce privește libertatea și justiția”. [9] Constituția Portugaliei (art. 1) declară că aceasta este o „republică suverană, bazată pe demnitatea persoanei umane și pe voința poporului, care se angajează să construiască o societate liberă, echitabilă și solidară”. [9]

Constituțiile unor state au inclus libertatea ca deviză a societății. De exemplu, Constituția Franței dispune: Deviza Republicii este „Libertate, Egalitate, Fraternitate”. [9] Deviza Republicii Madagascar, fixată în Constituție (art. 4), este „Patrie, Libertate, Progres” (*Fitiavana – Tanindrazana – Fandrosoana*). [12, p. 444] Deviza Republicii Togo este: „Muncă, Libertate, Patrie”. [12, p. 809]

Unele constituții apelează la noțiunea de libertate și din perspectiva protejării unor autorități publice. De exemplu, Constituția Danemarccii (art. 34) stabilește că „Orice persoană care atentează la libertatea ori securitatea Parlamentului sau orice persoană care dă sau execută un ordin pentru îndeplinirea aceluiași scop se face vinovată de înaltă trădare”. [9]

Așa cum se consideră în mod obișnuit, insuficiența de libertate politică duce la stagnare, iar excesul ei – la haos. Totuși, a stabili apriori o măsură constituțională a libertății nu este cu puțință. Nimeni nu este pe deplin liber, tot așa cum nu este

## Determinante ale libertății politice

---

pe deplin aservit. Dar dacă pornim de la prezumția că constituția este principalul izvor de drept al societății, atunci prioritățile ei trebuie să se situeze de partea libertății. Mai mult decât atât, consacrară explicită în constituție a unor drepturi care asigură libertatea politică a individului nu ar trebui să fie interpretată că doar ele ar ”beneficia de protecția specială a constituției”, deoarece aceasta oferă o ”protecție importantă anumitor drepturi, recunoscute a fi cele mai amenințate”. În condițiile actuale, pentru care sunt caracteristice schimbări sociale globale, inclusiv de natură tehnologică, care generează noi și noi amenințări în raport cu libertatea în general și cea politică în special, ”nicio listă de drepturi protejate nu poate fi considerată exhaustivă”. [15, p. 233] De exemplu, în era radioului, televiziunii și, mai ales, a Internetului, libertatea opiniei și a exprimării, accesul la informație capătă o cu totul altă configurație.

O determinantă de neglijat a libertății politice este și *proprietatea*. Pentru a evita paternalismul, societatea trebuie să elaboreze garanții eficiente și extrem de sofisticate ale libertății. Realizându-se, libertatea trebuie să-și creeze propria sa lume și propriul său sistem, să-și găsească o anumită expresie exterioară și o existență concretă. [16, p. 29] Hegel considera că spațiul libertății individuale este determinat de volumul proprietății private, care stă la baza ei. De aceea, el taxa drept neonestă, amorală și neetică afirmația cum că libertatea s-ar putea realiza fără vreo legătură cu proprietatea. „Reprezentarea unei înfrățiri a oamenilor, pioasă sau prietenească, sau chiar impusă, cu comunitatea bunurilor și cu eliminarea principiului proprietății private, se poate oferi ușor unei mentalități care nu cunoaște natura libertății spiritului și a dreptului și nu o sesizează în momentele ei determinante”. Cât privește latura morală sau religioasă, Hegel apelează la Epicur, care îi stopase de la asta pe prietenii săi, care intenționau să fondeze o astfel de alianță a comunității bunurilor, „tocmai din motivul că aceasta ar demonstra o neîncredere și aceia care sunt neîncredători unii față de alții nu sunt prieteni.” [16, p. 66] În alt loc el adaugă: „... scopul corporației își are adevărul lui ... în scopul în și pentru sine universal, și în realitatea absolută a acesteia; de aceea sfera societății civile se preface în *stat*”. [16, p. 239] Potrivit lui corporațiile alcătuiesc orânduirea statului, ... și de aceea ele sunt baza solidă a statului, ca și a încrederii și devotamentului indivizilor față de stat, „coloanele care susțin libertatea publică”, deoarece în cadrul acestora libertatea particulară este „realizată și este rațională” și, prin urmare, „într-însele este dată în sine reunirea libertății și a necesității”. [16, p. 251]

După cum se afirma încă în antichitate, libertatea este valoarea supremă a societății, care transformă bunurile în proprietatea celor care le-au obținut. Iar bunurile obținute în sclavie aparțin celor ce conduc, nu celor conduși. În antichitate,

individul, deși considerat ”constant suveran în afacerile publice”, rămânea ”sclav în toate relațiile sale particulare”. Cei care aveau calitatea de cetățean aveau și dreptul ”de decizie în problema păcii sau a războiului: ca persoană privată, mișcările sale sunt urmărite, limitate, reprimite; în calitate de parte a corpului colectiv – interoghează, destituie, condamnă la moarte magistrații sau superiorii; în calitate însă de supus al corpului colectiv poate fi, la rândul său, privat de starea la care a ajuns, deposedat de demnități, alungat, omorât prin voința discreționară a ansamblului din care face parte.”[7, p. 5] În Imperiul Roman, conform legislației, colonii erau considerați oameni liberi. Aceștia aveau și unele drepturi civile: de a se căsători, de a alege, accesul la justiție etc. Erau considerați liberi chiar și în raport cu proprietarul, însă erau aserviți pământului pe care îl lucrau, neavând dreptul să-l părăsească. Așadar, colonatul devenise o formă de organizare socială de la sfârșitul Imperiului Roman, pentru care era specific legarea tot mai strânsă a colonilor de pământul pe care îl lucrau și pentru care plăteau dijmă și prestau corvezi. De fapt, pentru colonat erau specifice două condiții de bază: interdicția colonului și a urmașilor săi de a părăsi domeniul și interdicția de a se căsători cu femei din afară, ceea ce îl puneă într-o poziție intermediară a sclavului cu omul liber.

Astfel, proprietatea devenise o condiție indispensabilă libertății. Dacă omul își pierde proprietatea, atunci el se transformă într-o nulitate socială. De aceea destinul, securitatea și puterea omului de azi se bazează în mare măsură pe proprietatea lui. În cadrul noțiunilor politice ale civilizației occidentale, proprietatea este sacră, iar intangibilitatea proprietății private este piatra unghiulară a edificiului ideologic integru.

Karl Marx declara că statul, ca stat, anulează, de exemplu, proprietatea privată, iar omul declară prin mijloace politice că proprietatea privată este abrogată atunci când suprimă cenzul [cotă de impozit prevăzută prin legile electorale, necesară pentru acordarea dreptului de a alege sau de a fi ales (n.n.) pentru dreptul electoral activ și pasiv, după cum a avut loc în numeroase state din America de Nord.[22] Marx credea că anularea politică a proprietății private nu numai că nu reușește să anuleze proprietatea private, dar o consideră ca premisă. El era convins că, prin modalitățile sale, statul anulează diferențele de origine, clasă socială, educație, ocupație atunci când declară că diferențele de origine, clasă socială, educație, ocupație, sunt nepolitice, atunci când, irespectiv de aceste diferențe, declară că fiecare membru al poporului este asociat egal în suveranitatea poporului, atunci când tratează toate elementele vieții poporului din punctul de vedere al statului. Cu toate acestea, statul permite ca proprietatea privată, educația, ocupația să evolueze în modul lor caracteristic, adică în calitate

## Determinante ale libertății politice

---

de proprietate privată, de educație, de ocupație și să-și exercite influența lor caracteristică. Departe de a anula aceste diferențe factuale, statul există mai curând ca rezultat al prezumpției lor, percependu-se ca stat politic care își afirmă universalitatea prin antagonismul lor. [22]

În cartea sa „La Russie en 1839”, marchizul de Custine susținea că populația din Rusia amintește niște piese de șah, care sunt puse în mișcare doar de un singur om, al cărui inamic invizibil este toată omenirea. Ofițerii, birjarii, cazacii, șerbii, servitorii – cu toții sunt slugile de diferit rang al unuia și aceluiași stăpân, cărui i se supun orbește. În această țară te poți deplasa, poți respira doar cu învoirea sau ordinul regal... Printre populația, lipsită de bucurii și voință proprie, poți vedea doar corpuri fără suflete, și involuntar tresari de la gândul că acest număr imens de mâini și picioare au doar un singur cap.[28, p. 74] Despre șerbii ruși acesta scria: ”Este foarte complicat să ne imaginăm poziția acestei clase de oameni lipsiți de orice drepturi, dar care totuși reprezintă națiunea. Șerbul rus nu este altceva decât o proprietate a stăpânului său. Drept că ei nu au nici un fel de griji, dar nu au nici proprietate. Adică ei nu au atașament, fericire, sentimentul moral, nu au nimic care să compenseze dezavantajele vieții lor, căci numai proriretatea privată face din om o ființă sociabilă și creează familia.[28, p. 90-91]

Dreptul omului la proprietatea privată, preciza Marx, este deci dreptul său de a se bucura de proprietatea sa la discreția sa („à son gré”), respectiv de alți oameni, independent de societate; dreptul omului la proprietatea privată înseamnă dreptul său la interesul său propriu. Acest drept individual și aplicarea sa sunt fundamentul societății civile. Datorită acestui drept, fiecare om vede în alți oameni nu realizarea libertății sale, ci bariera libertății sale. Dar, mai presus de orice, este proclamat dreptul omului. [22]

Conform observațiilor lui B. von Humboldt, omul preferă să nu facă nimic decât să muncească din constrângere. Numai proprietatea privată îi permite să rămână activ. În cele din urmă, dezvoltarea proprietății întotdeauna este însoțită de dezvoltarea libertății.[27, p. 50] Iar cel care pune „carul bunăstării” înaintea „boilor libertății” riscă să distrugă în același timp și libertatea, și bunăstarea.

Astfel s-a ajuns la ideea că proprietatea nu este „atât un scop în sine, cât mai ales un mijloc spre a contribui la opera socială”. Respectiv, proprietatea nu poate rămâne „afectată numai unui interes pur individual”, ea trebuind să corespundă și scopului „de a menține și de a spori interdependența sau sau solidaritatea socială”. [8, p. 357] Înțelegând ca o funcție socială, destinația proprietății constă în a ”mări averea generală socială”, proprietarul fiind dator să-și valorifice proprietatea pentru a contribui la „creșterea valorii bogăției generale”. [8, p. 360]

Episodic, proprietatea, inclusiv mărimea acesteia a fost utilizată ca o condiție pentru manifestarea libetății politice a individului, în special la acordarea dreptului la vot. Astfel, se credea că, potrivit doctrinei suveranității naționale, cetățenii nu posedă suveranitatea de a împuternici, dar posedă o funcție pe care o pot exercita în numele națiunii, cei mai capabili prin plățirea unui impozit garantând bunul mers în afacerile private și care în același timp este gajul discernământului pentru afacerile publice. În așa fel, aleșii și chiar alegătorii constituie o elită socială, elita care stă mai sus de masele de „cetățeni pasivi”. Astfel, plecând de la un postulat inițial progresist - *consimțământul poporului privind impozitul pentru reprezentanții săi* (nu este taxă fără reprezentare), s-a ajuns la concluzia precum că înșiși plătitorii trebuie să fie consilierii sau alegătorii acestora din urmă (nu este reprezentare fără taxare). [13, p. 37-38] În legătură cu aceasta, omul politic francez Ghizo recomanda celor care cereau dreptul de a participa la viața politică să se îmbogățească. [38]

Censul de proprietate, care a fost, de-a lungul timpului, cel mai răspândit cens electoral, presupune dobândirea calității de alegător doar de către cetățenii care dețin o anumită avere. Era întâlnit, în secolele al XVIII-lea și al XIX-lea, în mai multe țări europene.

De exemplu, în Franța, a fost introdus, anulat și reintrodus de câteva ori într-o perioadă doar ceva mai mare de jumătate de secol. Bunăoară, el poate fi întâlnit în Constituția franceză de la 1791, în conformitate cu care dreptul electoral activ era acordat francezilor care „plătesc în orice loc al regatului impozite directe în mărimea costului de cel puțin trei zile de muncă și au prezentat chitanța despre plățirea lui ...”. [18, p. 105] Censul de proprietate a fost exclus din Constituția franceză din 1793, dar re apare în Constituția din 1795 care (art. 35) acorda titlul de elector celui care posedă:

- o proprietate în comune cu un număr de locuitori mai mare de 7 mii sau o arendă în oraș, a cărei valoare ar echivala cu venitul de două sute de zile lucrătoare, sau clădiri locative a căror valoare ar echivala cu costul a cinci sute de zile lucrătoare, ori o proprietate agrară, a cărei valoare ar echivala cu costul de două sute de zile lucrătoare;

- o proprietate în comune cu un număr de locuitori mai mic de 7.000 sau o arendă în oraș, a cărei valoare ar fi egală cu două sute de zile lucrătoare, ori clădiri locative a căror valoare ar fi egală cu o sută cincizeci de zile lucrătoare, ori proprietate agrară, a cărei valoare ar fi egală cu o sută de zile lucrătoare;

- în sate o proprietate sau arendă de o valoare echivalentă cu venitul local, cu o sută cincizeci de zile lucrătoare, sau o fermă ori o arendă, a căror valoare este

## Determinante ale libertății politice

---

echivalentă cu două sute de zile lucrătoare. [18, p. 133] Constituția Franței de la 1814 lipsea de dreptul de vot cetățenii care nu plăteau impozite directe în mărime de 300 de franci. [18, p. 148]

Censul de proprietate a fost aplicat și în Anglia. Astfel, Instrumentul Guvernării din 1653 recunoștea dreptul de a alege al persoanelor care aveau o proprietate în valoare de 200 de lire sterline. [18, p. 55] Începând cu 1832, au demarat o serie de reforme electorale între care cea din 1867 a făcut ca, pe lângă cei cu avere, să capete drept de vot și cei care ocupau, cu orice titlu, o casă de locuit sau o parte din ea, dar formând o locuință separată. În urma reformelor din 1918 și 1928, votul cenșitar a fost eliminat.

Și Constituția României din 1866 împărțea corpul electoral în patru colegii, în funcție de avere. Din componența primului colegiu făceau parte cei care aveau un venit de la 300 de galbeni în sus. Din al doilea colegiu făceau parte acei care aveau un venit de la 100 până la 300 de galbeni. Colegiul al treilea includea comercianții și industriașii care plăteau impozite de 80 de lei. Erau scutiți însă de acest cens reprezentanții profesiilor liberale, ofițerii în retragere, profesorii și pensionarii statului. Din colegiul al patrulea făceau parte toți cei care plăteau o dare către stat oricât de mică. Fiecare dintre aceste colegii alegea un număr de deputați, cel mai mare în cazul colegiului I (format din alegătorii deținând averile cele mai mari) și cel mai mic în cazul colegiului al IV-lea (al celor mai săraci). [14, p. 153-154]

***Drepturile politice – un instrument de bază în garantarea libertății politice.*** În general, libertatea politică se materializează și devine o posibilitate reală pentru membrii societății prin intermediul drepturilor politice. Supra am menționat despre posibilitatea statului de a restrânge libertatea juridică a individului în sfera relațiilor politice. O regulă generală stipulează că ”de drepturi politice nu pot beneficia decât cetățenii unui stat, nu și străinii”. [6, p. 73] Această regulă este justificată prin Declarația universală a drepturilor omului, care proclamă că ”Orice persoană are dreptul de acces egal la funcțiile publice din țara sa” (art. 21). [34] Ideea este preluată cu o mai mare precizie de Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, care (art. 25) dispune că orice cetățean are dreptul și posibilitatea ”de a lua parte la conducerea treburilor publice fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși”. [24]

Astfel, observăm că libertatea politică a individului depinde și de conținutul relației acestuia cu un anumit stat, adică de legătura politico-juridică numită cetățenie. Declarația universală a drepturilor omului (art. 15) oferă oricărei persoane dreptul la o cetățenie, dar și dreptul de a-și schimba cetățenia.



În conformitate cu principiul suveranității, statul însuși reglementează toate aspectele privind condițiile și procedurile de dobândire și pierdere a cetățeniei, ținând cont și de normele dreptului internațional în domeniu.

Dreptul exclusiv al cetățenilor de a se bucura de drepturile politice este explicat prin faptul că aceste drepturi se referă la exercitarea suveranității. În această ordine de idei, se consideră că drepturile politice reprezintă drepturile oricărui cetățean „de a lua parte la conducerea afacerilor publice fie direct, fie prin reprezentanți liber aleși, de a vota și de a fi ales, și de a accede, în condiții generale de egalitate, la funcțiile publice ale țării sale”. [6, p. 77]

În opinia noastră o astfel de abordare nu este suficientă pentru descrierea palierului integru al drepturilor politice. De exemplu, în categoria drepturilor politice poate fi înscris și dreptul cetățenilor de a-și apăra drepturile și interesele sale, precum și ale altor persoane. Activitățile cetățenilor ce țin de apărarea propriilor drepturi și interese legitime, precum și cele aparținând altor persoane, cu adevărat sunt de natură politică. Cu toate că acest drept nu se referă întotdeauna doar la persoanele cu titlu de cetățean, totuși el poate fi considerat un drept care asigură libertatea politică. Astfel, în cazul în care un cetățean, dintr-un anumit motiv, nu încearcă să-și apere un anumit drept sau interes legitim care-i aparține, atunci statul, reprezentat de autoritățile sale, de regulă, din proprie inițiativă, se ridică în apărarea dreptului încălcat sau a interesului legitim al individului. Constituția Irlandei dispune că statul garantează, în măsura în care acest lucru este posibil, apărarea și respectarea drepturilor personale ale cetățenilor. Prin legile sale, statul protejează pe cât posibil cetățenii împotriva atacurilor injuste și, în cazul săvârșirii unei nedreptăți, garantează respectarea vieții, a persoanei, a reputației și a drepturilor de proprietate ale fiecărui cetățean.[9] În Italia, Consiliul de Stat și celelalte organe aferente justiției administrative exercită jurisdicția în ce privește apărarea drepturilor cetățenești legitime în raport cu administrația publică, precum și apărarea altor drepturi subiective, în anumite cazuri prevăzute de lege (art. 103 din Constituție).[9]

Una dintre sarcinile fundamentale ale statului polonez constă în apărarea democrației politice, în protejarea și încurajarea participării democratice a cetățenilor la soluționarea problemelor naționale (art. 9 din Constituție). [9] În conformitate cu Constituția Spaniei (art. 24), toate persoanele au dreptul să obțină protecție efectivă din partea judecătorilor și a instanțelor în exercitarea drepturilor și a intereselor lor legitime și, în niciun caz, apărarea nu le poate fi refuzată. [9]

În unele cazuri, constituțiile prevăd doar dreptul la apărarea drepturilor

## Determinante ale libertății politice

---

și intereselor personale. În conformitate cu Constituția Italiei (art. 24) orice persoană se poate adresa justiției pentru protejarea drepturilor și a intereselor sale legitime. Orice persoană are dreptul să-și apere drepturile și interesele legitime în fața unei instanțe imparțiale, dispune Constituția Letoniei (art. 92). [9] Constituția Poloniei (art. 202) mai stabilește că, în cursul administrării justiției, instanțele judecătorești asigură apărarea drepturilor și intereselor cetățenilor care sunt protejate prin lege, elimină încălcările împotriva statului democratic de drept și decid cu privire la conflictele de interese, publice sau private. Fiecare om are dreptul să reacționeze independent, prin mijloace legitime, la încălcarea drepturilor și libertăților sale. Dreptul la apărare este asigurat și de Constituția României (art. 24). [9]

În consecință, putem evidenția o categorie aparte de drepturi care, deși nu pot fi calificate ca drepturi politice, dar care au o importanță indiscutabilă în garantarea libertății politice. În această categorie de drepturi pot fi incluse: dreptul la protecție judiciară în cazurile lezării onoarei și demnității, vieții și sănătății, libertății și proprietății persoanei, dreptul de a contesta actele funcționarilor publici, ale organelor de stat și obștești, inclusiv acțiunile funcționarilor publici comise cu încălcarea legii, sau abuz de putere, dreptul la despăgubiri cauzate de acțiunile ilegale ale organelor de stat și obștești, precum și a funcționarilor publici, dreptul celui învinuit de săvârșirea unei crime de a se apăra etc.

În funcție de natura beneficiilor care stau la baza drepturilor și libertăților politice (care sunt indisolubil legate de anumite domenii (sfere) ale libertății politice ale individului), drepturile, libertățile politice și interesele legitime ale cetățenilor pot fi clasificate în următoarele categorii:

1) drepturi care intermediază și certifică apartenența persoanei la un stat anumit, cum ar fi dreptul la cetățenie și schimbarea acesteia, dreptul de azil;

2) drepturi și interese legitime care decurg din principiul egalității cetățenilor în fața legii;

3) drepturi care asigură exercitarea democrației, guvernarea societății și a statului. Printre acestea figurează drepturile a căror realizare contribuie la: a) formarea autorităților reprezentative ale statului (drepturile electorale); b) participarea cetățenilor la diverse forme de realizare a democrației directe (dreptul de a participa la dezbateri publice și referendumuri, la diverse adunări la locul lor de trai lor etc.); c) participarea cetățenilor la activitatea autorităților publice și monitorizarea activității acestora (dreptul de a deține funcții electivă și alte funcții în aparatul de stat, dreptul de a prezenta propuneri organelor de stat, de a depune plângeri cu privire la acțiunile funcționarilor publici la adresa organelor

de stat (inclusiv în instanțele de judecată) etc.; d) participarea cetățenilor în organele de conducere a colectivelor de muncă (dreptul de a participa la ședințele colectivelor de muncă etc.);

4) libertatea de opinie și exprimare în orice domeniu al vieții publice;

5) libertatea asocierilor;

6) libertatea întrunirilor;

7) drepturi prin intermediul cărora se asigură drepturile și interesele legitime ale cetățenilor.

Categoriile de drepturi și libertăți politice menționate formează un ansamblu unitar, fiind indisolubile și interdependente în procesul de realizare a lor. Concomitent cu responsabilitățile politice, ele constituie un statut politic și juridic, ca subsistem al statutului constituțional al cetățeanului.

### ***Referințe bibliografice:***

1. Aristotel. *Politica*. București: Editura IRI, 2001.
2. Berdiaev N. *Cunoașterea de sine. Exercițiu de autobiografie filosofică*. București: Editura Humanitas, 1988.
3. Berlin I. *Two Concepts of Liberty // Liberty*, N.-Y., Oxford University Press, 1991.
4. Camus A. *Fața și reversul. Nunta. Mitul lui Sisif. Omul revoltat. Vara*. Traducere din limba franceză. București: Ediția I Copyright, 1994.
5. Caraudy R. *Libertatea*. București: Editura Politică, 1958.
6. Cloșcă I., I. Suceavă I. *Tratat de drepturile omului*. București: Editura Europa Nova, 1995.
7. Constant B. *Despre libertate la antici și la moderni*. Iași: Editura Institutul European, 1996.
8. Costin A. *Concepțiile actuale ale proprietății și Constituția*. În: *Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor*. București: Humanitas, 1990.
9. *Codex constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene*. (în colaborare cu I. Muraru, S. Tănăsescu, S. G. Barbu). București: Editura RA „Monitorul Oficial”, 2015.
10. Cucoș C. *Istoria pedagogiei. Idei și doctrine pedagogice fundamentale*. Iași: Editura Polirom, 2001.
11. Dogaru I. *Texte juridice*. București: Universul Juridic, 2011.

## Determinante ale libertății politice

---

12. Guceac I. Constituțiile statelor lumii. Chișinău: Cartier, 2016.
13. Guceac I. Drept electoral. Chișinău: Tipografia Centrală, 2005.
14. Guceac I. Evoluția constituționalismului în Republica Moldova. Chișinău: 2000.
15. Hayek A. Constituția libertății. Iași: Institutul European.
16. Hegel G.W.F. Principiile filosofiei dreptului. București: Editura IRI, 1996.
17. Isaac J. Democrația în vremuri întunecate. Iași: Polirom, 2000.
18. Istoria universală modernă. Chișinău: Prut Internațional, 2000.
19. Platon. Republica. București: ANTET, 2010.
20. Schopenhauer A. Eseu despre liberul arbitru. București: Editura Antet, 2010.
21. Malinowski B. Freedom and Civilization. London: George Allen, 1947.
22. Marx K., Despre Problema evreiască. Publicat: februarie 1844, Deutsch-Französische Jahrbucher, Sursa: MLWerke, Traducere: Alexander Tandler, 2006.
23. Montesquieu. Despre spiritul legilor. Volumul I. București: Editura Științifică, 1964.
24. *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice* din 16.12.1966. *Tratate internaționale*, 1998, volumul 1.
25. Sartori G. Democratic Theory. Westport: Greenwood Press, 1973.
26. Uță M. Istoria ideii de libertate. Craiova: Aius, 2011.
27. Гумбольдт В.фон. Язык и философия культуры. М.: Прогресс, 1985.
28. Маркиз Астольф де Кюстин. Николаевская Россия. La Russie en 1839. Москва: Издательство политической литературы, 1990.
29. Речицкий В. Политический предмет конституции. Киев: Дух и Литера, 2012.
30. Сен-Симон А. Избранные сочинения. Т. 2, М.:Изд-во АН СССР, 1948.
31. Ленин В.И. К деревенской бедноте объяснение для крестьян, чего хотят социал-демократы. Полн. собр. соч. Т. 7. Издание пятое. Москва: Издательство Политической литературы, 1967.
32. Хауард Д. Два века конституционного правления. Америка, 1987, январь, № 362.

**Resurse Web:**

33. Constituția Statelor Unite ale Americii,. Disponibil: <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/constitutia-s-u-a.pdf>.
34. Declarația universală a drepturilor omului. Disponibil: <https://www.lexilogos.com/declaration/roumain.htm>, vizitat la 30.09.20.
35. Mitul lui Prometeu – eroul eliberator. Disponibi: Mythologica.ro, [mythologica.ro/mitul-lui-prometeu-eroul-eliberator/](http://mythologica.ro/mitul-lui-prometeu-eroul-eliberator/).
36. Povestea unui elefant. Disponibil: <http://www.tratamentanxietate.ro/povestea-unui-elefant/>.
37. Sforile elefantului. Disponibil: <https://raluca.zagura.ro/sforile-elefantului/>.
38. История Франции (1789-1914). Disponibil: <https://ru.wikipedia.org>.



## **CAPITOLUL II**

### **MECANISME ȘI PROCEDURI DE EVALUARE ȘI DEMOCRATIZARE A GUVERNĂRII**

## **CHAPTER II**

### **MECHANISMS AND PROCEEDINGS OF GOVERNANCE' EVALUATION AND DEMOCRATIZATION**

---

## CONCEPTUALIZAREA MECANISMELOR DE MODERNIZARE A GUVERNĂRII AXATE PE DREPTURILE OMULUI

### THE CONCEPTUALIZATION OF MECHANISMS OF GOVERNANCE MODERNIZATION FOCUSED ON HUMAN RIGHTS

CZU: 342.51:342.7

#### Summary

*The content of this section argues that various formulas and ways of theoretical analysis of the governance (being a key concept of the socio-political and administrative organization), and the high interest in the dimension of empirical-evaluation requires a paradigm shift. Considering that the „government” refers to the state institutions and structures, the decision-making processes, the implementation capacity, the relationship between authorities and citizens, we consider that it a complex and multidimensional concept. Thus, drawing on the interdisciplinary methodological framework, we aim to analyze governance - as a concept, to identify the main approach but also to emphasize its relevance and operational utility; - as a process, which comprise the dimensions such as politics, instruments, mechanisms, and values and which contribute to the better functionality of government; - as a final goal, through which the efficiency and effectiveness of the government is assessed and the satisfaction of citizens is measured. As a result, the modernization mechanisms based on human rights is conceptualized.*

**Keywords:** *authorities, citizens, modernization of government, the governing process*

#### Clarificări preliminare

Cercetările de până în prezent relevă că în condițiile societății informaționale (a erei digitale), pe fondalul schimbărilor instituționale induse de globalizare și a tendințelor de extindere a Uniunii Europene concepte precum „guvernarea, globalizarea, guvernarea globală, bunurile publice globale, buna guvernare, buna administrare, suveranitatea națională, democrație, sunt aduse în prim-



planul vieții politice, economice și sociale, iar administrația publică, după cum indică Cătană E.-L. [1], pilonul central al implementării acestora în societate. O sistematizare asupra modului în care este înțeles și utilizat conceptul guvernare [1, p.10], care pe lângă faptul că indică necesitatea abordării interdisciplinare a guvernării (drept administrativ, drept constituțional, administrare publică etc.), relevă că „doctrina juridică definește conceptul de **guvernare** ca *scop al puterii statale*, aceasta fiind exercitată prin instrumente de dominație și forță de constrângere, care, la rândul lor, trebuie să fie legitime.”

Conceptul „guvernare” datorită faptului că înglobează în conținut instituțiile și structurile statului, procesele decizionale, capacitatea de implementare, relația dintre autorități și cetățeni, se prezintă ca unul complex și multidimensional. Dacă într-o abordare [2] se accentuează dimensiuni precum cea politică (activitatea cu impact asupra procesului de luare a deciziilor și care formulează politicile), tehnică (se referă la procesele decizionale) și instituțională (implementarea deciziilor), care într-un mod procesual și gradual contribuie la eficiența și eficacitatea managementului public și la tendința de identificare a instrumentelor de stimularea a reprezentanților administrațiilor publice, pentru ca acestea să acționeze în interesul cetățenilor și să contribuie la creșterea calității actului de guvernare, atunci în altele se pune accentul pe dimensiunea axiologică [3], după care administrațiile publice există pentru a servi interesul public, iar prezența principiilor și valorilor în activitatea acestora sunt fundamente ale bunei guvernări. Conform acestei din urmă abordări, valorile se manifestă ca instrumente de determinare, ghidare și informare a comportamentului, dar și componente esențiale ale culturii instituționale. În viziunea sintetizată de Comisia Europeană în „Cartea albă privind guvernarea europeană”, termenul „guvernare” se referă la regulile, procesele și comportamentele care afectează modul în care este exercitată puterea la nivel european, în special în ceea ce privește eforturile de promovare a participării, responsabilității, eficienței și coerenței [4]. Astfel, dacă conceptul guvernare se referă la exercitarea puterii în conformitate cu anumite atribuții, raportat unui set de reguli, proceduri și mecanisme de control, atunci buna guvernare este definită printr-o dimensiune prioritar normativă.

În același timp, diversitatea formulelor și a domeniilor preocupate de analiza teoretică a guvernării, dar interesate și de dimensiunea aplicativ-evaluativă, înaintează opinia necesității schimbării de paradigmă. În această schimbare paradigmatică, „guvernarea” a devenit un concept cheie de organizare social-politică și administrativă [5]. Necesitatea schimbării paradigmatică este determinată de procesele și schimbările ce au loc la nivel local și global, care au dovedit că sunt necesare noi formule în care se realizează guvernarea. Or,

## Conceptualizarea mecanismelor de modernizare a guvernării axate pe drept...

„guvernarea eficientă presupune implicarea tuturor actorilor statali și nestatali. Situația actuală prin care, în pofida unor realizări, cetățenii se simt străini de activitatea de guvernare este o piedică care trebuie depășită” [6].

Tratată ca **proces**, guvernarea presupune o interrelaționare dintre subiectul și obiectul puterii, între putere și societate. Or, guvernarea își îndeplinește funcțiile sale prin instituții ale puterii legislative, executive și judecătorești, prin exercitarea atribuțiilor în condiții de convergență a intereselor puterii și societății, precum și în condițiile unei societăți democratice în care sunt respectate valorile promovate de statul de drept, iar „instituțiile reprezintă un set de legi, practici de organizare și funcționare, se referă la regulile formale și la normele informale care guvernează și modelează interacțiunea umană” [7]. Prin urmare, conchidem că guvernarea asociată procesului de luare și implementare a deciziilor este o problemă ce implică pe de o parte statul și autoritățile sale, adică instituții, pe de altă parte cetățenii săi. În rezultat guvernarea, se percepe a fi supusă unui proces continuu de evaluare și adaptare la realitățile în care se exercită, poate chiar am putea spune că guvernarea este o activitate de management public, care întrunește caracteristicile procesului de management. Totodată, din această relație de reciprocitate, ajunsă în prim plan, problematica guvernării readuce în actualitate democrația, statul de drept și drepturile omului. Acestea, sunt inerente ordinii sociale actuale la nivel global și trebuie să devină priorități ale autorităților naționale în procesul de guvernare la nivel local, astfel încât să fie implementate practici ale buneii guvernări, capabile de a răspunde necesităților cetățenilor. Astfel, dacă conceptul de guvernare se referă la totalitatea modalităților de exercitare a conducerii, a practicilor existente, instituite în activitatea de guvernare a unei societăți, atunci buna guvernare, se caracterizează prin practici de guvernare dezirabile, recunoscute a fi modele eficiente și durabile, standarde caracterizate de consens, responsabilitate, integritate, participare, receptivitate, eficiență, transparență, efectivitate, legalitate, protecția drepturilor omului ș.a. Din această perspectivă buna guvernare este dependentă de activitatea reprezentanților autorităților de stat implicate în guvernare, precum și de gradul de democratizare a societății, care permite cetățenilor de a se implica în luarea deciziilor, de a-și expune opiniile în mod deschis, de a fi protejați de abuzuri, de a cere și a oferi. În această ordine de idei, o premiză majoră, prezumată ca adevărată este cea după care *Drepturile omului se aplică tuturor, întotdeauna și peste tot*. Chiar dacă este cu evidență acceptată ca adevărată aceasta, totuși vedem în prezent că protecția și respectarea drepturilor omului în lume tot mai mult este pusă sub semne de interogație. Acest fapt impune ca o dimensiune extrem de importantă pentru guvernare și o prioritate în activitate să rămână a fi domeniul drepturilor omului.

Concomitent, democratizarea, așa cum menționează și profesorul V. Moraru este un concept care are ca reper „implicarea cetățenilor în identificarea problemelor stringente ale comunității căreia îi aparțin; în participarea la luarea deciziilor; asumarea responsabilităților; eficientizarea aportului personal la soluționarea problemelor emergente; cooperarea eforturilor; utilizarea judicioasă a resurselor locale; crearea parteneriatelor; fortificarea societății civile; participarea la diferite tipuri de instruire; antrenarea în elaborarea, realizarea și asigurarea viabilității proiectelor și programelor implementate” [8, p. 14]. Din această unghi de vedere, avem o abordare de tip integrat a modului în care este posibilă buna guvernare, prin concursul concomitent a reprezentanților autorităților de stat și cel al cetățenilor, dar și a tendinței de transfer a standardelor de bună guvernare în practicile de guvernare locală (națională).

Pe această direcție de transfer a bunelor practici de guvernare, în temeiul Parteneriatului pentru Buna Guvernare (PBG) lansat în 2014, a Strategiei Europa 2020 Uniunea Europeană și Consiliul Europei conlucrează cu statele parteneriatului Estic, printre care se regăsește și Republica Moldova, în vederea apropierei de standardele Europene a legislației și practicii în domeniul drepturilor omului, al statului de drept și al democrației. În cea de-a doua fază a parteneriatului (PBG II -2019-2021) o atenție sporită este acordată oferirii unor servicii mai eficiente și de înaltă calitate cetățenilor. William Massolin, Șeful Oficiului Consiliului Europei în Republica Moldova cu referire la cele două proiecte lansate în Republica Moldova în cadrul Parteneriatului pentru Buna Guvernare (PBG) 2019-2021, menționează că „Parteneriatul pentru Buna Guvernare este un instrument cheie pentru realizarea schimbului de bune practici în cele 6 țări ale Parteneriatului estic. În plus, Mecanismul de Reacție Rapidă, care a fost recent introdus, va permite obținerea promptă a expertizei legale din partea Comisiei de la Veneția în sectoarele cheie ce urmează să fie reformate” [9].

Implementarea la nivel național a mecanismelor de guvernare orientate spre valorificarea bunelor practici este determinată de mai multe probleme cu care se confruntă la moment pe de o parte guvernarea din RM, pe de alta cetățenii, printre care se indică „eficiența Guvernului, supremația legii și controlul corupției - sunt aspectele la care Republica Moldova pare să se confrunte cu probleme sistemice și de durată” [10]

Considerând a fi necesare schimbări stringente la nivel național, orientate spre consolidarea bunei guvernări în 2019 Centrul Analitic Independent Expert-Grup, Institutul pentru Politici și Reforme Europene și Centrul de Resurse Juridice din Moldova au elaborat o sinteză a principalelor recomandări de

## **Conceptualizarea mecanismelor de modernizare a guvernării axate pe drept...**

politici și reforme necesare pentru a fi implementate de către Guvernul RM în următoarele 12 luni [11]. În document se face referință în special la necesitatea promulgării de către președintele Republicii Moldova a Strategiei Naționale de Dezvoltare Moldova 2030, care include prevederi cu referire la calitatea vieții, dezvoltarea durabilă și buna guvernare. În strategia de dezvoltare se menționează că „capacitatea guvernului de a furniza societății servicii publice de calitate și relevante, are un rol central în traiectoria de dezvoltare a țării” [10]. Pe această dimensiune a implementării la nivel național a practicilor de bună guvernare, se reiterează importanța activității cotidiene a instituțiilor statului bazate pe respectarea statului de drept, cu măsuri eficiente de combatere a corupției și eforturi pentru creșterea accesului la justiție pentru cetățeni într-o manieră echitabilă. Stabilind raport de proporționalitate dintre calitatea guvernării și calitatea vieții cetățenilor în conținutul strategiei în calitate de priorități sunt stabilite: - centrarea guvernării pe creșterea calității vieții oamenilor; - motivarea funcționarilor pentru a-și crește performanța profesională și maximalizarea responsabilității; - consolidarea încrederii cetățenilor în instituții de stat; - creșterea gradului de accesibilitate a serviciilor și respectarea drepturilor cetățenilor; - creșterea eficienței administrațiilor publice locale; - depolitizarea instituțiilor de drept; - promovarea unui corp judecătoresc independent și profesionist; - combaterea corupției.

### ***Esența mecanismelor de guvernare***

Astfel problematica guvernării, drepturilor omului, statului de drept și al democrației este un subiect de analiză științifică, este un reper de ajustare a legislației la standarde internaționale, este o practică de guvernare instituită care trebuie revizuită, monitorizată și evaluată. Mai mult chiar, subiectul bunei guvernări exprimă un acord al autorilor ce susțin opinia că buna guvernare înseamnă, cel puțin, un set minim al standardelor de guvernare implementate. În același timp, distingând între guvernanta globală (întâlnită și sub formula mondială, internațională) și guvernanta națională (internă ori locală) se delimitează și între practici de guvernare instituite, standarde implementate și necesități de modernizare a formulelor în care se realizează guvernarea, astfel încât aceasta să întrunească standardele bunei guvernări. Dacă guvernanta globală operează la nivel global, fiind „o autoritate recunoscută, o ordine (...) ce definește, modelează și constrânge, (...) un sistem de reguli general acceptate, (...) decizii care modelează și definesc așteptările la nivel global (...) precum și mecanisme de guvernare eficiente și performante” [12] atunci guvernanta exercitată la nivel național, este determinată de procese social-politice locale și de practici de guvernare instituite, care importă experiența bunei guvernări și

a democrației. Dacă în aria conceptuală a guvernării se încadrează dezvoltarea structurilor, politicilor, strategiilor și proceselor orientate spre asigurarea obiectivelor de dezvoltare, atunci buna guvernare este mai mult decât atât - o stare de conștiință (incluzând responsabilitate, verticalitate, integritate, etc.), reciprocitate și parteneriat.

Totodată indicăm că urmărim în acest conținut ca referențial conceptul de guvernare locală, prin care evaluăm modul în care funcționează guvernarea națională prin reprezentanții săi, prin acțiuni individuale și decizii instituționale, dar și prioritezarea acțiunilor necesare a fi aplicate pentru creșterea gradului de eficiență și performanță a guvernării în vederea implementării și practicării bunei guvernări. Or, autorii (Fukuyama, Dahl, Kaufmann etc.) preocupați de studii asupra bunei guvernări și identifică aspecte distincte raportate reprezentanților guvernării, cum ar fi: imparțialitatea, profesionalismul, competiția și meritocrația, lipsa birocrăției, prezența tradițiilor instituționale ș.a.. În viziunea PNUD (UNDP) guvernarea trebuie definită în calitate de „sistem de valori, politici și instituții prin care o societate își gestionează afacerile economice și sociale (...). Este modul în care o societate se organizează pentru a lua și implementa decizii”(PNUD 2000).

În *Raportul național al dezvoltării umane*, încă în 2003 se menționa necesitatea implementării standardelor de bună guvernare în RM. În conținutul raportului se indică că dacă în Republica Moldova se dorește o bună guvernare, statul trebuie să garanteze integritatea teritorială și securitatea fizică, să asigure condițiile necesare pentru o exercitare efectivă a cetățeniei, să mobilizeze economiile publice, să coordoneze alocarea resurselor [13, p.11]. Afirmarea bunei guvernări presupune reînnoirea spațiului democratic, consolidarea societății civile și extinderea acțiunilor colective, formarea unei viziuni clare asupra schimbării prin dialog și deliberare. Îmbunătățirea calității guvernării este posibilă prin promovarea participării politice, stimularea parteneriatelor între sectorul public și cel privat, promovarea libertății presei, combaterea corupției, asigurarea responsabilității și transparenței.

Din această ultimă perspectivă, guvernarea fiind privită „ca o activitate de conducere, de dirijare, care se bazează pe reguli și instituții democratice, reprezentând un sistem deschis, transparent, eficient și responsabil de administrare publică [13, p.31], se înaintează necesitatea modernizării mecanismelor de guvernare în Republica Moldova, în particular pe dimensiunea democratizare și drepturile omului.

Conform *Dicționarului explicativ al limbii române* [14], modernizarea presupune acțiuni de adaptare la cerințele prezentului în conformitate cu anumite

## Conceptualizarea mecanismelor de modernizare a guvernării axate pe drept...

reguli, pentru a le face accesibile. În literatura științifică conceptul de modernizare se regăsește în mai multe contexte, domenii, și la diverși autori ce încearcă să o explice ca pe un proces de tranziție de la societățile tradiționale la cele moderne. În prezent, modernizarea este apreciată ca un proces care legitimează instituțiile și valorile modernității: democrație, drepturile omului, relații de piață, educație, administrare rezonabilă, responsabilitate, etc.

Așa cum menționează V. Saca, democratizarea și modernizarea sunt concomitente. Atât în procesul de democratizare, cât și în cel de modernizare rolul major este atribuit statului și instituțiilor acestuia. În contextul realităților Republicii Moldova avem „anumite particularități, precum: abateri de la democratizare, lipsa tradițiilor democratice, insuficiența economiei de piață, monopolul și interese oligarhice”, deaceia V. Saca [15] înaintează formula *modernizare întârziată*. Ori poate fi invocat și argumentul etapelor de democratizare anunțate și analizate de J. Grugel [16], care menționează că unele state nici nu pot ajunge la democratizare, ori formula lui S. Huntington [17] care a concluzionat că uneori este mai ușor de distrus o societate tradițională decât de modernizat.

S. Huntington [17], definește modernizarea ca pe un proces multiaspectual și multidimensional care se manifestă prin transformări ale gândirii și acțiunii umane, materializat prin schimbări majore la nivel de valori, relații și aspirații. Totodată modernizarea este un proces complex și de durată ce cuprinde o societate și se manifestă în toate componentele sistemului social. Reieșind din cele indicate, rezultă că raportat Republicii Moldova, conceptul modernizare se impune a fi gândit din perspectivă multiplă: umană, socială, politică, juridică, economică etc. și operat, realizat pe mai multe dimensiuni. Studiul monografic *Modernizarea social-politică a RM în contextul extinderii procesului integraționist european* face referință la mai mulți factori ce impun modernizarea în Republicii Moldova (de natură politică, social-economici, umanitari) precum și direcțiile în care este necesar a fi operată. Totodată, așa cum am indicat și noi, pentru realizarea modernizării sunt necesare eforturile conjugate ale tuturor actorilor sociali. În acest sens, doctorul habilitat V. Juc [18, p.5], consideră că: „În Republica Moldova se impune concentrarea eforturilor pentru edificarea unui sistem politic deschis, de caracter democratic, în condițiile căruia societatea controlează puterea, o sursă importantă a acesteia din urmă fiind persoana care dispune de autonomie, drepturi și libertăți”. P. Varzari [18] face referință la necesitatea reformării elitei politice, care are nevoie de o reînnoire calitativă cu cei mai capabili și mai dinamici reprezentanți ai clasei politice, dar și a accentului prioritar pus pe principiile democrației contemporane și a statului de drept. Cercetătorul

N. Țveatcov [18] accentuează rolul societății civile în modernizarea RM. În opinia noastră, modernizarea este dependentă de capacitatea de consolidare a eforturilor autorităților și cetățenilor de a elabora un program de dezvoltare a țării pe termen scurt, mediu și lung, de a promova și implementa principii, valori ale democrației și statului de drept și de a cultiva și educa respectul pentru drepturile omului. Pe această dimensiune, care prioritizează drepturile omului considerăm a fi necesare mecanisme legale de protecție a drepturilor omului, asigurate de instituții independente, activității sistemice și coordonate, direcționate pentru protecția drepturilor omului, implicarea societății civile în susținerea și desiminarea priorităților cu referire la drepturile omului la nivel de țară ș.a., mecanisme care ar aduce un salt calitativ pe dimensiunea guvernare și drepturile omului în Republica Moldova.

În direcția necesității modernizării mecanismelor de guvernare se expun atât autori naționali [18] cât și experții occidentali care atrag atenția asupra unor probleme grave ce țin de practica democratică în țările din spațiul postcomunist. Astfel, Th. Carothers identifică [19, p. 175-176] printre particularitățile specifice țărilor din Europa Centrală și de Est așa probleme precum, *pluralismul ineficient*, menționând că în aceste țări democrația rămâne a fi superficială și fragilă, cu forme slabe de participare politică, cu elite politice acuzate de corupție, interese personale ș.a., și *puterea dominantă* (a unui lider, ori a unui partid). În atare condiții sunt necesare măsuri de modernizare pentru ca guvernarea să fie realizată prin promovarea și implementarea bunei guvernări, astfel încât să întrunească valori prioritare ale ordinii actuale globale. Or, „în procesul general al transformărilor care au cuprins societatea din Republica Moldova (...) stimularea atitudinilor participative ale cetățenilor se înscrie firesc în perspectivele dezvoltării societății, (...) necesare și utile pentru aprofundarea proceselor de modernizare [8, p.13].

Modernizarea, precum și necesitatea de schimbare a paradigmei de guvernare în Republica Moldova este argumentată și în conținutul *Cadrului de Parteneriat ONU – RM pentru Dezvoltarea Durabilă* unde se menționează: „Din cauza mai multor crize politice, schimbărilor frecvente în componența Guvernului și a corupției care au culminat cu o fraudă bancară de proporții în anul 2014, precum și a proceselor decizionale netransparente și neincluzive, încrederea cetățenilor în instituțiile de stat – Parlament, Guvern, sistem judiciar etc. – a scăzut drastic de la 20-30% în mai 2012 la 6-9% în 2016. Potrivit sondajelor de opinie, corupția s-a menținut constant printre primele trei probleme, cele mai afectate fiind sistemul judiciar, al finanțelor publice, al sănătății și al educației”. Necâtând la faptul că Guvernul RM a propus în aprilie 2016, o serie de abordări cu privire la programele de colaborare la nivel european care vizează buna guvernare, totuși

## **Conceptualizarea mecanismelor de modernizare a guvernării axate pe drept...**

În rezultatul evaluărilor se consideră că avem o „situație deplorabilă cu privire la încrederea cetățenilor și a partenerilor externi în clasa politică și în instituțiile din RM, care se datorează incapacității acestora de a asigura o bună reglementare și o gestionare optimă a funcțiilor esențiale ale Statului” [20]. În viziunea autoarei T. Șaptefrați pentru „democratizarea în continuare a vieții publice, modernizarea administrației publice și aducerea ei în concordanță cu standardele europene avem nevoie de o mai mare deschidere spre cetățeni, spre mediul extern în care activează autoritățile publice [21].

Deci, modernizarea nu mai este o opțiune, ci o necesitate. Aceasta va ajuta guvernării să răspundă nevoilor societății, să-și mențină autoritatea, legitimitatea și competitivitatea într-un mediu tot mai incert și cu multiple provocări. Luând în considerare cele menționate supra vom susține cu tărie că prioritar printre direcțiile de modernizare totuși se afirmă și se dovedește a fi protecția drepturilor omului, care trebuie să fie cămășca de temelie pentru procesul de modernizare a guvernării din Republica Moldova. În raport cu necesitatea de modernizare a guvernării indicăm ca printre acțiunile necesare pe dimensiunea dată propunem a fi luat în considerare:

- Reevaluarea conceptului de guvernare în vederea adaptării acestuia provocărilor timpului și standardelor de bună guvernare;
- Modernizarea mecanismelor de guvernare în vederea îmbunătățirii per ansamblu a sistemului managementului public și a capacității de guvernare;
- Determinarea mecanismelor de guvernare centrate pe oameni și axate pe respectarea legislației;
- Identificarea instrumentelor de îmbunătățire a calității guvernării axate pe promovarea de valori și principii ale statului de drept;
- Creșterea gradului de democratizare a societății și a instrumentelor de protecție a drepturilor omului;
- Modernizarea guvernării prin utilizarea și implementarea pe larg a tehnologiilor contemporane care ar putea facilita aplicarea în practică a metodelor de guvernare democratică (cum ar fi creșterea gradului de acces la servicii, a gradului de participare și consultare a cetățenilor, reducerea costurilor de guvernare). Tehnologia implementată ar facilita monitorizarea și evaluarea activității de guvernare astfel încât ar crește semnificativ calitatea serviciilor publice;
- Determinarea instrumentelor de monitorizare a implementării în practică a măsurilor de protecție a drepturilor omului;
- Mecanisme eficiente de atragere la răspundere a reprezentanților guvernării ce încalcă drepturile omului ș.a.



În formula identificată de autorii lucrării *Guvernanța universitară* [7] se face diferență între trei categorii de mecanisme, care considerăm că trebuie să se regăsească și în procesul de modernizare a guvernării axate pe protecția drepturilor omului:

***mecanisme de natură legislativă*** care trebuie să contribuie în dependență de condițiile concrete în care sunt implementate, să ofere cadrul legal necesar dezvoltării unei societăți democratice, a statului de drept etc.;

***mecanisme de natură economică***; care să promoveze politici economice favorabile dezvoltării, care trebuie să promoveze tranziția către orientarea spre piață a ordinii economice și să sau împiedica transformarea sistemică a economiei,

***mecanisme de natură socială***, care oferă un cadru în care fiecare actor are posibilitatea de a participa activ și responsabil la fiecare etapa de înlăptuire a politicilor.

Astfel, mecanismele sunt orientate spre reformarea sectorul public și definirea căilor de modernizare pornind de la obiectivele formulate în vederea creșterii transparenței, responsabilității, eficienței etc. Astfel, referindu-ne la mecanismele de modernizare a guvernării vom prezuma ca necesară identificarea modalităților de evaluare și măsurare (contabilizare) obiectivă (conform unor criteriilor clare) orientate spre elaborarea unui cadru social și instituțional de referință, în care protecția drepturilor omului este o prioritate. Având ca reper aplicarea și respectarea la nivel național a standardelor universal recunoscute în materie de drepturi și libertăți fundamentale, luând în considerare *Mecanismul Evaluării Periodice Universale* (Universal Periodic Review/UPR) [22], un mecanism complex de evaluare la nivel mondial a respectării drepturilor omului, atât a celor civile și politice, cât și a celor economice, sociale și culturale vom etapiza constituirea mecanismelor de bună guvernare axate pe drepturile omului. În acest context vom determina ca primă etapă evaluarea guvernării, care are ca fundament funcționalitatea statului de drept. Or, așa cum indică și J.-E. Lane, [23] o guvernare care este conformă cu/și promovează legalitatea, supremația Constituției, drepturile omului, independența judecătorească etc. va fi mult mai capabilă să răspundă nevoilor umane, să determine dezvoltarea socio-economică. În viziunea aceluiași autor (J.-E. Lane) un mecanism este „o totalitate de instituții create pentru a orienta persoanele spre realizarea unui scop (...). Mecanismele canalizează comportamentul reprezentanților instituțiilor, afectându-le preferințele, obiectivele și interesele, (...) iar cel mai eficient mecanism la nivel național este Constituția, concepută pentru a constrânge comportamentul elitelor politice și a guvernării” [23]. În opinia noastră această

## **Conceptualizarea mecanismelor de modernizare a guvernării axate pe drept...**

abordare este foarte apropiată de obiectivul identificării mecanismelor de guvernare axate pe drepturile omului. Punând accentul pe rolul major al instituțiilor de stat în general și al Constituției în particular, vom considera că într-un stat de drept, datorită măsurilor de constrângere comportamentală se acționează în avantajul unei democrații autentice. Astfel, prin promovarea ideii guvernării limitate de reguli precum: - guvernarea este exercitată doar prin intermediul legilor, care sunt aplicate de un sistem judecătoresc independent; - legea supremă garantează drepturile și libertățile cetățenilor; - guvernarea este realizată în strictă concordanță cu respectarea principiului separației puterilor în stat; - guvernarea este responsabilă pentru acțiunile și inacțiunile sale; - poporul participă la guvernare prin instituții reprezentative ș.a. înțelegem importanța existenței, implementării și funcționalității mecanismelor de modernizare și eficientizare a guvernării la nivel național.

### ***Evaluarea – o primă treaptă a modernizării mecanismelor de guvernare la nivel național***

În opinia noastră un prim reper în direcția modernizării este evaluarea guvernării. Reperele metodologice aplicate în evaluare fiind orientate spre obținerea materialului brut pentru fundamentarea suportului de configurare a unui model standartizat al bunei guvernări bazate pe protecția drepturilor omului, reieșind din particularitățile și realitățile Republicii Moldova.

În acest sens, în marea majoritate a cazurilor se consideră că guvernarea depinde de calitatea serviciilor oferite beneficiarilor (cetățenilor). Posibilitatea de evaluare a guvernării din perspectiva cetățeanului este direct dependentă de modul în care aceasta satisface anumite nevoi (educaționale, sociale, economice, de protecție juridică etc.). Astfel, guvernarea devine cuantificabilă și măsurabilă. Autorii [24] ce tratează subiectul guvernării identifică indicatorii bunei guvernări precum și instrumente de măsurare a guvernării. Un lucru important formulat, de autorii menționați *supra* este că odată ce poate fi evaluată guvernarea, atunci se reușește obținerea unei viziuni obiective despre calitatea guvernării, precum și faptul că datorită anumitor indicatori aplicabil și măsurabili putem să conștientizăm gradul de democratizare a societății și de respectare a drepturilor omului. Din această perspectivă este posibil de a înțelege dacă democrația, statul de drept sunt doar obiective declarate la nivel formal ori sunt însoțite de acțiuni concrete de implementare în activitatea autorităților naționale. În rezultat, conceptele de guvernare și democratizare sunt interdependente. Chiar dacă, conceptul democrație are o extensiune mai restrânsă decât cel de guvernare și este mult mai abstract, oricum putem considera că buna guvernare este o condiție a

democratizării societății și a respectării drepturilor omului.

În concordanță cu tendințele de ultimă oră la nivel internațional, în context național, în perioada de după independență prin concursul organismelor internaționale au fost inițiate procese reformatoare, orientate spre democratizarea societății moldovenești, spre promovarea valorilor statului de drept, spre creșterea actului de conducere etc. Totuși din considerente de instabilitate politică, crize sociale, economice și politice frecvente, creșterea corupției, birocratie etc., care continuă să fie un impediment serios în implementarea principiilor și standardelor de bună guvernare, se înregistrează și încălcări ale drepturilor fundamentale, conștințite în Declarația Universală a Drepturilor Omului. Multiplele probleme identificate la nivel național indică necesitatea unui stat inovațional [25] cu instituții inteligente, capabile să promoveze mecanisme noi de conducere, să creeze platforme sociale de implicare civică și cetățenie participativă, cu instrumente și mecanisme pentru asigurarea și respectarea drepturilor omului. Consecutiv, buna guvernare se referă la activitatea instituțiilor statului, guvernului și a societății civile, și dezvoltarea capacității de a răspunde și satisface așteptările cetățenilor în condițiile statului de drept.

Astfel, în vederea atingerii scopului propus, prioritar este să determinăm ce urmărim să măsurăm prin evaluarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului din perspectiva cetățenilor. Pentru a crește gradul de democratizare a societății, a contribui la stabilitatea și integritatea acesteia, nimeni probabil nu poate nega necesitatea depășirii contradicțiilor existente, înregistrate și mediatizate la nivel de activitate instituțională, dar și necesitatea depășirii nivelului de sărăcie, de dezintegrare socială și instituțională etc. În același timp, destul de dificil pare a fi preluarea unor standarde și principii ale bunei guvernări existente și funcționale în alte contexte social-politice, economice și juridice și de a le impune în context național, nu pentru că ele nu ar fi bune pentru noi, ci pentru că este necesară cunoașterea necesităților cetățenilor, cerințelor acestora înaintate față de instituții de stat implicate în actul de guvernare, dar și pentru că este necesară adoptarea unei politici de ajustare la realitățile RM și de implementare inteligentă și treptată în practica de guvernare.

Experiențele de evaluare, implementate în mediul internațional, ale bunei guvernări au scos în evidență faptul că o guvernare ineficientă este un impediment al dezvoltării sociale și economice a țării. Astfel este necesară stabilirea la nivel național a unor standarde de bună guvernare, implementarea acestora și monitorizarea din prisma eficient-ineficient. În acest sens, vom identifica opinii ce menționează că democrația și relațiile social-economice sunt două structuri

## Conceptualizarea mecanismelor de modernizare a guvernării axate pe drept...

ale ordinii sociale contemporane, totodată și faptul că pe lângă multe alte avantaje pe care ni le oferă, identificarea mecanismelor de asigurare a securității juridice a persoanei trebuie să fie o prioritate.

Presupunând dimensiuni precum cea economică, socială, politică, juridică, axiologică etc. buna guvernare face referință în primul rând la un stat cu instituții capabile să asigure stabilitatea, să respecte legea și să ofere șanse egale cetățenilor de a le fi protejate și respectate drepturile. În rezultat, cel puțin trei vaste domenii sunt vizate de buna guvernare:

1. Validarea socială a politicilor de stat orientate spre minimalizarea sărăciei și maximizarea capacității instituționale de a oferi condiții egale de dezvoltare și valorificare a potențialului uman în mediul social, politic, juridic și economic actual;
2. Creșterea capacității instituțiilor statului ca prin instrumente juridice să soluționeze conflicte sociale și să asigure ordinea socială;
3. Respectarea drepturilor omului, pluralismul politic, integrității și echilibrului social.

O bună guvernare, în opinia noastră [26], primordial se va axa pe crearea unui mediu favorabil manifestării potențialului creator uman (atât din perspectiva dimensiunii sale raționale, cât și sociale), în condiții de maximă și deplină protecție a drepturilor fundamentale a fiecărui cetățean, al statului în parte și a tuturor, luați împreună. În acest proces de garantare a drepturilor și libertăților, instituțiile statului au un rol esențial, extrem de important atât în calitate de facilitator și promotor al drepturilor, cât și ca un actor capabil de a diminua considerabil disponibilitatea, accesibilitatea, acceptabilitatea și calitatea acestora. În conformitate cu criteriul disponibilității, sistemul de instrumente și mecanisme de asigurare a drepturilor ar trebui să fie oferit de instituții capabile să livreze în principiu serviciile de rigoare, care vor include disponibilitatea, accesibilitatea, acceptabilitatea, calitatea ș.a. „**Disponibilitatea** presupune existența în principiu a instituțiilor care livrează servicii din domeniul unui sau altui drept. **Accesibilitatea** presupune că, în cazul în care există instituții care livrează servicii, acestea trebuie să fie accesibile pentru titularul de drepturi fără discriminare. Accesibilitatea, include patru direcții, care se intersectează: nediscriminarea, accesibilitatea fizică, accesibilitatea economică, accesibilitatea informațională. **Acceptabilitatea** se referă la faptul că serviciile urmează să ia în considerare specificul cultural sau de context al titularului de drepturi, astfel încât acesta să poată accepta serviciile propuse, să beneficieze de ele. **Calitatea** este elementul care dă substanță drepturilor sociale și economice. Nu este suficient

ca serviciile să fie disponibile, accesibile și acceptabile. Dacă acestea sunt de o calitate proastă și ineficiente, toate eforturile pentru crearea lor sunt în zadar” [27, p.7]. În raport cu acestea, asigurarea respectării drepturilor omului în Republica Moldova este, în primul rând, sarcina autorităților naționale. Aceste instituții au competențe pe această dimensiune, sunt investite cu putere și sunt entități care pot aduce cel mai mare impact în asigurarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor.

În aceste condiții se impune evaluarea situației la moment din perspective duble (cea a reprezentanților instituțiilor de stat și cea a cetățenilor), pentru a obține o viziune de ansamblu, a studia atitudinea cetățenilor față de guvernare prin prisma evaluării mecanismelor de guvernare axată pe protecția drepturilor omului și a oferi soluții în direcția creșterii gradului de eficiență a instituțiilor de stat prin instrumentele bunei guvernări și a mecanismelor de protecție a drepturilor omului.

### *Concluzii*

Prezentul este plin de multiple necunoascute, care au plasat în fața statelor sarcini majore de adaptare rapidă la condițiile noi, dar și de împrumut, asimilare, adaptare și implementare și cultivare a valorilor pe care au fost constituite societățile democratice. Republica Moldova, după cum opinează P. Varzari [28], încadrată în procesul de schimbare și modernizare trebuie să-și determine prioritățile pe mai multe dimensiuni, printre acestea înschiindu-se consolidarea guvernabilității instituțiilor politice ale statului și asigurarea unei administrări competente pe dimensiuni precum realizarea interesului public și protecția drepturilor omului. Doctorul habilitat P. Varzari mai indică că în RM pentru a atinge unele obiective specifice (aprofundarea reformelor democratice, îmbunătățirea nivelului de trai al populației, respectarea drepturilor omului, formarea statului de drept, asigurarea securității naționale etc.), este nevoie stringentă de o guvernare eficientă (performanță instituțională și cea socială) cu implicarea unor principii fundamentale de bună guvernare, precum și de o democrație „bună” ca sistem de guvernare funcțional [28], care poate fi realizat doar în concordanță cu o reglementare juridică adecvată și relevantă cadrului social actual, pusă în aplicare de reprezentanții instituțiilor și a autorităților naționale. Astfel, acțiunile reprezentanților autorităților centrale și locale sunt apreciate în dependență de măsura în care aceștea urmăresc și practică în activitatea sa profesională în mod prioritar echilibrul, stabilitatea, bunăstarea și respectul pentru drepturile celuilalt. În același timp, trebuie să mai indicăm și faptul că buna guvernare și gradul de democratizare a societății este apreciat

## Conceptualizarea mecanismelor de modernizare a guvernării axate pe drept...

din perspectiva gradului de protecție a drepturilor omului în condiții sociale, politice și juridice concrete ale unui stat. În cazul Republicii Moldova la capitolul drepturile omului sunt multiple restanțe, dar și provocări ale timpului, înaintate de condițiile actuale ale crizei pandemice, atunci când au fost sesizate multiple restricții, dar și încălcări ale drepturilor omului (și aceasta nu doar în RM, ci în toate statele lumii în care criza pandemică este una destul de profundă).

În acest context, abordată ca o totalitate de acțiuni procedurale și sistemice, modernizarea mecanismelor de guvernare, nu trebuie privită ca o simplă ajustare ori adaptare la realitate, dar ca un complex de decizii, acțiuni, politici, reglementări etc. orientate spre modificarea guvernării astfel încât să răspundă cerințelor prezentului, în conformitate cu standardele internaționale existente și bunele practici implementate. Sigur că, trebuie să luăm în calcul existența unor diferențe conceptuale în utilizarea termenului guvernare și a caracteristicilor care îi sunt atribuite. Dacă ne orientăm asupra caracteristicilor atunci în acest caz, în baza literaturii privind buna guvernare, scoatem în evidență două aspecte importante. **Una**, după care buna guvernare necesită relații de cooperare și susținere reciprocă între trei grupuri de actori interesați: - actorii implicați în guvernare, societatea civilă și sectorul privat. Formula tradițională de cultură organizațională necesită o resetare la necesitățile timpului astfel încât practicile instituite, tradițiile administrative birocratice, să fie înlăturate pentru a nu fi un impediment în parcursul spre modernizare a guvernării, democratizării și drepturilor omului. În concordanță cu aceasta sunt necesare nu doar măsuri de natură politico-juridică, dar și de adaptare, conștientizare și responsabilizare. În această formulă principiul reciprocității, cooperării interinstituționale și interdependenței poate fi considerat fundamentul unei construcții solide pe dimensiunea constituirii mecanismelor de guvernare axată pe drepturile omului, pe implementarea standardelor de bună guvernare. De asemenea, relația dintre guvernare și cetățeni trebuie a fi considerată o relație de schimb reciproc avantajos, din care pot fi extrase beneficii atât la nivel individual, instituțional cât și social-statal. **Alta**, buna guvernare este o construcție normativă și cu încărcătură valorică. Reieșind din această din urmă apreciere, constatăm și înaintăm a fi necesară reformarea activității instituțiilor de stat în conformitate cu standardele bunei guvernări (transparență, stat de drept, responsabilitate, participare, democrație, etc.), prin implementarea, cultivarea, educarea valorilor și a respectului față de lege, precum și o societate civilă interesată de-a susține și a promova buna guvernare.

**Referințe bibliografice**

1. Cătană E.-L. *Principiile bunei guvernări: evoluții europene și studii comparative*. București: Univers Juridic, 2009.
2. *Worldwide Governance Indicators*. Banca Mondială 1997. [citată 19.03.2020]. Disponibil: <https://www.answers.com/search?q=worldwide-governance-indicators>
3. *Quality or Public Administration a Toolbox for Practitioners*. [citată 19.03.2020]. Disponibil: <file:///C:/Users/User/Downloads/03%20T2017%20Principles%20&%20values%20of%20good%20governance.pdf>
4. *Carta alba privind guvernarea europeană*. [citată 12.03.2020]. Disponibil: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009/cdr89-2009\\_ro.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009/cdr89-2009_ro.pdf)
5. H.G. Frederickson și K. B. Smith et al. *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press 2012. [citată 09.04.2020]. Disponibil: <http://blancopeck.net/The-Public-Administration-Theory-Primer.pdf>
6. Vocila A. *Noțiunea și principalele trăsături ale bunei guvernări*. [citată 21.07.2020]. Disponibil: <https://andreivocila.wordpress.com/2010/06/02/notiunea-si-principalele-trasaturi-ale-bunei-guvernari/>
7. Dobrota C. et al. *Guvernanța universitară*. [citată 21.07.2020]. Disponibil: <http://old.uefiscdi.ro/Upload/702e47bb-22ae-4068-8b70-21cf15efad60.pdf>
8. Moraru V. *Necesitatea de modernizare instituțional-funcțională a RM. În: Modernizarea social-politică a RM în contextul extinderii procesului integraționist european*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2019.
9. Știri 25 septembrie 2019. [citată 09.09.2020]. Disponibil: [https://www.coe.int/ro/web/chisinau/news1/-/asset\\_publisher/BmIWWhMmuExZ/content/european-union-and-council-of-europe-launch-two-projects-aimed-at-improving-the-justice-system-in-the-republic-of-moldo-1?inheritRedirect=false](https://www.coe.int/ro/web/chisinau/news1/-/asset_publisher/BmIWWhMmuExZ/content/european-union-and-council-of-europe-launch-two-projects-aimed-at-improving-the-justice-system-in-the-republic-of-moldo-1?inheritRedirect=false)
10. *Strategia Moldova 2030*. [citată 19.03.2020]. Disponibil: [https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr40\\_12\\_0.pdf](https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr40_12_0.pdf)
11. *Recomandări de politici și reforme necesare pentru a fi implementate de către Guvernul RM*. [citată 22.09.2020]. [https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Carta\\_Alba\\_a\\_Bunei\\_Guvernari.pdf](https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Carta_Alba_a_Bunei_Guvernari.pdf)
12. Velibor Jakovleski, Scott Jerbi and Thomas Biersteker, *The ILO's Role in Global Governance: Limits and Potential*. [citată 22.09.2020]. Disponibil: <https://journals.openedition.org/poldev/3026>

## Conceptualizarea mecanismelor de modernizare a guvernării axate pe drept...

13. Raportul național al dezvoltării umane 2003. [citat 19.03.2020]. Disponibil: [https://www.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/NHDR/2003\\_romanian\\_all.pdf](https://www.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/NHDR/2003_romanian_all.pdf)
14. Dicționarul Explicativ al limbii române. [online]. Disponibil: <https://dexonline.ro/definitie/moderniza>
15. SACA, V. Modernizarea sociopolitică și valorificarea procesului democratic. În: *Teoria și practica administrării publice*. Materiale ale Conferinței științifico-practice cu participare internațională, 20 mai 2016 (col. red.: Oleg Balan [et al.]. Chișinău: AAP, 2016.
16. Grugel J. Democratizarea. O introducere critică. Iași: Polirom. 2008.
17. Huntington S. Ordinea politică a societăților în schimbare. Iași: Polirom 1999.
18. Juc V. (coord.) Modernizarea social-politică a RM în contextul extinderii procesului integraționist european. Chișinău: Tipografia Centrală, 2019.
19. Carothers Th. Sfârșitul paradigmei tranziției. În: *Revista Română de Științe Politice* (PolSci), București, 2002, vol. 2. nr. 1. p. 168-186.
20. Fornea D. Raportul Statul de drept și Buna Guvernare în RM. [citat 19.03.2020]. Disponibil <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/eesc-2016-02693-00-01-tcd-tra-ro.pdf>.
21. Șaptefrati T. Buna guvernare: caracteristici, dimensiuni și metode de evaluare. În: *Administrația publică: teorie și practică*. Nr.3, 2015, p.21-27.
22. Mecanismul de evaluare periodică universală a respectării drepturilor omului. [citat 19.03.2020]. Disponibil: <http://justice.gov.md/slidepageview.php?l=ro&idc=784>
23. Lane J.-E. Political Modernisation: The Rule of Law Perspective on Good Governance. In: *Open Journal of Political Science*, 2015, 5, 13-25. [citat 19.03.2020]. Disponibil: <https://pdfs.semanticscholar.org/df1d/3b59833c908ab04d4b27836ec941865d82af.pdf>
24. Rosario G. Manasan et al. Indicators of Good Governance: Developing an Index of Governance Quality at the LGU Level, [citat 19.03.2020]. Disponibil: <https://dirp4.pids.gov.ph/ris/pdf/pidsdps9904.PDF>
25. Guceac, I. Constituționalismul și statul de drept în Republica Moldova. Realități și perspective. În: *Revista de știință, inovare, cultură și artă Academos*. Nr.3, 2017.
26. Ciobanu R., Roșca M. Premise metodologice de evaluare a mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului. În: *Revista de știință, inovare,*



cultură și artă *Academos*. Nr. 3/ 2020, p. 86-94.

27. Hădădea, I. C., Hințea, C. E.. Evaluarea Actului de Guvernare la nivel local din Perspectiva Bunei Guvernări. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative*. Nr. 2 (43): 2018, p.18–32.

28. Varzari P. O guvernare eficientă pentru societatea din RM sau de ce avem nevoie de o guvernare bună. In: *Modernizarea social-politică a RM în contextul extinderii procesului integraționist european*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2019.

29. Mungiu-Pippidi A. În căutarea bunei guvernări. București: Polirom, 2017.

---

**PROCEDURI DE ALEGERE A REPREZENTANȚILOR  
SOCIETĂȚII CIVILE ÎN ORGANELE DE ADMINISTRARE  
A JUSTIȚIEI. AVANTAJE ȘI EFECTE**

**PROCEDURES FOR ELECTION OF CIVIL SOCIETY REPRESENTATIVES  
IN BODIES OF ADMINISTRATION OF JUSTICE. ADVANTAGES AND  
EFFECTS**

**CZU: 347.97/.99**

**Summery**

*The involvement of civil society representatives in the composition of Councils for the Judiciary, entrusted with the self-administration of the judicial authority, is incontestable at the contemporary stage of evolution of the society. However, the conditions and the decisional authorities of the contest, proposed by the State authorities, are disputable through the prism of ensuring a system of checks and balances in the trichotomy of the State power. The organization of these contests by the Legal, Appointment and Immunities Commission of the Parliament of the Republic of Moldova, in the conditions of national legislation, is highly politicized, so that even if a successful election is realized, from a viewpoint of professionalism and integrity, the members elected in such conditions have a lack of social trust, being perceived as attached to the power. This phenomenon, through social subjective perception, considerably affects trust in a professional and independent justice. This investigation is oriented towards strengthening the role of the members of the civil society in the composition of national Councils for the Judiciary and the authors intervene with proposals of innovative legal mechanisms of election of civil society representatives and identify advantages, as well as effects of the implementation of such a mechanism in relation with the responsibility of judges and with the process of increasing social trust in justice.*

**Keywords:** *Superior Council of Magistracy, civil society representatives, trust in justice, General Assembly of Judges*

Evenimentele din ultimii ani, realizate în justiția națională sunt într-o

legătură evidentă cu activitatea Consiliului Superior al Magistraturii. Lipsa de încredere în justiție, numeroasele condamnări a Republicii Moldova la CtEDO, hotărârile judecătorești cu tentă politică, dar și presiunile politice asupra justiției, incertitudinile în politicile din domeniul reformelor în justiție – toate acestea demonstrează necesitatea unei reaprecieri axiologice a CSM-ului în asigurarea calității și eficienței justiției naționale și în reprezentarea din partea acesteia a puterii a treia în stat. Autoritatea în cauză, într-o retrospectivă legislativă, scoate în evidență multiple tentative de reformare, organizate de guvernări și care însă, nici n-au avut o finalitate certă, multe din ele au fost anulate sau modificate de guvernările ulterioare și în esență au determinat incertitudini în politicile referitoare la organizarea și funcționarea CSM-ului. Componenta Consiliului Judiciar, în marea majoritate a statelor europene posedă o structură similară, numărul magistraților fiind recomandat de Carta Europeană cu privire la Statutul judecătorului printr-un număr nu mai mic de jumătate din componența sa, accentuând că acest număr este format din judecătorii aleși de Adunarea profesională: „Pentru orice decizie referitoare la selecția, la recrutarea, la desemnarea, la evoluarea carierei sau la încetarea funcțiilor unui judecător, statutul prevede intervenția unei instanțe independente față de puterea executivă și de cea legislativă, constituită cel puțin pe jumătate din judecătorii aleși de Adunarea Generală conform unor modalități care garantează cea mai largă reprezentare a acestora” [1].

Altfel spus, președintele Curții Supreme de Justiție, ce deține un mandat de drept în componența CSM-ului și de regulă este inclus în categoria membrilor care nu dețin competență decizională în inițierea, promovarea în carieră și funcții manageriale, în domeniul atragerii la răspundere disciplinară a judecătorilor, nu poate fi inclus în acest număr.

În scopul asigurării unei independențe decizionale, orientate spre depășirea anumitor limite profesionale, în componența Consiliului Judiciar sunt incluși reprezentanți ai societății civile, într-o anumită proporție din numărul total al membrilor, care sunt deținători de instruire profesional-juridică, dar în nici un caz nu formează o majoritate decizională. Sistemele juridice europene identifică mai multe sau mai puține profesii juridice ce acordă posibilitate de a candida la funcția de membru a CSM – reprezentant al societății civile, principalul criteriu generic fiind apartenența la o profesie juridică liberă. În calitate de criterii speciale, esențiale pentru eligibilitatea candidaților, putem identifica integritatea și experiența profesională notorie.

Valoarea reprezentanților societății civile în componența și activitatea

## **Proceduri de alegere a reprezentanților societății civile în organele de admin...**

Consiliilor Judiciare (Consiliile Superioare ale Magistraturii) este incontestabilă în condițiile justiției contemporane, fiind o componentă indispensabilă a unui regim politic democratic. Rolul și ponderea reprezentanților societății civile în componența Consiliului Superior al Magistraturii (în continuare CSM) [2, p.114-115], la fel, este pe larg caracterizată în literatura de specialitate [3, p.183]. Expresia valorică a reprezentanților societății civile în CSM constă în preîntâmpinarea formării unui sistem închis, „de castă” a magistraților [4, p. 18-19] și în acordarea unei manifestări complementare de transparență publică în capacitatea decizională. Dacă ponderea reprezentanților societății civile în componența CSM este diferită, în baza reglementărilor naționale ale statelor europene [5, p.127-148], reglementările regionale țin cont de recomandările privind reprezentarea corpului magistraților în formula „nu mai puțin de jumătate din componența Consiliului a fi aleși de Adunarea Generală a Magistraților” [6]. Astfel, menționăm că, deși ponderea reprezentanților societății civile în CSM este redusă numeric și reprezintă, de regulă, a patra parte din componența acestuia, rolul membrilor CSM – reprezentanți ai societății civile, este substanțial. Întrucât reprezentanții în cauză au apartenență profesională la anumite profesii juridice, altfel devenind imposibilă reprezentarea eficientă a societății contemporane într-un astfel de organ colegial, urmează a ne pronunța referitor la o altă dilemă, de natură teoretico-practică – modul de selectare a acestor reprezentanți. Chiar dacă sunt exponenți ai societății civile, reprezentanți ai anumitor profesii juridice, selecția acestora este realizată de autoritățile statului, care, prin însăși prezența lor, acordă procesului de selecție un caracter politic, membrii aleși fiind, direct sau indirect, mai pronunțat sau mai puțin pronunțat, reprezentanți ai diferitor forțe și interese politice.

În scopul fortificării credibilității acestor reprezentanți ai societății civile, a CSM în ansamblu în fața societății și a politicului, ne propunem elaborarea unui mecanism juridic de selectare a acestor reprezentanți, fără implicarea directă a puterii de stat. Or, cât de independenți și profesioniști n-ar fi reprezentanții în cauză, procedurile de selecție sunt afectate prin prisma neîncrederii din partea societății și, respectiv, afectează credibilitatea CSM în ansamblu. Suplimentar, precizăm rolul acestor membri în componența CSM: grație provenienței, ei reprezintă o intermediere funcțională între corpul magistraților, puterea politică și societate.

Experiența recentă (în contextul sistemului juridic al Republicii Moldova), aparent democratică, a anumitor comisii ad-hoc, destinată selectării anumitor candidaturi, care au avut intenția de a se manifesta în calitate de filtre suplimentare în fața organelor autorităților publice abilitate cu competență decizională în

domeniu, au demonstrat caracterul lor formal și latent politizat, finalitatea fiind departe de realizarea valorilor democratice scontate. Mai menționăm și realitatea existentă: la etapa contemporană nu există un mecanism juridic suficient de obiectiv, capabil a asigura o selecție apolitică și profesionistă a reprezentanților societății civile în componența CSM.

CSM, în calitate de organ superior de administrare judecătorească [7], are la baza mandatului său un proces electiv: mandatul fiecărui membru are drept argument politico-juridic un anumit număr de voturi ale corpului de magistrați; acest număr poate varia în reglementările naționale ale diferitor sisteme juridice, dar, evident, este necesară acumularea cel puțin a unei majorități simple din numărul de magistrați prezenți la ședința de selectare sau din numărul magistraților prezenți în profesie. Deși Adunării Generale a Judecătorilor i se acordă un rol mai puțin semnificativ în procesul de administrare a justiției, formarea prin electivitate a corpului de magistrați – membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, este, incontestabil, o competență a acesteia; deci, și darea de seamă anuală care vizează activitatea CSM și ridicarea mandatului de membru a CSM sunt tot competențe ale acesteia. Și ar fi nostim de vorbit despre inamovibilitatea membrilor CSM aleși de Adunarea Generală a magistraților; or, devenind membru al Consiliului, nu se obține o imunitate de răspundere juridică și, deci, nu putem vorbi de inamovibilitatea mandatului. Probabil, mecanismul juridic de selecție a reprezentanților societății civile necesită a fi similar cu mecanismul juridic de selecție a reprezentanților corpului de magistrați în componența CSM.

Recomandăm o procedură specifică de selectare a reprezentanților societății civile în componența CSM, în care rolul proactiv aparține Adunării Generale a Magistraților și nu Legislativului, în calitate de organ politic.

**Pasul I.** Odată cu anunțarea vacanței mandatului sau cu un anumit termen de până la expirarea mandatului de membru al CSM, se anunță procedura de înaintare a candidaților, care pretind a fi eligibili pentru funcția de membru al CSM din partea societății civile. Termenul în cauză trebuie să fie rezonabil, în conformitate cu obiectivele ce urmează a fi realizate deci, se află într-o interdependență de volumul și structura dosarului candidatului. Suntem de părerea că în condițiile contemporane, de modernizare a tehnologiilor informaționale și uniformizare a bazelor de date electronice, Secretariatul Consiliului Superior al Magistraturii ar trebui să dețină competența de solicitare a informațiilor referitoare la candidați de la instituțiile și autoritățile statului. Astfel acest termen rezonabil, care în condițiile actuale ar părea rezonabil în cuantumul de 30 zile,

## **Proceduri de alegere a reprezentanților societății civile în organele de admin...**

ar putea fi redus la 15 zile. Este destul de straniu de a merge la o autoritate sau instituție publică și de a solicita o anumită informație caracteristică candidatului, contra plată, destinată unui concurs public or, această procedură ar putea fi realizată de către instituția sau autoritatea publică ce organizează concursul. Astfel, candidații care optează pentru un mandat din partea societății civile, prin acordul său de permisiune a prelucrării datelor cu caracter personal și acordă competența Secretariatului Consiliului Superior al Magistraturii de a efectua demersurile corespunzătoare.

**Pasul II.** Dosarul public al candidatului este depus la Secretariatul Consiliului Superior al Magistraturii, urmând o procedură de acceptare la concurs cu privire la fiecare candidat, cu realizarea interpelărilor și verificărilor de rigoare. Ne referim la sesizarea Autorității Naționale de Integritate privind candidatul și, respectiv, la declarația de avere și interese, precum și la alte autorități și/sau instituții competente în domeniu, care pot fi diferite, în funcție de legislația națională a fiecărui stat în parte. Implicarea autorităților și/sau a instituțiilor publice în procesul de verificare a informației din dosarul public al candidatului demonstrează o simbioză funcțională între Justiție și Politic în cadrul acestui proces de selecție. La rândul ei, societatea civilă este în drept de a se expune public pe componenta fiecărui candidat – reprezentant al societății civile, în calitate de potențial membru al CSM. Însă, ceea ce este, în opinia noastră relevant, expunerea în cauză ar urma să aibă un caracter consultativ, capacitatea decizională fiind atribuită Adunării Generale a Magistraților. La fel, caracteristic pentru această etapă, este posibilitatea de contestare a componentelor dosarului format din actele juridice individuale emise de către instituțiile și autorităților publice, adresate Secretariatului Consiliului Superior al Magistraturii ce evident, urmează a fi realizate în procedură contencioasă și astfel, se impun modificări în domeniu referitoare la termeni și competențe în Codul Administrativ al Republicii Moldova sau în actele normative ce reglementează procedurile și competențele corespunzătoare în alte sisteme juridice. Evident, în condiții de solicitare a informației ce caracterizează candidații în mod centralizat, prezentarea și analiza acesteia va fi realizată în termeni eficienți, din partea candidatului fiind necesară o simplă cerere ce ar conține intenția de participare la concurs și acordul de ai fi prelucrate și publicate datele cu caracter personal. Prezumând un eventual reproș cu referință la consumul banilor publici, intenționăm a argumenta că interesul public al concursurilor de acest gen, valoarea acestora, depășește considerabil aceste sume invocate. Este posibil și depășirea prin compromis a acestei dileme – candidații care n-au fost selectați de către Adunarea Generală a Judecătorilor nu le este restituită suma corespunzătoare depusă odată cu cererile sus-menționate

și calculată de către Secretariatul Consiliului Superior al Magistraturii. Evident, candidaților selectați li se restituie suma depusă or, concursul public este gratuit. Menționăm și de caracterul rezonabil al sumei, ce nu trebuie să formeze o barieră artificială de participare a candidaților la concursul caracterizat. După o procedură clar determinată și realizată în termeni restrânși, dar cu respectarea drepturilor: la un proces echitabil și la un recurs eficient, anumiți pretendenți vor părăsi limitele de concurs fără a fi prezentate dosarele și candidaturile în fața Adunării Generale a Judecătorilor.

**Pasul III.** Fiecare candidat urmează a fi reprezentat, pe perioada desfășurării concursului, de doi magistrați, cu statut de persoană de încredere. Astfel, integritatea candidatului la funcția de membru al CSM din partea societății civile va fi asigurată, în procesul de alegere, prin prisma integrității acestor magistrați. Or, în cazul existenței unei situații de ridicare a mandatului înainte de termen, va fi afectată nu numai integritatea membrului CSM, ci și integritatea magistraților care l-au reprezentat și l-au înaintat în fața Adunării Generale a Magistraților. Considerăm că nu este necesitatea unui interviu public pretins în fața Adunării Generale a Judecătorilor. Ar fi suficiente recomandările realizate de către acești doi magistrați, care reprezintă candidatul ce aspiră la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii. Notorietatea profesională și integritatea ireproșabilă nu necesită anumite demonstrații în fața unei instituții ad-hoc în domeniu. De regulă acestea sunt puternic influențate de grupuri de interese, ce adesea nici nu identifică un caracter politic.

**Notorietatea profesională** nu e necesar de a fi demonstrată. Dacă vorbim despre reprezentanții societății civile în condițiile legislației naționale care, conform normei constituționale sunt în limitele profesorilor universitari din domeniul juridic, notorietatea profesională poartă un caracter public și evident, prin calitatea prestațiilor didactice, prin numărul și calitatea publicațiilor științifice într-un anumit domeniu juridic, prin titlurile didactice și gradele științifice, prin calitatea activităților juridice realizate de către candidat – în situația lărgirii reglementării constituționale actuale de profesor titular – în reprezentant al societății civile. În caz contrar, în condiții de selecție prealabilă de către o anumită comisie, se pierde esența însuși a statutului de profesor universitar din domeniul dreptului. Dacă notorietatea profesională apare drept un criteriu acumulativ, ce se caracterizează printr-un volum de rezultate profesionale de calitate, atunci **integritatea ireproșabilă** în calitate de criteriu obligatoriu pentru selectarea reprezentanților societății civile se prezintă drept criteriu restrictiv. Altfel spus, considerăm că pe lângă actul juridic emis de către Autoritatea Națională de Integritate [8] în privința candidatului la solicitarea Secretariatului Consiliului

## **Proceduri de alegere a reprezentanților societății civile în organele de admin...**

Superior al Magistraturii nu mai trebuie să fie prezentate alte caracteristici, care oricum pot avea un caracter subiectiv.

Evident că fenomenul integrității ireproșabile nu se încadrează numai în caracteristica actului emis de Autoritatea Națională de Integritate, însă obține o complexitate deplină prin recomandările judecătorilor care reprezintă candidatul-pretendent. Și chiar dacă există anumite obiecții din partea reprezentanților corpului judecătoresc, cu referință la o candidatură sau alta, considerăm oportun de a acorda un anumit termen după publicarea dosarelor candidaților-pretendenți, de înaintare a acestor obiecții. Însăși procedura trebuie să dețină un caracter public complet, astfel responsabilizând și autorii obiecțiilor referitoare la un candidat anumit or, invocarea unor obiecții cu tentă politică sau manipulatorii demonstrează angajamentele politice și neprofesionalismul autorului obiecției înaintate. Valoarea recomandărilor judecătorilor, depuse în susținerea unui anumit candidat-pretendent, se află într-o proporționalitate evidentă față de notorietatea profesională și integritatea ireproșabilă a înșiși judecătorilor în cauză. Candidații-reprezentanți ai societății civile (profesori în drept titulari, conform legislației naționale) care au promovat cu succes concursul, după confirmarea în funcție urmează a depune declarații de incompatibilitate și conflicte de interese repetate, ce vor avea extinderea și asupra judecătorilor care au recomandat și prezentat public candidaturile corespunzătoare în ședința corespunzătoare a Adunării Generale a Judecătorilor. Astfel se fortifică responsabilitatea judecătorilor care intenționează a recomanda și prezenta public candidatul ales și care de regulă se prezumă că sunt cu o experiență profesională avansată și dețin grade superioare de calificare. Condițiile în cauză la fel, nu necesită a avea un caracter restrictiv, însă vor impune o analiză de oportunitate a reprezentării, deoarece în cazul participării la un concurs a acestora realizat de Consiliul Superior al Magistraturii, membrii recomandați și prezentați de ei nu vor participa la vot. Argumentul în cauză vine a descuraja judecătoria de a recomanda și prezenta chiar candidați pretendenți reali de a deveni membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, dacă ei înșiși nu au o carieră pe deplin formată.

**Pasul IV.** Candidații care și-au depus dosarul de concurs urmează a fi aleși prin vot secret în ședință plenară a Adunării Generale a Magistraților, cu o majoritate simplă din numărul magistraților prezenți. După prezentarea și recomandarea candidaților în ședința Adunării Generale a Judecătorilor, ce urmează a fi realizată în zi de lucru, cu mențiunea în procesul-verbal al ședinței respective a listei judecătorilor ce se află în imposibilitate de prezență din motive plauzibile (boală sau asigurarea funcționalității continue a instanței,



deplasare, concediu, concediu pentru îngrijirea copilului ș.a. confirmate prin declarațiile președintelui de instanță) și cvorumul ședinței pentru legalitatea deciziilor Adunării Generale respective va fi calculat prin diferențierea din numărul total de judecători a judecătorilor ce lipsesc de la ședința în cauză motivat. Realizarea ședințelor Adunării Generale a Judecătorilor într-o zi de lucru la fel, responsabilizează judecătorii de a fi prezenți și a se implica activ în procedurile respective. Neprezentarea la ședințele Adunării Generale a Judecătorilor determină consecințe de natură disciplinară or, procesul electiv supus caracterizării este unul de interes public și la fel, lipsa de obiectivitate a acestuia poate afecta imaginea justiției.

Considerăm că Adunarea Generală a Judecătorilor necesită a avea un caracter solemn or, aceasta este forul suprem al ramurii judiciare a puterii de stat, se solicită prezența obligatorie a Steimei și Drapelului de Stat și audierea Imnului de Stat. Caracterul public al Acestei Adunări Generale devine evident, este importantă asigurarea și transparenței ședinței în cauză. În scopul fortificării încrederii societății în justiție, urmează ca procesul electiv menționat atât pentru candidații judecători, cât și pentru candidații reprezentanți ai societății civile, să fie văzut, cunoscut și apreciat prin solemnitatea sa.

Menționăm obligativitatea votului secret pentru toți candidații (judecători și reprezentanți ai societății civile). Buletinele de vot necesită a avea un grad de protecție și o procedură de elaborare prealabilă conform cu buletinelor de vot din scrutinele politice. Fortificarea publică a autorității judecătorești în perceperea societății civile impune, ca element al democrației anumite resurse financiare inevitabile, dar eficiente. Anunțarea rezultatelor votării (ce poate fi realizată și prin vot electronic, în scopul economiei timpului) și poate fi considerată finalitatea ședinței Adunării Generale a Judecătorilor. Condițiile de realizare a Adunării Generale a Judecătorilor ce conțin în ordinea de zi, proceduri electiv din componentele organizaționale a autorității judecătorești, necesită a fi obligatorii și confirmate prin normă legală.

**Pasul V.** În scopul dezvoltării sistemului de control reciproc al ramurilor puterii de stat, poate fi introdusă procedura de validare a opțiunilor efectuate de Adunarea Generală a Magistraților de către Președintele statului sau de Președintele legislativului, opozabilă fiind procedura de veto ce ar impune un vot repetat și poate chiar calificat (majoritate calificată) din partea Adunării Generale a Magistraților. Realitatea juridică națională, determinate de reglementările constituționale ce stipulează prin intermediul art. 60: *Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ.* ” (1) Parlamentul este organul reprezentativ

## **Proceduri de alegere a reprezentanților societății civile în organele de admin...**

suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului.” [9], impune logic realizarea unei proceduri de validare atribuită prin competență personală a președintelui legislativului. Anticipând obiecțiile validării realizate de un reprezentant al politicului, menționăm că validarea prin sine, acordă un caracter de legitimitate procesului electiv realizat de Adunarea Generală a Judecătorilor, o expresie a încrederii din partea legislativului în calitate de ramură a puterii de stat și o obligațiune juridică de a susține în manifestările ei funcționale Autoritatea Judecătorească. Suplimentar menționăm relevanța validării rezultatelor alegerilor realizate în cadrul Adunării generale a Judecătorilor pentru viitoarea componență a membrilor – reprezentanți ai societății civile de către Președintele Parlamentului, prin demonstrarea unei puteri de stat consolidate. Or, Președintele Consiliului Superior al Magistraturii prezintă anual un raport de activitate în ședința de plen a Parlamentului. Nu putem însă discuta despre un proces decizional parlamentar, acesta având un caracter inevitabil politic.

Validarea procedurii de alegere a reprezentanților societății civile în componența Consiliului Superior al Magistraturii, repartizată în competența Președintelui Parlamentului, nu prezumă o procedură formală. În orice ipostază existența procedurii de validare nu declară imposibilă invalidarea sau veto-ul cu referință la un proces electiv. Depășirea invalidării rezultatelor alegerii membrilor-reprezentanți ai societății civile în componența Consiliului Superior al Magistraturii necesită a fi realizată printr-un vot repetat și calificat al Adunării Generale a Judecătorilor, dar într-o procedură simplificată or, nu mai este necesară elaborarea dosarului candidatului și prezentarea extinsă a candidatului. Validarea rezultatelor alegerilor repetate pe subiectul de discuție devenind obligatorie prin normă juridică imperativă.

Mecanismul juridic caracterizat are misiunea asigurării caracterului apolitic al activității reprezentanților societății civile și a tuturor membrilor CSM și a Justiției în ansamblu, contribuind, concomitent, la fortificarea încrederii societății în Justiție și la realizarea unui control civic, public și transparent al Justiției în societatea contemporană. Într-o perspectivă de tehnică juridică și legislativă [10, p.458-459], menționăm necesitatea unui sistem de norme complexe de reglementare a unei asemenea instituții juridice, cu origine în norme constituționale, în legea organică cu privire la statutul judecătorului [11], în alte legi organice și chiar în anumite acte normative-juridice subordonate legii, adoptate de Adunarea Generală a Magistraților sau de Ministerul Justiției, cu publicarea obligatorie în organul oficial de presă al statului. Mecanismul juridic descris mai are o destinație valorică în domeniu: asigură nu doar egalitatea în procedurile electivă între membrii magistrați din componența CSM și membrii

reprezentanți ai societății civile, ci și egalitatea în raport cu competențele lor funcționale, realizând, astfel, un postulat categoric – egalitatea în drepturi a membrilor Consiliului Judiciar - mențione care, în opinia noastră, urmează a fi reflectată în Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii [12]. Asume sistemul normativ-juridic de reglementări în domeniul vizat ar putea fi capabil de a înlătura problema juridică națională actuală, referitoare la alegerea Președintelui Consiliului Superior al Magistraturii. Ar dispărea necesitatea unei reglementări juridice speciale, orientate spre confirmarea posibilității de a fi ales în funcție de conducere și un reprezentat din afara corpului judecătoresc, din componența reprezentanților societății civile. Egalitatea în drepturi a tuturor membrilor CSM – de a-și exprima propria voință decizională și de a fi ales în funcții de conducere – considerăm că aceasta este interpretarea veritabilă. Evident că, în procesul de eligibilitate a Președintelui CSM, o pondere decizională vor deține membrii judecători, însă nu se va exclude posibilitatea alegerii în această funcție a unui membru din afara profesiei de magistrat. Notorietatea profesională și integritatea ireproșabilă, considerăm că vor fi acele calități ce pot determina membrii Consiliului Superior al Magistraturii de a face alegerea în favoarea unui candidat din rândurile societății civile.

La anumite etape de dezvoltare istorică a justiției, îndeosebi a celor caracterizate prin reforme fundamentale, oportunitatea selecției unui președinte al CSM din afara membrilor judecători este evidentă. Depășirea anumitor stereotipuri profesionale, a unor reguli netransparente ce afectează integral sistemul și în același timp responsabilitatea sporită față de corpul judecătoresc și a societății în ansamblu, comunicarea constructivă pe domeniile de competență cu reprezentanții politicului – sunt asume priorități caracteristice unui candidat – reprezentant al societății civile în componența Consiliului Superior al Magistraturii.

Reglementările juridice actuale identifică un aspect politic accentuat și generează discuții referitoare la alegerea președintelui Consiliului Superior al Magistraturii. Este o neîncredere a corpului de membri-judecători față de procedurile juridice politizate excesiv, de selecție a candidaților din partea societății civile, o neîncredere practic inconștientă și care, în opinia noastră afectează transparența procesului de alegere a Președintelui CSM și evidențiază elemente discriminatorii față de anumiți potențiali candidați la această funcție. Și devine evidentă intenția de selectare în funcția de Președinte a Consiliului Superior al Magistraturii a unui candidat judecător în condițiile când jumătate din membrii sunt judecători, de regulă așa și se va proceda cel mai frecvent. Însă reiterăm, în condiții de reforme fundamentale a autorității judecătorești,

## **Proceduri de alegere a reprezentanților societății civile în organele de admin...**

a fortificării capacității ei decizionale bazate pe independență funcțională și profesionalism, funcția de președinte poate fi asigurată și de un membru profesor – reprezentant al societății civile.

Or, candidatul la funcția de Președinte a CSM trebuie a fi selectat în baza anumitor criterii obiective și nu prin intermediul criteriului apartenenței la profesia de judecător – meritele morale și profesionale, recunoscute de participanții la procesul de eligibilitate menționat și de corpul judecătoresc este acel indiciu de schimbare a mentalității profesionale a judecătorilor, de responsabilizare a lor prin perceperea valorii votului lor pentru formarea Consiliului Superior al Magistraturii și a independenței reale ce le este asigurată în manifestarea funcțională. Capacitatea de a recunoaște superioritatea profesională a unui candidat nejudecător poate fi privit drept un prim semnal de deschidere spre un proces decizional eligibil al Consiliului Superior al Magistraturii. Dar, aceste situații de natură juridică pot fi realizabile numai în condițiile de asigurare prin organizare și funcționare a unei proceduri de selecție a candidaților membri pentru Consiliul Superior al Magistraturii conform modelului propus supra. Lipsa modelului menționat de selecție în sistemele juridice a altor state europene nu-l condamnă la o incorectitudine conceptuală or, libertatea reglementărilor juridice logice ar putea fi caracteristică și școlii juridice naționale.

### ***Referințe bibliografice:***

1. Carta Europeană privind statutul judecătorilor, adoptată la Strasbourg în perioada 8-10 iulie 1998, [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md)
2. Lopez, G.L. Genèse et rôle du pouvoir judiciaire. În: *Les Conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Thierry-Serge Renoux (sous la dir. de). Paris: La Documentation française, 2000. 320 p.
3. Miranda, J. Le Conseil supérieur de la magistrature. În: *Les Conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Thierry-Serge Renoux (sous la dir. de). Paris: La Documentation française, 2000. 320 p.
4. Asencio, C. H. Torres Luis del Castillo. Navarro Fernando Martos. Cuerpo de Agentes de la Administracion de Justicia. EDITORIAL MAD, 2000. 674 p.
5. Les Constitutions de l'Europe des douze. Textes rassemblés et présentés par Henri Oberdoff. Paris: La Documentation Française, 1992.
6. Carta Europeană privind statutul judecătorilor, adoptată la Strasbourg în perioada 8-10 iulie 1998, [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md)
7. Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii\*nr. 947-XIII din

19.07.1996, (*în vigoare 03.10.1996*), Republicat: Monitorul Oficial al R. Moldova nr.15-17 art.65 din 22.01.2013; Republicat: Monitorul Oficial al R. Moldova nr.186-188 art.752 din 22.08.2003; Monitorul Oficial al R. Moldova nr.64 art.641 din 03.10.1996.

8. Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17-06-2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 245-246 art. 511

9. Constituția Republicii Moldova. Publicat: 29.03.2016, în Monitorul Oficial Nr. 78, art. nr 140. În vigoare: 27.08.1994

10. Negru, B. Negru, A. Teoria Generală a Dreptului și Statului. Chișinău, Tipografia Centrală, 2017, 632 p.

11. Legea cu privire la statutul judecătorului nr. 544-XIII din 20.07.95. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 59-60/664; Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.117-119/946.

12. Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii\*nr. 947-XIII din 19.07.1996, (*în vigoare 03.10.1996*), Republicat: Monitorul Oficial al R. Moldova nr.15-17 art.65 din 22.01.2013; Republicat: Monitorul Oficial al R. Moldova nr.186-188 art.752 din 22.08.2003; Monitorul Oficial al R. Moldova nr.64 art.641 din 03.10.1996.

---

## CRITERII DE EVALUARE A CALITĂȚII ȘI EFICIENȚEI ACTIVITĂȚII INSPECȚIEI JUDICIARE

### EVALUATION CRITERIA OF THE QUALITY AND EFFICIENCY OF THE JUDICIAL INSPECTION ACTIVITY

CZU: 347.97/.99:35.072.6

#### **Summary**

*The scope of the present paper is to synthetize, based on pertinent international standards and on the legal doctrine, certain evaluation criteria of the quality and efficiency of the judicial inspection activity, in order to value judicial self-governance on the dimension of improving the overall activity of Justice as a public service, as a protector and guarantor of Human Rights. Judicial inspection bodies, in the conceptual approach of the investigation, are those entities – exponents of the Judiciary, but different from Councils for the Judiciary, that exercise competencies in the area of disciplinary liability of judges and in the area of verification of organizational activity of courts. The research is focused on an analysis of three evaluation criteria – professional, operational and institutional (without pretending them to be exhaustive), each of them being represented by certain indicators. Qualitative and efficient activity of the judicial inspection body have an essential contribution in the process of reformation and of consolidation of Justice in the conditions of contemporary society.*

**Keywords:** *judicial inspection, Justice as a public service, quality, efficiency, human rights, judicial self-governance*

#### **Introducere**

Valoarea organului de inspecție judiciară în derularea procesului complex de consolidare a Justiției este substanțială. Întrucât lucrările de inspecție judiciară sunt orientate, în special, spre responsabilizarea judecătorilor și eficientizarea activității instanțelor de judecată, este necesar activitatea inspecției judiciare însăși să corespundă unor criterii de calitate și de eficiență, din perspectiva încadrării sale în mecanismele de bună autogovernare judecătorească, axate, pe

de o parte, pe protecția independenței judiciare și, pe de altă parte, pe garantarea Drepturilor Omului, ca beneficiar al serviciului public al Justiției.

**Scopul** prezentului studiu constă în sintetizarea, în baza standardelor internaționale pertinente și a doctrinei juridice, a unor criterii de evaluare a calității și eficienței activității organului de inspecție judiciară, în vederea valorificării autogovernării judecătorești pe dimensiunea eficientizării de ansamblu a activității Justiției ca serviciu public, protector și garant al Drepturilor Omului.

Întru atingerea scopului, sunt propuse spre realizare următoarele obiective: 1) studiul lucrărilor științifice care abordează chestiunea calității și eficienței Justiției, din perspectiva posibilității de a implica organul de inspecție judiciară în procesul de măsurare a acestor indicatori (de calitate și/sau de eficiență); 2) ilustrarea esenței indicatorilor de calitate și de eficiență în raport cu activitatea organului de inspecție judiciară; 3) sintetizarea impactului activității calitative și eficiente a organului de inspecție judiciară asupra calității și eficienței de ansamblu a Justiției; 4) argumentarea indispensabilității obținerii indicatorilor de calitate și eficiență în activitatea organului de inspecție judiciară din perspectiva valorificării Justiției ca serviciu public și mijloc de protecție, restabilire și garantare a Drepturilor și Libertăților Fundamentale al Omului.

### **Abordări conceptuale privind natura organului de inspecție judiciară, locul și rolul său în sistemul judiciar.**

Prezenta cercetare este axată pe aspecte de organizare și de funcționare a organului de inspecție judiciară în abordare conceptuală de entitate cu competențe în sfera verificării activității organizatorice a instanțelor de judecată și în cea a disciplinei judiciare, respectiva entitate fiind reprezentată de un organ din cadrul sistemului autogovernării judecătorești, independent din punct de vedere operațional. Din acest punct de vedere, în limbajul *Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE)*, organul de inspecție judiciară reprezintă acea comisie disciplinară, parte a sistemului de autogovernare judecătorească, dar diferită de Consiliul Justiției, investită cu dreptul punerii în practică a procedurii disciplinare [1, par.64]. Consecvent, în limbajul *Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (CEPEJ)*, inspecțiile judiciare pot interveni în procesul măsurării calității Justiției prin intermediul sistemelor de măsurare statistică, prin identificarea și analiza ariilor de calitate în interiorul „procesului de producție” în instituțiile judiciare [2, par.20].

Modelul național al Inspecției Judiciare și modelul Inspecției Judiciare a României se încadrează în limitele abordărilor conceptuale trasate, ceea ce

## **Criteria de evaluare a calității și eficienței activității inspecției judiciare**

---

va justifica analiza instituției inspecției judiciare prin prisma reglementărilor normativ-juridice în vigoare în sistemele juridice menționate, coroborate cu conținutul standardelor internaționale în domeniu.

### **Realizarea obiectivelor**

*Studiul lucrărilor științifice care abordează chestiunea calității și eficienței Justiției, din perspectiva posibilității de a implica organul de inspecție judiciară în procesul de măsurare a acestor indicatori (de calitate și de eficiență).*

Există destul de multe studii științifice, cu grad diferit de complexitate, cu accente și orientări distincte, care abordează subiectul calității, eficienței și performanței Justiției în general. În prezenta cercetare vom invoca, prioritar, argumentele autorilor care abordează subiectul din perspectiva posibilității de a implica organul de inspecție judiciară în procesul de măsurare a respectivilor indicatori (de calitate, eficiență și performanță a Justiției).

Astfel, pornind de la abordările conceptuale privind funcționalitatea organului de inspecție judiciară, constatăm că acesta se poate manifesta pe multiple dimensiuni, care, la rândul lor, prezintă valoare deosebită în contextul sporirii calității, eficienței și performanței Justiției. Printre acestea menționăm:

- *verificarea calității sistemelor judiciare*, acestea, în opinia autorului **Jean-Paul Jean** (2007) desemnând anturajul organizațional și funcțional al judecătorului [3, p.30];

- *controlul bunei gestionări și al bunei funcționări al instituțiilor judiciare*, această din urmă formă de control urmând a fi exercitată, potrivit lui **Benoît Frydman** (2007), nu de o jurisdicție, nu de un serviciu guvernamental sau de executiv, ci de Consiliile Superioare ale Justiției sau ale Magistraturii [4, 28];

- *verificarea gradului de orientare a instanțelor de judecată spre utilizatorii săi și de adaptare la necesitățile lui*, organul de inspecție judiciară încadrându-se în percepția sistemelor de monitorizare și de evaluare apreciate de președintele CEPEJ în perioada ianuarie 2015 – decembrie 2018, **Georg Stawa** (2014), ca fiind capabile să faciliteze sporirea eficienței Justiției și calitatea lucrului furnizat de curți [5, p.35];

- *verificarea activității manageriale la nivelul instanțelor de judecată*, aspectul dat fiind argumentat prin prisma recunoașterii impactului puternic al aptitudinilor manageriale ale Președinților instanțelor de judecată asupra performanței instanței, remarcat de **Adam Blisa** și **David Kosar** (2018), în contextul reliefării rolului major al acestora în exercitarea guvernării judecătorești [6];



- *promovarea respectării de către judecători a normelor de etică și disciplină judiciară*, latura morală și integritatea judecătorilor fiind considerate repere indispensabile ale unei Justiții calitative și eficiente: **A.D. Tatarova** (2015) consideră latura morală a judecătorului, deopotrivă cu profesionalismul, condiții determinante în promovarea și protejarea independenței Autorității Judecătorești [7]; în lumina *Cadrului Internațional pentru Excelența Curților* (2013), unul dintre aspectele importante în abordarea calității și căutarea excelenței este dacă se ține cont de nevoile și percepțiile utilizatorilor curții, ceea ce înseamnă că trebuie întreprinse măsuri nu doar cu referire la nivelul de satisfacție în raport cu rezultatul procedurii judiciare, ci și cu referire la genul de satisfacție resimțită de părți, martori, avocați în raport cu felul în care au fost tratați de judecător sau de personalul instanței [8, par.3.1.5];

- *prevenirea corupției judiciare*, pornind de la faptul că procedurile disciplinare reprezintă un mecanism de reglementare important în combaterea corupției [9, par.30], iar organul de inspecție judiciară are un rol substanțial în desfășurarea acestor proceduri; axiologia organului de inspecție judiciară este cu atât mai accentuată, cu cât acesta, fiind parte a autoguvernării judecătorești, este în măsură a contribui la implementarea unor mecanisme de fortificare a integrității și de prevenire a oportunităților pentru corupție între membrii Magistraturii, fără a prejudicia independența judiciară – garantarea independenței judiciare fiind o exigență inerentă luptei cu corupția judiciară (**Gușcina N.A.** (2016) [10, p.158]).

Cert este că domeniile în care poate interveni organul de inspecție judiciară, prin activități de analiză, verificare și control, reflectă starea de lucruri în mediul profesional al judecătorilor, atât cu referire la modul de organizare a activităților în cadrul instanțelor de judecată, cât și cu referire la relațiile care se stabilesc între judecători, între judecători (cu sau fără funcții manageriale) și personalul instanțelor de judecată, între judecători (cu sau fără funcții manageriale) și utilizatorii instanțelor de judecată, prin prisma gradului de respectare de către judecători a normelor de etică și disciplină judiciară. Deducem, astfel, că, pentru a fi capabil să exercite analize, verificări și controale în respectivele domenii, însuși organul de inspecție judiciară trebuie să corespundă unor criterii de calitate și de eficiență. Întrucât standarde universale, prestabilite de evaluare a performanței inspecției judiciare nu există, le vom sintetiza din perspectivă doctrinară, pornind de la locul și rolul său în sistemul judiciar. Astfel, identificăm criteriile: *profesional, operațional și instituțional*.

*Ilustrarea esenței indicatorilor de calitate și de eficiență în raport cu activitatea organului de inspecție judiciară.*

## **Criteria de evaluare a calității și eficienței activității inspecției judiciare**

---

*Criteria profesional* este raportat mai degrabă la inspectorii judiciari individual, nu la organul de inspecție judiciară ca entitate și include repere precum: pregătirea teoretică; experiența practică; activitatea de (auto)instruire; implicarea în activitate didactică, științifică și de cercetare; integritatea inspectorilor judiciari.

*Pregătirea teoretică și experiența practică* urmează a fi evaluate la candidații pentru funcția de inspector judiciar, care ar trebui să demonstreze interesul profesional în obținerea funcției. Cerințele care se înaintează candidaților la funcția de inspector judiciar trebuie să includă aspecte care fac referință la gradul de pregătire teoretică (prin solicitare de a anexa acte de studii, acte confirmative de participare la sesiuni specifice de instruire profesională) și practică (prin solicitare de a anexa acte privind activitatea profesională exercitată până la momentul lansării în concursul pentru funcția de inspector judiciar). O scrisoare de motivare a candidatului, în care acesta să precizeze atuurile sale, să descrie abilitățile sale practice, care ar fi utile și necesare în contextul exercitării funcției de membru al Inspecției Judiciare, ar fi binevenită.

În realitate, aspectele enunțate sunt examinate la momentul depunerii de către candidatul la funcția de inspector judiciar a setului de acte solicitate, potrivit procedurii. Spre exemplu, în contextul *sistemului juridic al Republicii Moldova*, candidatul la funcția de inspector judiciar va depune la Consiliul Superior al Magistraturii o cerere de participare la concurs, anexând un set de acte, printre care și acte justificative ale pregătirii profesionale în aspect teoretic și practic: curriculumul vitae, copia diplomei de licență, copia carnetului de muncă, referință de la serviciu sau de la ultimul loc de muncă [11, pct.3.4 lit.b), d), f), i)].

O abordare distinctă ar trebui să existe în privința candidatului la o funcție de conducere în cadrul organului de inspecție judiciară. Or, acesta ar trebui să demonstreze inclusiv abilități de conducător (capacitate de a organiza activitatea de muncă în colectiv, de a asigura coeziunea echipei, de a elabora și implementa strategii și politici interne, de a asigura politicile de comunicare cu alți subiecți, de a exercita controale, de a-și asuma responsabilități etc.).

Dacă legislația națională nu înaintează condiții specifice candidatului la funcția de inspector judiciar principal (acesta fiind desemnat în funcție de Consiliul Superior al Magistraturii, din rândul inspectorilor judiciari [12, pct.3.1 lit.b)], atunci *legislația României* este suficient de detaliată la acest subiect. Astfel, Inspecția Judiciară a României este condusă de un inspector-șef – judecător, numit prin concurs organizat de Consiliul Superior al Magistraturii, ajutat de un inspector-șef adjunct - procuror, desemnat de inspectorul-șef [13, art.65 alin. (2)]. Candidații la funcția de inspector-șef urmează să prezinte un proiect privind

exercitarea atribuțiilor specifice funcției, urmând a fi evaluate: competențele manageriale, gestiunea eficientă a resurselor, capacitatea de a-și asuma decizii și responsabilități, competențele de comunicare și rezistența la stres. Susținerea proiectului este transmisă în direct pe pagina de internet a Consiliului Superior al Magistraturii [14, art.4 alin.(2), art. 10 alin. (1), (4)]. Desemnarea inspectorului-șef adjunct, la rândul său, se realizează printr-o procedură de selecție în cadrul căreia candidații susțin un interviu cu inspectorul-șef, pe baza proiectului managerial specific postului [15, art.4 alin.(2), art. 10 alin. (1), (4)].

Faptul evaluării competențelor inerente funcției manageriale chiar la etapa concursului de desemnare în funcție a inspectorului-șef și, respectiv, a adjunctului său – în sistemul juridic al României - reflectă o abordare a fenomenului din perspectivă calitativă. Mai mult, în același sistem juridic atât inspectorii judiciari cu funcții de execuție, cât și inspectorii care fac parte din echipa de conducere a Inspecției Judiciare sunt supuși unei evaluări anuale: inspectorii judiciari cu funcție de execuție – prin prisma criteriilor de eficiență, calitatea activității, integritate, comunicare, participare la alte activități din aria de competență; inspectorii judiciari din echipa de conducere – și prin prisma criteriilor privind capacitatea de conducere și organizare, capacitatea de control, capacitatea de coordonare, capacitatea decizională și asumarea răspunderii, comportamentul și comunicarea, integritatea [16, art.2].

Recunoaștem că, organizațional, Inspecția Judiciară a României este una complexă, în comparație cu Inspecția Judiciară națională, ceea ce justifică și abordări normativ-juridice mai detaliate. Totuși, la organizarea de către Consiliul Superior al Magistraturii al Republicii Moldova a concursului pentru ocuparea funcției de șef al Inspecției Judiciare, s-ar putea prelua practica stabilită în sistemul juridic al României cu privire la verificarea capacităților de conducere și control, precum și a rezistenței la stres. Or, în condițiile în care organul de inspecție judiciară este independent din punct de vedere funcțional și, potrivit legii, exercită verificări și controale în domenii particulare de manifestare a Justiției, pregătirea psihologică și abilitățile manageriale ale inspectorului judiciar principal sunt inerente exercitării funcției la un nivel înalt de performanță.

*(Auto)instruirea continuă* are un rol esențial în menținerea și perfecționarea profesionalismului inspectorilor judiciari și pune bazele a ceea ce numim *integritate*. Capacitatea de (auto)instruire este esențială în fortificarea continuă a abilităților teoretice și practice aferente activității profesionale în sfera autoguvernării judecătorești și, potrivit prof. univ. **Andrei Negru** (2012), ar trebui evaluată chiar la etapa concursului de desemnare în funcție [17, p.24].

## Criteria de evaluare a calității și eficienței activității inspecției judiciare

Întru promovarea comunicării profesionale, a interdisciplinarității instruirilor, a schimbului util de cunoștințe, este încurajată organizarea formării continue care să includă toate nivelurile sistemului judiciar și crearea unui mediu în care membrii diverselor ramuri și niveluri ale sistemului să se întâlnească și să facă schimb de experiență [18, par.36, 37 alin.(vi)].

(Auto)instruirea trebuie să fie un element *sine-qua-non* al naturii profesionistului în sfera Justiției, ținând cont inclusiv de „colosala semnificație educativă” a activității profesionale a juriștilor [19, p.15]. Toți actorii sistemului judiciar [...] trebuie să fie instruiți corespunzător în ceea ce privește codul lor de etică și standardele de conduită, legislația națională și internațională privind corupția, standardele internaționale privind exercitarea corespunzătoare a funcțiilor și legislația internațională privind drepturile omului [...] [20, par.67]. Specificul activității inspectorului judiciar presupune chiar necesitatea perfecționării cunoștințelor în arii teoretice și practice destul de vaste, precum: organizarea sistemului judiciar, funcționarea instituțiilor judiciare, etica și disciplina judiciară, managementul organizațiilor, tehnologii informaționale, integritatea judiciară, corupția judiciară, specificul activității de control etc. Respectivul domenii depășesc obiectul de cercetare strict al științelor juridice, fiind o dovadă certă a caracterului multidisciplinar, dar și interdisciplinar al substratului teoretic și empiric al activității de inspecție judiciară. O atare stare de lucruri prezumă necesitatea demonstrării constante de către inspectorii judiciari a capacității reale de a se implica în activități de instruire și de autoinstruire, în vederea fortificării cunoștințelor și abilităților existente și a asimilării unor cunoștințe și abilități noi. Prin valorificarea cunoașterii din perspectivă interdisciplinară și a metodologiei interdisciplinare, inspectorii judiciari s-ar alinia parcursului de redimensionare a științei dreptului – știință complexă, care necesită tratare „prin relaționare pe intern și cu alte domenii, în exterior” [21, p.268] - și ar valida ceea ce prof. univ. **Rodica Ciobanu** (2019) numește un profil integrator, ce reunește teorii sau discipline și este capabil să identifice soluții sau, cel puțin, să pună în prim-plan analiza unor aspecte ale practicilor sociale explicate insuficient [22, p.455]. Până la urmă, „interdisciplinaritatea” este „un teren fertil pentru inovații teoretice și soluții practice” [23, p.279].

*Gradul de implicare a inspectorilor judiciari în activitate didactică, științifică și de cercetare* reprezintă un alt indicator al dedicării profesionale a inspectorilor judiciari și are un rol esențial în ceea ce unii autori numesc *management al cunoștințelor* [24]. În activitatea cotidiană – de *verificare și control* exercitate în domenii specifice de manifestare a Justiției - inspectorii judiciari sunt puși în situația de a acționa și a adopta decizii cu impact important asupra organizării

judecătorești și asupra carierei magistraților. Sporirea și consolidarea calității și eficienței respectivelor acțiuni și decizii este posibil de realizat doar pe fundalul unei activități de cercetare consecvente și conștiente a fenomenului juridic. Iar rezultatele cercetărilor și efectivitatea lor, din punct de vedere aplicativ, pot fi evaluate prin activitate de *analiză și sinteză* – care este parte inerentă a activității de inspecție judiciară. Exerțarea atribuțiilor funcționale reflectă transpunerea în practică a cunoștințelor acumulate în procesul cercetării științifice și implică, deopotrivă, problematizarea, redefinirea problemelor, găsirea soluțiilor, generalizarea, argumentarea etc. Concluziile formulate ca urmare a operațiunilor logice și a metodelor enumerate pot fi transpuse în publicații de mare valoare pentru profesioniști din lumea juridică (și nu numai), sub formă de: articole științifice, comunicări în cadrul conferințelor științifice, monografii, note de curs, materiale didactice etc. Esențial este ca, „trăirile, gândurile, ideile și opiniile pe care autorul dorește să le transmită prin intermediul operei sale [...] să stea sub semnul moderației, respectând restricțiile impuse de statutul profesional” [25, p.21].

Evident, la nivelul național al fiecărui sistem juridic, statul – care tinde să devină ceea ce academicianul **Guceac Ion** numește stat inovațional, preocupat de dezvoltarea durabilă a societății („[î]n forma cea mai simplă, inovațional poate fi considerat statul care promovează inovațiile la nivel național, contribuind, astfel, la creșterea substanțială a capacităților inovatoare, la toate nivelurile de organizare a statului”) [26, p.58] - este cel care trebuie să ofere membrilor organului de inspecție judiciară suficiente garanții care să încurajeze în rândul acestora activitatea de didactică, științifică și creativă. Acestea ar trebui să fie atât de ordin material (remunerare decentă, proporțională muncii prestate; acordare de stimulente financiare pentru activitate de cercetare), cât și de ordin organizatoric (ajustarea volumului de muncă la capacitatea reală de exercitare a lucrărilor într-un mod calitativ și eficient, ajustarea numărului de inspectori judiciari la volumul de muncă, crearea anturajului comunicațional stimulativ la nivelul întregului sistem de autogovernare judecătorească, promovarea cercetării și a comunicării profesionale drept veritabile dimensiuni valorice). Oferirea garanțiilor de natură organizatorică este, în opinia noastră, un indicator al unei bune guvernante judiciare, un rol substanțial în acest proces revenind sistemului judiciar în integralitatea sa (inclusiv sistemului de autogovernare judecătorească).

*Integritatea profesională.* Un alt aspect al laturii profesionale a inspectorului judiciar – exponent al unei entități cu atribuții de control din cadrul Autorității Judecătorești – este *integritatea profesională*. Acesta este un principiu fundamental pentru Magistratură și prezumă nu doar stăpânirea de către reprezentanții

## **Criteria de evaluare a calității și eficienței activității inspecției judiciare**

---

Magistraturii a unui nivel avansat de cunoștințe teoretice și abilități practice, ci și demonstrarea zilnică, constantă a unei conduite etice și chiar – constată prof. univ. **Elena Aramă** (2019) – a bunului simț: „[...] revenirea tuturor juriștilor la bunul simț poate conduce la reabilitarea puterii judecătorești în ochii justițiabililor, la sporirea încrederii generale în activitatea de justiție, la ameliorarea climatului democratic în țară” [27, p.47].

Potrivit prof. univ. **Johnathan Soeharno** (2010), domeniul integrității reflectă acea „tensiune specifică între caracterul profesional al fiecărui funcționar și responsabilitatea externă a profesiei sale”, integritatea fiind „virtuozitate în sine – [...] la [...] nivel profesional” [28, p.77, 78], dovadă nu doar a unei pregătiri teoretice și practice solide, ci și a unui nivel avansat de cultură și de conștiință juridică. „[D]oar cunoștințele nu sunt suficiente pentru dezvoltarea culturii juridice [...]. Sunt destul de relevante exemplele când cunoștințele juridice ample nu împiedică indivizii să evite și să încălce flagrant normele de drept [...]. O importanță deosebită în formarea culturii juridice o are atitudinea față de drept, exprimată în diferite orientări valorice” [29, p.9]. Pentru fiecare funcționar public cultura juridică reprezintă un nivel de posedare a profesiei, un nivel de pregătire specială [...]. Îmbinarea laturii juridice cu latura morală a culturii contribuie esențial la realizarea funcțiilor sociale și a orientările umaniste ale statului” [30, p.226]. „[N]eajunsurile culturii juridice facilitează abuzurile și excesele de putere, face posibilă eludarea răspunderii pentru activitatea desfășurată” [31, p.13]. Astfel, ținând cont de valoarea sa intrinsecă, integritatea ar trebui evaluată atât la etapa numirii în funcția de inspector judiciar, cât și pe parcursul întregului mandat de exercitare a funcției. Abordarea sănătoasă oferită de centralitatea integrității ca o preocupare morală este și o soluție împotriva corupției judiciare [32, p.151].

În acest sens, spre exemplu, *legislația Republicii Moldova* stipulează că reputația ireproșabilă, care include și aspectul de integritate (prin interpretarea prevederilor Legii cu privire la statutul judecătorului [33, art. 6 alin. (4)]), este o exigență impusă candidaților la funcția de inspector judiciar [34, art. 7<sup>1</sup> alin. (3)]. Principiul integrității trebuie să ghideze conduita inspectorilor judiciari pe întreaga durată de exercitare a mandatului, prin prisma obligației de a respecta Codul de etică al judecătorului [35, pct.3.15 lit.e)] (care consacră integritatea, ca principiu și normă etică în raport cu conduita profesională, alături de alte principii, precum: independența, imparțialitatea, profesionalismul, corectitudinea, colegialitatea, confidențialitatea și transparența [36, art.2, 5]).

Exigența bunei reputații este impusă și de *legislația României* (prin coroborarea prevederilor Legii privind Consiliul Superior al Magistraturii [37,

art.70 alin. (1)] și ale Legii privind statutul judecătorilor și procurorilor [38, art. 14 alin. (2), art.31 alin. (1)]. Integritatea este unul dintre criteriile evaluate în contextul verificării îndeplinirii de către inspectorii judiciari a standardelor de performanță profesională (alături de eficiență, calitatea activității, comunicare și participare la alte activități din aria de competență) [39, art.2 alin. (1)].

*Generalizare.* Raportat la activitatea inspectorilor judiciari, criteriul profesional este inerent procesului de măsurare a performanței individuale a inspectorilor judiciari, dar și a performanței organului de inspecție judiciară, ca entitate. Or, în opinia noastră, în condițiile societății informaționale contemporane, aflată într-o dinamică fără precedent și însetată de găsirea echilibrului între inovație și stabilitate, între eficiență și calitate, trebuie de investit în Om și în capacitatea lui de a redefini probleme și de a redimensiona valori. Sistemul judiciar, similar altor sisteme instituționalizate implicate în realizarea actului de guvernare, ar trebui să se focalizeze pe protecția prioritara a Omului ca valoare – atât cu referire la profesioniștii care exercită nemijlocit actul de guvernare (prin crearea de condiții optime pentru manifestare profesională pleneră, eficientă și calitativă), cât și cu referire la utilizatorii serviciilor publice oferite de sistemul respectiv (întrucât, de gradul de satisfacție al utilizatorilor depinde, în mare măsură, nivelul de credibilitate a sistemului – în contextul prezentului studiu – a sistemului judiciar).

*Criteriul operațional* vizează întreaga activitate desfășurată cu ocazia efectuării lucrărilor de inspecție și cuprinde repere precum: recunoașterea independenței funcționale a organului de inspecție judiciară; desfășurarea lucrărilor de inspecție în mod independent și imparțial; respectarea independenței judiciare și a autorității lucrului judecat; motivarea actelor de inspecție judiciară.

*Autonomia operațională* reprezintă o trăsătură inerentă funcționării calitative a fiecărui element al Magistraturii, fie că este vorba de întregul sistem judiciar (care trebuie să fie independent în structura trihotomică a puterii de stat), fie că este vorba de instanțe de judecată, judecători sau sistemul autoguvernării judecătorești. Autonomia operațională este o categorie similară independenței funcționale, fără de care Magistratura în ansamblul său este de neconceput. Și se manifestă atât în exterior (în raport cu exponenții ai legislativului, ai executivului, în raport cu anumite grupuri politice, grupuri private, grupuri de interese etc.), cât și în interior (între diferiți exponenți ai Magistraturii). Ierarhia, în sistemul judiciar, se poate manifesta organizatoric (spre exemplu, judecătorii ce activează în cadrul unei instanțe nu sunt subordonați Președintelui respectivei instanțe în ce privește procesul jurisdicțional și exercitarea actului de justiție, dar, similar

## **Criteria de evaluare a calității și eficienței activității inspecției judiciare**

---

altor lucrători ai instanței, sunt obligați să respecte regulile privind disciplina muncii instituite la nivel de instanță) și procedural (prin exercitarea căilor de atac a hotărârilor judecătorești sau a actelor adoptate în exercitarea autoguvernării judecătorești), nu și funcțional (manifestarea ierarhiei în aspect funcțional ar conduce la erodarea independenței judiciare însăși). În sistemul judiciar „[c]ontrolul ierarhic i se opune interviziunea, modalitate de a schimba experiența între colegi și de a învăța examinând situații și probleme individuale în cadrul unui grup” [40, p.54]. Interviziunea se dovedește a fi un instrument interesant în sporirea calității Justiției [41, p.10].

Pe aceeași lungime de undă, considerăm că și organul de inspecție judiciară trebuie să se bucure de independență funcțională, indiferent de specificul său organizațional, la baza acestei independențe funcționale fiind comunicarea profesională, în cele mai variate forme de manifestare. Mai exact, organul de inspecție judiciară și, respectiv, inspectorii judiciari, trebuie să fie liberi în exercitarea lucrărilor și în adoptarea actelor de inspecție judiciară, influențele și/sau presiunile din exterior sau din interior fiind inadmisibile. Și acest lucru ar trebui să fie valabil atât în situația în care Inspecția Judiciară este o structură cu personalitate juridică distinctă în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii (cum este cazul sistemului juridic al României [42, art. 65 alin. (1)]), cât și atunci când este un organ specializat al Consiliului Superior al Magistraturii, neavând personalitate juridică distinctă (cum este cazul sistemului juridic al Republicii Moldova [43, art.7 alin. (1) lit.d), art. 7<sup>1</sup> alin.(1)]). Important este ca independența operațională să fie garantată prin lege. În asemenea condiții, considerăm că recunoașterea expresă, la nivel normativ, a autonomiei funcționale a Inspecției Judiciare naționale [44, Art. III pct.4]) a constituit un moment crucial în consolidarea capacităților și imaginii sale, în calitate de organ de analiză, verificare și control în domenii specifice de manifestare a Justiției.

*Desfășurarea lucrărilor de inspecție în mod independent și imparțial* rezultă din esența autonomiei funcționale a organului de inspecție judiciară și din faptul că exigența de imparțialitate în sine este un element invariabil al calității Justiției [45, p.132]. De regulă, independența și imparțialitatea inspectorilor judiciari sunt consacrate expres la nivel normativ-juridic, sub formă de principii de activitate și îndatoriri statutare (în sistemul juridic al Republicii Moldova [46, pct. 1.1, 2.3, 3.15 lit.a, e]); în sistemul juridic al României [47, art. 2 alin.(2), art. 7; 48, art.78 alin. (2); 49, Art.2 alin. (3)]).

Rolul instituționalizării în anumite sisteme juridice a inspecțiilor judiciare rezidă în necesitatea desfășurării unor controale sistematice – planificate și/



sau inopinate, tematice (ordinare) și/sau complexe – în modul de organizare și de funcționare a instanțelor de judecată și de respectare de către magistrați a normelor de etică și disciplină judiciară. Asemenea forme de control au tangență directă cu activitatea instanțelor de judecată, cu activitatea și conduita judecătorilor, încadrându-se în conceptul de control intern, exercitat de o entitate din cadrul Magistraturii, în vederea demonstrării capacității de autopurificare și de autoperfecționare a sistemului judiciar prin mecanisme proprii, de autoguvernare judiciară. Un atare control prin natura sa trebuie să fie exercitat într-un mod independent și imparțial, garanții, în acest sens, urmând a fi instituite la nivel normativ-juridic.

*Respectarea independenței judiciare și a autorității lucrului judecat* sunt alte principii fundamentale în raport cu activitatea de inspecție judiciară. Măsurarea performanței prin intermediul activității inspecțiilor judiciare nu trebuie să implice verificarea pe fond a hotărârilor judecătorești și nici a calității intrinseci a acesteia [50, par.21], independența fiind o cerință fundamentală care permite judecătorilor să apere democrația și drepturile omului [51, par.10].

În desfășurarea lucrărilor de inspecție judiciară, se permite verificarea acelor aspecte care sunt în jurul contururilor hotărârii judecătorești și ar putea reduce riscurile calității slabe a acesteia. O atare abordare metodologică, propusă de Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției, poate fi aplicată unui număr vast de elemente ale Justiției ca serviciu, care sunt complementare procesului decizional însuși [52, par.22].

Independența judiciară (cu referire la puterea judecătorească, la instanțe de judecată și la judecători individuali) constituie fundamentul statului de drept și este consacrat la nivel normativ-juridic (inclusiv la nivel de Constituție) în majoritatea sistemelor juridice. Totuși, menționează *Feld L.P.* și *Voigt S.* (2003), nu este suficient a scrie despre independența judiciară în acte juridice, existând multiple variabile de măsurare a acesteia – *de jure* și *de facto* [53, p.23]. Într-o manieră apropiată se expune academicianul *Ion Guceac*: „[...] este un lucru declararea acestor valori [fundamentale ale democrației] și cu totul altceva punerea lor în aplicare, crearea de condiții pentru ca acestea, reflectându-se prin prisma activității cotidiene a indivizilor, să pătrundă în conștiința omului și să îmbrace forma unor valori personalizate” [54, p.81]. Prin urmare, este imperios ca independența judiciară să persiste în fiecare element și la fiecare etapă a procedurilor judiciare. De aici și importanța majoră a stabilirii prin lege a unor limite de desfășurare a lucrărilor de inspecție judiciară – limite pe care inspectorii judiciari ar trebui să le integreze în activitatea profesională prin prisma unui înalt

## **Criteria de evaluare a calității și eficienței activității inspecției judiciare**

---

nivel de cultură și de conștiință juridică. Astfel încât independența judiciară și autoritatea lucrului judecat să fie respectate ca valori supreme ale statului de drept și trăsături inerente ale serviciului public al Justiției, orientat spre protecția și garantarea Drepturilor Omului.

*Acte de inspecție judiciară motivate.* Un alt aspect al funcționalității organului de inspecție judiciară și dovadă certă a desfășurării unei activități de control - deopotrivă eficientă și calitativă - reprezintă actele de inspecție judiciară, care trebuie să fie motivate. Motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde motivarea în drept și motivarea în fapt. Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia [55, art. 118 alin. (1) - (3)].

Limbajul ar trebui să corespundă anumitor exigențe: pe de o parte, se impune utilizarea unor termeni juridici, a unor categorii specifice activității judiciare, inclusiv preluarea unor formulări exprese din textele de lege, în special la etapa motivării *de jure* a actelor de inspecție judiciară; pe de altă parte, activitatea de inspecție judiciară este desfășurată în contextul bunei guvernante judiciare, focusate pe respectarea prioritară a Drepturilor Omului, ceea ce înseamnă că atenție sporită urmează de acordat asigurării accesibilității actelor de inspecție judiciară, din punctul de vedere al clarității de ansamblu a conținutului și al simplității enunțurilor. Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) s-a expus asupra avantajelor asigurării clarității hotărârilor judecătorești – acestea fiind valabile și în raport cu claritatea actelor de inspecție judiciară. Astfel, motivarea în scris a hotărârii ar trebui să corespundă cerințelor de claritate, precizie și concizie, fiind preferată redactarea într-un limbaj accesibil non-profesioniștilor [56, par.166].

Prin asigurarea accesibilității și clarității actelor de inspecție judiciară sporește însăși imaginea și credibilitatea publică a inspecției judiciare, dar și a autogovernării judecătorești în general. Iar încrederea publică în sistem, la rândul său, prezumă un grad înalt al calității Magistraturii [57, p.5].

*Generalizare.* Specificul funcționalității organului de inspecție judiciară constituie esența funcției de autocontrol a Magistraturii. Din aceste considerente, stabilirea unor exigențe stricte, fundamentate juridic, față de activitatea de inspecție judiciară reprezintă o particularitate a unei Justiții aflate în proces

continuu de consolidare, în tendința de a dobândi acel statut definit de **prof. univ. Andrei Negru** (2011, 2012) drept Justiție consolidată - „o justiție cu statut bine determinat, caracterizat printr-o dinamică de dezvoltare coroborată cu dinamica de dezvoltare a societății contemporane” [58, p.53], dar și „prin calitate [...], eficiență” și „intoleranța față de abaterile de la idealul de justiție” [59, p.23].

**Criteriul instituțional.** Un alt criteriu de măsurare a calității și eficienței organului de inspecție judiciară este cel instituțional, la care pot fi atribuite repere precum: componență, transparență, politici și strategii de comunicare.

În ce privește *componența organică a inspecției judiciare*, diferite sisteme juridice au abordat chestiunea din perspective la fel de diferite: unele au optat pentru compoziții pure (în sensul desemnării inspectorilor judiciari doar din rândul judecătorilor), altele au optat pentru compoziții mixte (în sensul desemnării inspectorilor judiciari din rândul judecătorilor și a reprezentanților societății civile). Spre exemplu, în *sistemul juridic al României*, Direcția de inspecție pentru judecători (compartiment din cadrul Inspecției Judiciare cu atribuții de analiză, verificare și control privind activitatea instanțelor, activitatea profesională și conduita judecătorilor) este alcătuită exclusiv din judecători [60, art. 4 alin. (3) lit.a)].

Modelul național (al *Republicii Moldova*) de organizare a Inspecției Judiciare este diferit, prin faptul că inspectorii judiciari nu pot fi desemnați din rândul judecătorilor în funcție. Mai exact, în funcția de inspector judiciar poate fi aleasă persoana care deține diploma de licențiat în drept sau echivalentul acesteia, cu o vechime în specialitatea juridică de cel puțin 7 ani și o reputație ireproșabilă [...] și care nu a exercitat funcția de judecător pe parcursul ultimilor 3 ani [61, art. 7<sup>1</sup> alin. (3)].

Cu toate că niciuna dintre formele de organizare a entității cu atribuții de inspecție judiciară – sub aspectul componenței substanțiale – nu reflectă axioma unei activități calitative și eficiente de inspecție judiciară, existând multiple variabile de natură a influența respectiva activitate, considerăm că formula legislativă actuală de stabilire a componenței Inspecției Judiciare naționale nu este una potrivită (când facem mențiunea cu privire la formula legislativă actuală, avem în vedere că până recent candidații la funcția de inspector judiciar puteau fi selectați inclusiv din rândul judecătorilor [62, pct.3.4] - norma juridică invocată fiind, la moment, abrogată).

*Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE)* statuează că, pentru a evita conflicte de interese, ar trebui ca, în primă instanță, procedura disciplinară în privința unui judecător, când nu ține de competența unui tribunal

## **Criteria de evaluare a calității și eficienței activității inspecției judiciare**

---

disciplinar, să fie pusă în practică de o comisie disciplinară formată, în mod substanțial, din judecători aleși de egali lor, diferiți de membrii Consiliului Justiției, cu posibilitatea unui recurs în fața unei instanțe judiciare superioare [63, par.63, 64]. Selectarea inspectorilor judiciari din rândul judecătorilor este justificată și prin prisma valorii activității empirice a acestei categorii de profesioniști. „[N]imeni nu cunoaște mai bine imperfecțiunile justiției naționale decât profesioniștii în domeniu, care [...] sunt cointeresați de noi transformări și soluționări ale unor probleme de activitate profesională” [64, p.90]. „Anume judecătorii, prin manifestările lor de activism social, vor fi capabili, sub aspect psihologic și profesional, de a identifica fenomenele nedorite, lipsite de diligență, imparțialitate și profesionalism și de a contribui la înlăturarea definitivă a lor” [65, p.22].

Promovarea unei componente mixte a organului cu atribuții de inspecție judiciară are și anumite atuuri. Pe de o parte, prin desemnarea inspectorilor judecători din rândul judecătorilor, acestora din urmă li se oferă posibilitatea participării nemijlocite în anumite activități specifice de autogovernare judecătorească (în special când este vorba de exercitarea unor competențe în procedura disciplinară). Pe de altă parte, admiterea reprezentanților societății civile în componența unui organ de control al Magistraturii îi conferă un plus de credibilitate, cel puțin la nivel de aparență. „Încadrarea societății civile în procesul de realizare a autoadministrării judecătorești este privită, pe bună dreptate, drept un factor-cheie pentru realizarea reformei justiției naționale și asigurarea transparenței procesului decizional de autoadministrare”. Reprezentanții societății civile se pot manifesta și pe segmentul „elabor[ării] și promov[ării] unor proiecte de acte legislative în domeniu, care ar contribui la perfecționarea bazei legislative și normativ-juridice a organizării și activității justiției independente” [66, P.30, 33].

În contextul subiectului abordat, este accentuat doar faptul că membrii judecători trebuie să fie majoritari, din punct de vedere numeric și că desemnarea membrilor non-judecători din rândul

*Transparența* este un criteriu de măsurare a calității și eficienței activității inspecției judiciare, conexiunea acesteia cu încrederea publică fiind foarte strânsă. Transparența rămâne a fi o provocare pentru Magistratură, care este considerat cel mai închis și mai puțin accesibil dintre ramurile statului. Transparența este un principiu fundamental pentru promovarea integrității și trebuie să fie prezentă în întregul sistem judiciar [...] [67, par.79].

Deși o mare parte a activității inspecției judiciare este și trebuie să fie

confidențială, în scopul asigurării unei protecții juridice sporite judecătorilor (cum ar fi cazul fazelor incipiente ale procedurilor disciplinare [68, par.17], scopul urmărit fiind cel de protejare a independenței judiciare [69, par.17] și a reputației judecătorilor [70, p.74]), anumite aspecte, totuși, urmează a fi dezvăluite publicului. Prima cale de a face instituțiile judiciare accesibile este de a introduce măsuri generale de informare a publicului despre activitatea curților [71, par.10]. În acest sens, publicarea de către organul de inspecție judiciară a actelor de control, a planurilor și rapoartelor de activitate, organizarea audienței cetățenilor sunt elemente importante ale transparenței.

Este o tendință firească, în democrațiile contemporane, autoritățile publice să manifeste deschidere. Buna guvernare este guvernarea axată pe Drepturile Omului. Iar Omul, societatea, sunt capabili a evalua calitatea și eficiența serviciilor publice în măsura în care acestea sunt accesibile, transparente. *Spune ce faci, fă ce spui și arată că tu faci ceea ce spui!* În asemenea manieră **Georg Stawa** (2014) abordează transparența, ca una din principalele probleme ale succesului [72, p.36], transparența contribuind la acceptarea socială a Magistraturii însăși [73, p.171].

Lucrările de inspecție judiciară – indiferent care ar fi natura și întinderea lor, acestea variind de la un sistem juridic la altul - nu sunt desfășurate întru servirea interesului Magistraturii, ci în contextul manifestării Justiției în sens larg, în calitate de serviciu public – monopol de stat [74, p.174-175]. Ele sunt desfășurate întru servirea interesului social general, prin implementarea de către Magistratură a unui sistem intern de autocontrol. Prin transparentizarea prudentă a activității inspecției judiciare (*prudentă*, în sensul că o bună parte a lucrărilor de inspecție judiciară este și trebuie să rămână confidențială, pentru a proteja independența judiciară, reputația judecătorilor, după caz), autoritățile statale demonstrează preocuparea firească pentru investirea cu caracter public a acelor elemente ale serviciilor publice care urmează a fi apreciate de membrii societății, ca destinatari finali. Atunci când gradul de transparență este suficient de înalt, astfel ca utilizatorii serviciului public să fie capabili să-i înțeleagă esența și să găsească răspunsuri la întrebările care îi frământă, se poate conta și pe un nivel adecvat – înalt – al calității serviciului, prin prisma percepției sociale. Potrivit Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (CEPEJ), calitatea justiției poate fi înțeleasă nu doar cu referire la calitatea hotărârilor judecătorești și la aspecte cheie specifice furnizării serviciilor judiciare, dar și cu referire la toate aspectele care sunt relevante pentru buna funcționare a sistemului Justiției, evaluate, de obicei, prin percepția utilizatorilor. Și, chiar dacă măsurarea percepției utilizatorilor în sfera Justiției nu înseamnă că Justiția ar trebui administrată în vederea satisfacerii

## **Criterii de evaluare a calității și eficienței activității inspecției judiciare**

---

așteptărilor utilizatorilor (existând obiective și constrângeri instituționale care trebuie luate în considerație la administrarea Justiției) [75, par.16, 17], iar percepția socială, la rândul său, nu este un indicator de maximă obiectivitate, rolul său în fortificarea și menținerea imaginii și credibilității publice a serviciului Justiției este indiscutabil.

În aceeași ordine de idei, atenție deosebită în consolidarea încrederii publice în Justiție ar trebui acordată politicilor și strategiilor de comunicare implementate la nivelul fiecărei instituții a sistemului, inclusiv la nivelul organului de inspecție judiciară. Și, atunci când invocăm oportunitatea elaborării și implementării unor strategii de comunicare, avem în vedere ceea ce a statuat Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) la acest subiect: instituțiile judiciare nu-și pot îmbunătăți comunicarea pur și simplu, ad-hoc, indiferent de scop. Dimpotrivă, comunicarea ar trebui să fie parte a unei strategii generale și ar trebui să informeze publicul despre activitatea judiciară în ansamblu, să țină cont de mijloacele disponibile de comunicare (tehnologii, instrumente conexe), să definească auditoriul țintă pentru fiecare tip de comunicare (publicul în general, media specializată, judecători și procurori, politicieni, avocați, studenți, părți în proces), să identifice soluții în care fiecare grup țintă are nevoie să primească informație, precum și să definească mesajul pe care Autoritatea Judecătorească vrea să-l transmită [76, par. 2, 4.2-4.10].

Politicile și strategiile de comunicare pot fi examinate cel puțin din două unghiuri de vedere: 1) pe interior – reflectând formele de comunicare între inspectori judiciari; 2) comunicarea publică – având tangență directă cu principiul transparenței în activitatea organului de inspecție judiciară.

Cel dintâi aspect – de implementare a politicilor și strategiilor de comunicare în cadrul organului de inspecție judiciară – oglindește gradul și nivelul de interacțiune profesională a inspectorilor judiciari, nemijlocit în procesul de activitate ori în procesul de cercetare științifică, didactică, care este aferent procesului efectiv de muncă. Rolul decisiv în elaborarea și implementarea acestor politici revine, evident, conducerii organului de inspecție judiciară.

Cel de-al doilea aspect – de comunicare publică – vizează gradul de relaționare a organului de inspecție judiciară cu alți subiecți în activitatea operațională obișnuită, în vederea respectării regulilor de procedură (în context, conduita etică fiind relevantă), dar și gradul de asigurare a transparenței instituționale generale (reflectarea în mijloacele de informare în masă).

*Generalizare.* Cu titlu de generalizare, reiterăm relevanța criteriului instituțional în evaluarea calității și eficienței activității de inspecție judiciară,

prin prisma reperelor analizate (componentă, transparență, politici și strategii de comunicare). Asigurarea transparenței instituționale, propagarea unor strategii consecvente de comunicare în interior și în exterior, manifestarea spiritului deschis și activ al unei echipe de inspectori judiciari selectați pe bază de merit, din rândul profesioniștilor în sfera justiției (în context, accentuăm că inspectorii judiciari ar trebui selectați și desemnați în funcție inclusiv din rândul judecătorilor [77]) sunt în măsură a spori performanța organului de inspecție judiciară și de a consolida credibilitatea sa publică.

*Sintetizarea impactului activității calitative și eficiente a organului de inspecție judiciară asupra calității și eficienței de ansamblu a Justiției.*

Nu există definiții universale privind calitatea Justiției și nici metodologii transnaționale de măsurare a ei [78, par.14]. Totuși, pot fi identificate criteriile în baza cărora calitatea și eficiența Justiției pot fi măsurate și unele criteriile cad sub incidența analizelor, verificărilor și/sau controalelor exercitate prin intermediul lucrărilor de inspecție judiciară. Exemple de astfel de criterii ar fi: calitatea procesului judiciar; conduita judecătorilor în timpul și în afara orelor de muncă; integritatea judiciară; activitatea managerială a președintelui instanței; activitatea judecătorilor; activitatea compartimentelor funcționale ale instanțelor de judecată, performanța serviciilor judiciare; orientarea instanțelor spre utilizatori; datele statistice (privind activitatea judecătorilor și a instanțelor); comunicarea judiciară etc. Analiza, verificarea și controlul exercitat prin intermediul lucrărilor de inspecție judiciară în domeniile enunțate se încadrează în metodologia de măsurare a calității Justiției recomandată de *Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ)*, fără a se înțelege că scopul acestor activități ar fi eliberarea unui certificat de calitate. Scopul metodologiei este de a asigura respectarea regulilor și obligațiilor aplicabile Magistraturii, a cadrului constituțional și european, având consecințe atât pentru evaluarea profesională, cât și în contextul acțiunii disciplinare [79, par.20]. La rândul său, noțiunea de *calitate a Justiției* nu trebuie înțeleasă ca sinonim pentru *productivitatea* sistemului judiciar, pur și simplu; o abordare calitativă trebuie să vizeze mai degrabă capacitatea sistemului de a corespunde cerinței de justiție, în conformitate cu scopurile generale ale sistemului juridic [80, par.42].

Intervenind în domenii precum etica și disciplina judiciară, verificarea activității organizatorice a instanțelor de judecată (acestea fiind limitele abordărilor conceptuale trasate în prezentul studiu), organul de inspecție judiciară își aduce aportul în procesul complex de eficientizare și de consolidare a Justiției. Consecvent, prin desfășurarea unor investigații primare în procedura

## **Criterii de evaluare a calității și eficienței activității inspecției judiciare**

---

disciplinară judiciară, organul de inspecție judiciară se implică direct pe segmentul responsabilizării judecătorilor. Iar corolarul puterilor și al încrederii conferite de societate judecătorilor constă în faptul 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, răspunderea disciplinară fiind unul dintre aceste mijloace (alături de răspunderea penală și răspunderea civilă) [81, par. 51]. „Independența magistratului nu exclude necesitatea responsabilizării acestuia în realizarea actului de justiție” [82, p.22]. Dimpotrivă, instaurarea unei independențe reale a Justiției și implementarea unor mecanisme sistemice de atragere la răspundere juridică a magistraților, constituie obiective speciale ale procesului de consolidare a Justiției [83].

Verificările exercitate de inspecțiile judiciare pe dimensiuni care relaționează cu etica și disciplina judiciară pot contribui la sporirea calității de ansamblu a Justiției, felul în care judecătorii tratează utilizatorii instanțelor fiind un indicator important în măsurarea calității Justiției: încrederea publică în instanță este un indicator al eficienței acesteia, iar încrederea publică se bazează în mod substanțial pe felul în care utilizatorii instanțelor sunt tratați de către judecători [84, par.3.1.5].

Verificările și controalele exercitate în sfera activității organizatorice a instanțelor de judecată, la fel sunt în măsură a spori calitatea Justiției, din perspectiva unui serviciu public. Potrivit *Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (2018)*, calitatea și eficiența Justiției depind de eficiența curților, activitatea cărora trebuie orientată spre utilizatorii săi, în acest mod contribuind la menținerea statului de drept și la susținerea bunei guvernări. Existența sistemelor de calitate și a standardelor de calitate pentru sistemul judiciar, pentru instanțele de judecată și pentru judecători individuali, precum și organizarea monitorizării la nivel național și internațional sunt elemente-cheie în îmbunătățirea calității serviciului public furnizat de sistemul judiciar justițiabililor și societății în ansamblu [85, p.222, 223, 227].

*Justificarea indispensabilității obținerii indicatorilor de calitate și eficiență în activitatea organului de inspecție judiciară din perspectiva valorificării Justiției ca serviciu public și mijloc de protecție, restabilire și garantare a Drepturilor și Libertăților Fundamentale al Omului.*

Ținând cont de impactul major al inspecțiilor judiciare asupra calității și eficienței de ansamblu a Justiției, considerăm că și activitatea organului de inspecție judiciară trebuie să corespundă unor criterii clare de calitate și de



eficiență. Criteriile analizate în prezentul studiu – profesional, operațional și instituțional (fără a pretinde că au caracter exhaustiv) – ar putea sta la baza evaluării performanței organului de inspecție judiciară. O Magistratură se poate bucura de un nivel înalt de performanță doar atunci când fiecare element al său este capabil să respecte anumii indicatori de eficiență și de calitate.

Autoritatea Judecătorească în ansamblu este responsabilă de realizarea funcției de autocontrol la nivel de sistem, prin autopurificarea și autoperfecționarea constantă a acestuia. Și, în realizarea acestei funcții, trebuie implicate entități exponente ale Magistraturii (întru exercitarea autoguvernării judiciare și respectarea independenței Justiției), activitatea căreia corespunde unui grad înalt de performanță. Până la urmă, autopurificarea și autoperfecționarea sistemului judiciar nu reprezintă scop în sine, ci urmăresc realizarea unui scop social general: Justiția este un serviciu public [86, par.6] și furnizează servicii publice; concomitent, Justiția este și protectorul și garantul Drepturilor și Libertăților Omului și, „prin calitatea și eficiența sa”, este „un indiciu determinant al independenței și suveranității statului [...]” [87, p.50]. La fel, susținem opinia academicianului **Ion Guceac**, care afirmă că „este de datoria noastră să recunoaștem că niciunul dintre obiectivele majore, de primă necesitate, cu care se confruntă țările noastre, nu poate fi realizat fără asigurarea drepturilor și libertăților cetățenilor” [88, p.79]. Din perspectiva unei atare abordări, indispensabilitatea obținerii indicatorilor de calitate și eficiență în activitatea organului de inspecție judiciară este justificată.

### Concluzii generale

Cu titlu de concluzie generală, menționăm că succesul unei organizații ce furnizează servicii publice are la bază multipli factori, care necesită evaluare corelativă și complexă. În accepțiune foarte vastă, aceștia se referă la: organizare instituțională, principii funcționale, resurse umane, resurse materiale, credibilitate socială. În prezentul studiu am sintetizat felul în care formula succesului poate funcționa în raport cu activitatea organului de inspecție judiciară, în vederea valorificării autoguvernării judecătorești pe dimensiunea eficientizării de ansamblu a activității Justiției ca serviciu public, protector și garant al Drepturilor Omului. A fost analizată esența criteriului profesional, operațional și a celui instituțional. Studiul nu a fost axat pe argumentarea rolului substanțial al resurselor materiale necesar a fi investite în menținerea și fortificarea unui serviciu public al Justiției calitativ și eficient, acest aspect fiind amintit doar tangențial. În schimb, au fost prezentate argumente privind indispensabilitatea creării condițiilor favorabile pentru sporirea credibilității serviciului public al Justiției în percepție socială, prin formarea în cadrul organului de inspecție judiciară a unei echipe cu o bună

## **Criteria de evaluare a calității și eficienței activității inspecției judiciare**

---

pregătire teoretică și practică, cu o conduită integră, care să fie capabilă să exercite obiectiv, imparțial, independent și cu demnitate funcții de analiză, verificare și control în domenii specifice de manifestare a Justiției.

Menționând despre calea spre succes în raport cu activitatea organului de inspecție judiciară, accentuăm că acest set de criterii analizate în prezenta lucrare nu este exhaustiv și nici nu este în măsură a garanta acel succes în termeni absoluți și imuabili. Pentru că, pe de o parte, cum se schimbă valorile sociale, așa se schimbă și determinantele încrederii, ceea ce poate alimenta și consolida încrederea publică într-un anumit moment istoric, într-o anumită jurisdicție, poate să nu fie potrivit sau suficient ulterior [89, p.27]. Iar pe de altă parte, „[...] schimbarea organizării nu servește la nimic dacă sistemul de valori este în derivă” [90, p.54].

Prin urmare, Magistratura are menirea de a se ocupa constant de sporirea performanței întregului sistem și a fiecărui element în parte (cu referire la judecători, instanțe de judecată, organe de autogovernare judecătorească), prin îmbunătățirea în aceeași manieră – constantă - a unui număr cât mai mare de indicatori – de calitate și de eficiență. Aceasta este chintesența procesului de reformare veritabilă a Justiției și de consolidare a ei, în calitate de putere de stat, serviciu public, protector și garant al Drepturilor Omului.

### ***Referințe bibliografice:***

1. Avizul nr. 10(2007) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenția Comitetului de miniștri al Consiliului Europei referitor la Consiliul Justiției în serviciul societății. Strasbourg, 21-23 noiembrie 2007. Disponibil: [https://rm.coe.int/1680747da0#\\_ftn15](https://rm.coe.int/1680747da0#_ftn15)
2. Measuring the Quality of Justice (Măsurarea Calității Justiției), Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ). Strasbourg, 07.12.2016. Disponibil: <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-measuring-the-/1680747548>
3. Jean J.P. La qualité des décisions de justice au sens du Conseil de l'Europe (Calitatea hotărârilor judecătorești în sensul Consiliului Europei). În: La Qualité des décisions de la justice. Etudes réunies par Pascal Mbongo. 2007, p.30-48. Disponibil: <https://rm.coe.int/la-qualite-des-decisions-de-justice-etudes-reunies-par-pascal-mbongo-p/16807882a6>
4. Frydman B. L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice (Evoluția criteriilor și a modurilor de control a calității hotărârilor judecătorești). În: La Qualité des décisions de la justice. Etudes réunies

par Pascal Mbongo. 2007, p.18-29. Disponibil: <https://rm.coe.int/la-qualite-des-decisions-de-justice-etudes-reunies-par-pascal-mbongo-p/16807882a6>

5. Stawa G. Improving Efficiency in court administration: From bureaucratic static to active court management and leadership (Îmbunătățirea eficienței în administrarea instanțelor: De la statica birocratică la administrare activă a instanțelor și leadership). În: *Contemporary Court Administration: Key Element for Judicial Reform* (Conference Book). 23-24 October, Chisinau, Republic of Moldova, p.34-36. Disponibil: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/04/Cont-court-admin-2014.pdf>

6. Blisa, A., Kosař, D. Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance (Președinții de instanțe: Piesa lipsă în puzzle-ul guvernanței judiciare). În: *German Law Journal*, 19(7), 2018, p. 2031-2076. Disponibil: doi:10.1017/S2071832200023324.

7. Татарова А. Д. Правовые гарантии реализации принципа самостоятельности судебной власти (Garanții juridice ale realizării principiului independenței puterii judecătorești). În: *Современное право*, Новый индекс, Москва, N.7, 2015.

8. International Framework for Court Excellence (Cadrul Internațional pentru Excelența Curților). International Consortium on Court Excellence. 2<sup>nd</sup> Edition, March 2013. Disponibil: <http://www.courtexcellence.com/~media/Microsites/Files/ICCE/The%20International%20Framework%20E%202014%20V3.ashx>

9. Avizul Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni CCJE 21(2018) Prevenirea corupției în rândul judecătorilor, 09.11.2018, Zagreb. Disponibil: <https://rm.coe.int/avis-no-21-du-ccje-en-roumain/168093ed29>

10. Гущина Н. А. Независимость судей как предпосылка справедливого и беспристрастного правосудия (Independența judecătorilor ca o condiție prealabilă a unei justiții echitabile și imparțiale). În: *Журнал российского права*, N.5, 2016, p.151-159. Disponibil: <https://cyberleninka.ru/article/n/nezavisimost-sudey-kak-predposylka-spravedlivogo-i-bespristrastnogo-pravosudiya/viewer>

11. Regulamentul cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a inspecției judiciare, aprobat prin Hotărârea CSM nr. 506/24 din 13 noiembrie 2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.13-21, din 18.01.2019. În vigoare din 18.02.2019. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=112154&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112154&lang=ro)

12. Regulamentul cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a inspecției judiciare, aprobat prin Hotărârea CSM nr. 506/24 din

## **Criteria de evaluare a calității și eficienței activității inspecției judiciare**

---

13 noiembrie 2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.13-21, din 18.01.2019. În vigoare din 18.02.2019. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=112154&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112154&lang=ro)

13. Legea privind consiliul Superior al Magistraturii, nr.317 din 01.07.2004. În: Monitorul Oficial al României, 01.09.2012, nr.628. Disponibil: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/64942>

14. Regulamentul privind organizarea și desfășurarea concursului pentru numirea în funcție a inspectorului-șef al Inspecției Judiciare. Aprobat prin Hotărârea CSM nr.1074 din 03.12.2018. În: Monitorul Oficial al României, 10.12.2018, nr.1047. Disponibil: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/208623>

15. Regulamentul de organizare și funcționare a Inspecției Judiciare. Aprobat prin Ordinul nr. 134 din 10.12.2018. În: Monitorul Oficial al României, 11.12.2018, nr.1049. Disponibil: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/208780>

16. Anexa la Regulamentul de organizare și funcționare a Inspecției Judiciare. aprobat prin Ordinul nr. 134 din 10.12.2018. În: Monitorul Oficial al României, 11.12.2018, nr.1049. Disponibil: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/208780>

17. Negru A. Aprecieri de esență a principiului consolidării justiției. În: *Legea și viața*, noiembrie 2012, p.20-25. Disponibil: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2012/11-md/11-md.pdf>

18. Avizul nr. 4 (2003) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenția Comitetului de Miniștri privind formarea inițială și continuă specifică judecătorilor la nivel național și european. CCJE. Strasbourg, 27 noiembrie 2003. Disponibil: <https://rm.coe.int/1680747cfc>

19. Costachi Gh. Valoarea juristului și a științei juridice în statul de drept. În: *Legea și viața*, septembrie 2019, p.14-22. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/j\\_nr\\_file/Legea%20si%20Viata\\_9-1\\_2019.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/j_nr_file/Legea%20si%20Viata_9-1_2019.pdf)

20. Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers (Raport al Raportorului Special asupra independenței judecătorilor și avocaților). A/67/305, UN DOC, 13.08.2012. Disponibil: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/67/305>

21. Ciobanu R. Valorificarea perspectivei interdisciplinare în analiza sistemului social normativ. În: Materialele conferinței Integrarea tradițiilor filosofice în societatea bazată pe cunoaștere, 7-8 noiembrie 2019, p.240-293. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/240-293.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/240-293.pdf)

22. Ciobanu R. The Interdisciplinary Perspective in The Analysis The Normative Social System. În: Materialele conferinței Integrarea tradițiilor filosofice în societatea bazată pe cunoaștere, 7-8 noiembrie 2019, p.453-455. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/453-455.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/453-455.pdf)

23. Ciobanu R. Valorificarea perspectivei interdisciplinare în analiza sistemului social normativ. În: Materialele conferinței Integrarea tradițiilor filosofice în societatea bazată pe cunoaștere, 7-8 noiembrie 2019, p.240-293. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/240-293.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/240-293.pdf)

24. Taal S., Van der Velde M., Langbroek P. M. Reducing Unwarranted Disparities: The Challenge of Managing Knowledge Sharing between Judges. În: *International Journal for Court Administration*, Vol. 6, No. 2, 2014, p. 76-79. Disponibil: <http://doi.org/10.18352/ijca.150>

25. Manea T. Creațiile artistice ale magistraților: libertatea de exprimare și obligația de rezervă impusă acestora”. În: *Revista Institutului Național al Justiției*. Nr.1(36) 2016, p.19-21. Disponibil: [https://www.inj.md/sites/default/files/17/19\\_21\\_%20Creatiile%20artistice%20ale%20magistratilor%20libertatea%20de%20exprimare%20si%20obligatia%20de%20rezerva%20impusa%20acestora.pdf](https://www.inj.md/sites/default/files/17/19_21_%20Creatiile%20artistice%20ale%20magistratilor%20libertatea%20de%20exprimare%20si%20obligatia%20de%20rezerva%20impusa%20acestora.pdf)

26. Guceac I. Integrarea europeană și statul inovativ – condiții primordiale pentru dezvoltarea durabilă a Republicii Moldova. În: materialele conferinței științifice Perspectivele și problemele integrării în spațiul european al cercetării și educației, p.56-66. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare\\_articol/57199](https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/57199)

27. Aramă E. Interpretarea juridică: de la elemente juridice și politice la bun simț. În: materialele conferinței științifice Statul, securitatea și drepturile omului în condițiile societății informaționale 2019, 13-14 decembrie 2018, Chișinău, p.41-47. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/41-47\\_14.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/41-47_14.pdf)

28. Soeharno J. Este integritatea magistraților o normă? O analiză a conceptului de integritate judiciară în Anglia și Olanda. În: *Revista Forumul Judecătorilor*, nr. 2/2010, p.64-82. Disponibil: <http://www.forumuljudecatorilor.ro/wp-content/uploads/Art-5-Forumul-judecatorilor-nr-2-2010-2.pdf>

29. Costachi Gh., Cozma D. Securitatea persoanei prin prisma culturii juridice a funcționarului public. În: *Revista Națională de Drept*. Nr.7, 2017, Chișinău, p.8-13. Disponibil: <https://uspee.md/wp-content/uploads/2019/04/RND-nr.-7-2017.pdf>

30. Акимова, Т.И. Современные тенденции формирования правовой культуры государственных гражданских служащих. В: Социально-

## **Criteria de evaluare a calității și eficienței activității inspecției judiciare**

---

экономические явления и процессы, nr. 1, 2013, p.226-231. Disponibil: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-tendentsii-formirovaniya-pravovoy-kultury-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih/viewer>

31. Costachi Gh., Cozma D. Securitatea persoanei prin prisma culturii juridice a funcționarului public. În: *Revista Națională de Drept*. Nr.7, 2017, Chișinău, p.8-13. Disponibil: <https://uspee.md/wp-content/uploads/2019/04/RND-nr.-7-2017.pdf>

32. Okiri, F. O., Ngugi, L. W., Wandayi, J. O. Strengthening Integrity & Preventing Corruption in the Judiciary in Kenya (Fortificarea integrității și prevenirea corupției în sistemul judiciar al Kenyei). În: *Beijing Law Review*, nr.10, 2019, p.131-152. Disponibil: <https://doi.org/10.4236/blr.2019.101008>

33. Legea cu privire la statutul judecătorului, nr.544-XIII din 20.07.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.10.1995, nr.59-60. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=120875&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120875&lang=ro#)

34. Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, nr.947-XIII din 19.07.1996. În: Monitorul Oficial a Republicii Moldova, 03.10.1996, nr.64. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=120592&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120592&lang=ro)

35. Regulamentul cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Judiciare. Aprobata prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii, nr.506/24 din 13.11.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.01.2019, nr.13-21. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=112154&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112154&lang=ro)

36. Codul de etică și conduită profesională al judecătorului. Aprobata prin Hotărârea Adunării Generale a Judecătorilor, nr.8 din 11.09.2015 (modificată prin Hotărârea AGJ nr.12 din 11.03.2016). Disponibil: [https://www.csm.md/files/Acte\\_normative/Codul\\_de\\_etica\\_al\\_judecatorului.pdf](https://www.csm.md/files/Acte_normative/Codul_de_etica_al_judecatorului.pdf)

37. Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii, nr.317 din 01.07.2004. În: Monitorul Oficial al României, 01.09.2012, nr.628. Disponibil: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/64942>

38. Legea privind statutul judecătorilor și procurorilor, nr.303 din 28.06.2004. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.09.2005, nr.826. Disponibil: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/64928>

39. Regulamentul de organizare și funcționare a Inspecției Judiciare. aprobat prin Ordinul nr. 134 din 10.12.2018. În: Monitorul Oficial al României, 11.12.2018, nr.1049. Disponibil: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/208780>

40. Alt E. Calitatea hotărârilor judecătorești. În: *Revista Forumul Judecătorilor*,

nr. 2/2009, p. 52-56. Disponibil: <http://www.forumuljudecatorilor.ro/wp-content/uploads/Art-7-Forumul-judecatorilor-nr-2-2009.pdf>

41. [CEPEJ\(2019\)15/6 December 2019, Breaking up judges' isolation - Guidelines to improve the judge's skills and competences, strengthen knowledge sharing and collaboration, and move beyond a culture of judicial isolation](#) (Spargerea izolării judecătorilor – Instrucțiuni de îmbunătățire a abilităților și competențelor judecătorilor, de fortificare a schimbului de cunoștințe și a colaborării și de trecere dincolo de cultura izolării judiciare). Disponibil: <https://rm.coe.int/cepej-2019-15-en-knowledge-sharing/16809939e4>

42. Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii, nr.317 din 01.07.2004. În: Monitorul Oficial al României, 01.09.2012, nr.628. Disponibil: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/64942>

43. Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, nr. 947-XIII din 19 iulie 1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.01.2013, nr. 15-17. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=120592&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120592&lang=ro)

44. Legea pentru modificarea unor acte legislative, nr.137 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.10.2018, nr.398-399. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=105496&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105496&lang=ro)

45. Jeuland E. La prise en compte de la notion de qualité dans la mesure de la performance judiciaire. : La qualité : une notion relationnelle (Luarea în considerație a noțiunii de calitate în măsurarea performanței judiciare: Calitatea: o noțiune relațională). [Rapport de recherche] 12.15, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, GIP Mission de Recherche Droit & Justice. 2015, 222 p. Disponibil: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01220557>

46. Regulamentul cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Judiciare. Aprobata prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii, nr.506/24 din 13.11.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.01.2019, nr.13-21. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=112154&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112154&lang=ro)

47. Regulamentul privind normele pentru efectuarea lucrărilor de inspecție de către Inspecția Judiciară. Aprobata prin Hotărârea nr.1027 din 15.11.2012. În: Monitorul Oficial al României, 29.11.2012, nr.802. Disponibil: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/177801>

48. Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii, nr.317 din 01.07.2004. În: Monitorul Oficial al României, 01.09.2012, nr.628. Disponibil: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/64942>

## Criteria de evaluare a calității și eficienței activității inspecției judiciare

49. Legea privind statutul judecătorilor și procurorilor, nr.303 din 28.06.2004. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.09.2005, nr.826. Disponibil: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/64928>

50. Measuring the Quality of Justice (Măsurarea Calității Justiției). Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ). Strasbourg, 07.12.2016. Disponibil: <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-measuring-the-/1680747548>

51. Avizul Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni CCJE 18(2015) „Poziția puterii judecătorești și relația ei cu celelalte puteri al statului în democrația modernă”, 16.11.2015, Londra. Disponibil: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805a4c79>

52. Measuring the Quality of Justice (Măsurarea Calității Justiției). Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ). Strasbourg, 07.12.2016. Disponibil: <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-measuring-the-/1680747548>

53. Feld L. P., Voigt S. Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators (Creșterea economică și independența judiciară: dovezi interstatale folosind un nou set de indicatori). În: *CESifo Working Paper*, No. 906, 2003, Center for Economic Studies and ifo Institute (CESifo), Munich. 42 p. Disponibil: <http://hdl.handle.net/10419/76285>

54. Guceac I. Constituționalismul și statul de drept în Republica Moldova. Realități și perspective. În: *Revista de Știință, Inovare, Cultură și Artă Akademos*, nr.3(46), 2017, p.78-85. Disponibil : [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/78\\_85\\_Constitutionalismul%20si%20statul%20de%20drept%20in%20Republica%20Moldova.%20Realitati%20si%20perspective.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/78_85_Constitutionalismul%20si%20statul%20de%20drept%20in%20Republica%20Moldova.%20Realitati%20si%20perspective.pdf)

55. Codul Administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.01.2003, nr.6-8. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=122610&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122610&lang=ro#)

56. Ghidul privind comunicarea cu media și publicul pentru instanțe și procuraturi. Adoptată la cea de-a 31 adunare plenară a Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (CEPEJ), Strasbourg, 3-4 decembrie 2018 (CEPEJ(2018)15). Disponibil: <https://rm.coe.int/cepej-2018-15-en-communication-manual-with-media/16809025fe>

57. Checklist for promoting the quality of justice and the courts (Lista de verificare pentru promovarea calității justiției și a curților). Adoptată de Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) la cea de-a 11-a adunare plenară.



Strasbourg, 2-3 iulie 2008. Disponibil : <https://rm.coe.int/european-commission-for-efficiencyof-justice-cepej-checklist-for-promo/16807475cf>

58. Negru A. Valorificări teoretice și perspective praxiologice ale fenomenului justiției consolidate. În: *Legea și viața*, nr.11, 2012, p.52-58. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/Valorificari%20teoretice%20si%20perspective%20praxiologice%20ale%20fenomenului%20justitiei%20consolidate.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Valorificari%20teoretice%20si%20perspective%20praxiologice%20ale%20fenomenului%20justitiei%20consolidate.pdf)

59. Negru A. Valorificarea capacității societății civile în procesul de reformare a justiției. În: *Revista Națională de Drept*, nr. 10-11, 2011, p.19-23. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/Valorificarea%20capacitatii%20societatii%20civile%2019\\_23.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Valorificarea%20capacitatii%20societatii%20civile%2019_23.pdf)

60. Regulamentul de organizare și funcționare a Inspecției Judiciare. Aprobato prin Ordinul nr.134 din 10.12.2018. În: Monitorul Oficial al României, 11.12.2018, nr.1049. Disponibil: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/208780>

61. Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, nr.947-XVIII din 19.07.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.10.1996, nr.64. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=122078&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122078&lang=ro#)

62. Regulamentul cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Judiciare. Aprobato prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii, nr.89/4 din 29.01.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 31.05.2013, nr.119-121. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=42945&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=42945&lang=ro)

63. Avizul nr. 10(2007) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei referitor la Consiliul Justiției în serviciul societății. Adoptat cu prilejul celei de-a 8-a reuniuni. Strasbourg, 21-23 noiembrie 2007. Disponibil: <https://rm.coe.int/1680747da0>

64. Negru A. *Consolidarea justiției în statul contemporan democratic*. Monografie. Universitatea de Stat din Moldova. Facultatea de Drept. Catedra Teoria și Istoria Dreptului. Chișinău, 2012. 239 p.

65. Negru A. Valorificarea capacității societății civile în procesul de reformare a justiției. În: *Revista Națională de Drept*, nr. 10-11, 2011, p.19-23. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/Valorificarea%20capacitatii%20societatii%20civile%2019\\_23.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Valorificarea%20capacitatii%20societatii%20civile%2019_23.pdf)

66. Negru A. Josanu C. Încadrarea societății civile în procesul de autoadministrare a justiției realizat prin instituția Consiliului Superior al Magistraturii. În: *Revista Institutului Național al Justiției*, nr.2(52), 2020, p.30-33.

## **Criterii de evaluare a calității și eficienței activității inspecției judiciare**

Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/30-33\\_18.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/30-33_18.pdf)

67. Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers lawyers (Raport al Raportorului Special asupra independenței judecătorilor și avocaților). A/67/305, UN DOC, 13.08.2012. Disponibil: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/67/305>

68. Basic Principles on the Independence of the Judiciary (Principii fundamentale ale independenței justiției). Adoptate la al 7 – lea Congres al Națiunilor Unite referitor la Prevenirea Infracțiunilor și la Tratamentul Infracțiilor, care a avut loc la Milano din 26 august până la 6 septembrie 1985 și aprobat prin rezoluțiile Adunării Generale 40/32 din 29 noiembrie 1985 și 40/146 din 13 decembrie 1985). Disponibil: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>

69. Basic Principles on the Independence of the Judiciary (Principii fundamentale ale independenței justiției). Adoptate la al 7 – lea Congres al Națiunilor Unite referitor la Prevenirea Infracțiunilor și la Tratamentul Infracțiilor, care a avut loc la Milano din 26 august până la 6 septembrie 1985 și aprobat prin rezoluțiile Adunării Generale 40/32 din 29 noiembrie 1985 și 40/146 din 13 decembrie 1985). Disponibil: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>

70. Judicial Accountability. International standards on accountability mechanisms for judicial corruption and judicial involvement in human rights violations. Practitioners Guide No. 13. (Răspunderea judiciară. Standarde internaționale privind mecanismele de răspundere pentru corupție judiciară și implicarea judiciară în violarea drepturilor omului. Ghidul practicienilor nr.13). International Commission of Jurists, iunie 2016, 170 p. Disponibil <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/06/Universal-PG-13-Judicial-Accountability-Publications-Reports-Practitioners-Guide-2016-ENG.pdf>

71. Avizul nr. 7 (2005) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind „Justiția și societatea”, adoptată de către CCJE în cadrul celei de-a șasea reuniuni. Strasbourg, 23-25 noiembrie 2005. Disponibil: <https://rm.coe.int/1680747c8a>

72. Stawa G., Improving Efficiency in court administration: From bureaucratic static to active court management and leadership (Îmbunătățirea eficienței în administrarea instanțelor: De la statica birocratică la administrare activă a instanțelor și leadership). În: Contemporary Court Administration: Key Element for Judicial Reform (Conference Book). 23-24 October, Chisinau, Republic of Moldova, p.34-36. Disponibil: <http://crjm.org/wp-content/>

[uploads/2015/04/Cont-court-admin-2014.pdf](#)

73. Devlin R., Dodek A. Regulating Judges. Beyond Independence and Accountability (Reglementarea judecătorilor. Dincolo de independență și răspundere). Edward Elgar Publishing. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2016, 419 p. Disponibil: [https://books.google.md/s?hl=ro&lr=&id=LhelDQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=judicial+inspections,+judicial+councils&ots=SXPhUW9D7o&sig=BdAlbLPj8AeBO1dHHESWGQBYyoY&redir\\_esc=y#v=onepage&q=judicial%20inspections%2C%20judicial%20councils&f=false](https://books.google.md/s?hl=ro&lr=&id=LhelDQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=judicial+inspections,+judicial+councils&ots=SXPhUW9D7o&sig=BdAlbLPj8AeBO1dHHESWGQBYyoY&redir_esc=y#v=onepage&q=judicial%20inspections%2C%20judicial%20councils&f=false)

74. Vedinaș V. Calitatea personalului din sectorul public – calitatea serviciilor de dezvoltare durabilă. Relații și corelații. În: *Analele Universității din București*, iulie-decembrie 2013-II, Editura C-H-Beck, p.173-183.

75. Measuring the Quality of Justice (Măsurarea Calității Jusitției), Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ). Strasbourg, 07.12.2016. Disponibil: <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-measuring-the-/1680747548>

76. Ghidul privind comunicarea cu media și publicul pentru instanțe și procuraturi. Adoptată la cea de-a 31 adunare plenară a Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (CEPEJ), Strasbourg, 3-4 decembrie 2018 (CEPEJ(2018)15). Disponibil: <https://rm.coe.int/cepej-2018-15-en-communication-manual-with-media/16809025fe>

77. Creciun N. Excluderea dreptului judecătorilor în funcție de a accede în Inspekția Judiciară – mijloc de soluționare a conflictelor de interese sau subminarea esenței autoadministrării judecătorești. În: materialele conferinței științifice naționale cu participare internațională *Realități și perspective ale învățământului juridic național*, 01-02 octombrie 2019, Chișinău, 2020, p.212-220.

78. Measuring the Quality of Justice (Măsurarea Calității Jusitției), Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ). Strasbourg, 07.12.2016. Disponibil: <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-measuring-the-/1680747548>

79. Measuring the Quality of Justice (Măsurarea Calității Jusitției), Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ). Strasbourg, 07.12.2016. Disponibil: <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-measuring-the-/1680747548>

80. Avizul nr. 6 ( 2004 ) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenția Comitetului de Miniștri asupra procesului echitabil într-un

## **Criteria de evaluare a calității și eficienței activității inspecției judiciare**

---

termen rezonabil și rolul judecătorilor în acest proces, luând în considerare mijloacele alternative de soluționare a disputelor. Strasbourg, 24 noiembrie 2004. Disponibil: <https://rm.coe.int/1680747737>

81. Avizul CCJE 3(2002) 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, 19.11.2002, Strasbourg. Disponibil: <https://rm.coe.int/1680747bac>

82. Manea T. Independența magistratului și răspunderea disciplinară a acestuia. Elemente de drept comparat. În: *Revista Institutului Național al Justiției*, 2014, nr. 4, p.22-24. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/Independenta%20magistratului%20si%20raspunderea%20diosciplinarai.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Independenta%20magistratului%20si%20raspunderea%20diosciplinarai.pdf)

83. Negru A. Obiective ale procesului de consolidare a justiției contemporane. În: *Revista Institutului Național al Justiției*, nr. 4(51)2019, p.39-45. Disponibil: [https://www.inj.md/sites/default/files/39-45\\_3.pdf](https://www.inj.md/sites/default/files/39-45_3.pdf)

84. International Framework for Court Excellence (Cadrul Internațional pentru Excelența Curților). International Consortium on Court Excellence. 2<sup>nd</sup> Edition, March 2013. Disponibil: [http://www.courtexcellence.com/\\_data/assets/pdf\\_file/0013/7312/the-international-framework-2e-2014-v3.pdf](http://www.courtexcellence.com/_data/assets/pdf_file/0013/7312/the-international-framework-2e-2014-v3.pdf)

85. European Judicial Systems – Efficiency and Quality of Justice (Sisteme Judiciare Europene – Eficiența și Calitatea Justiției). CEPEJ Studies No.26, 2018, Edition (2016 data). Disponibil: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>

86. Avizul nr.18(2015) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni, Poziția puterii judecătorești și relația ei cu celelalte puteri ale statului în democrația modernă, Londra, 16.10.2015. Disponibil: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805a4c79>

87. Negru A. Importanța activismului juridic profesional pentru justiția națională. În: materialele conferinței științifice *Statul, securitatea și drepturile omului în condițiile societății informaționale* 2019, 13-14 decembrie 2018, Chișinău, p.48-62. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/48-62.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/48-62.pdf)

88. Guceac I. Constituționalismul și statul de drept în Republica Moldova. Realități și perspective. În: *Revista de Știință, Inovare, Cultură și Artă Akademos*, nr.3(46), 2017, p.78-85. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/78\\_85\\_Constitutionalismul%20si%20statul%20de%20drept%20in%20](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/78_85_Constitutionalismul%20si%20statul%20de%20drept%20in%20)

[Republica%20Moldova.%20Realitati%20si%20perspective.pdf](#)

89. Devlin R., Dodek A. *Regulating Judges. Beyond Independence and Accountability* (Reglementarea judecătorilor. Dincolo de independență și răspundere). Edward Elgar Publishing. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2016, 419 p. Disponibil: [https://books.google.md/o&lr=&id=LhelDQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=judicial+inspections,+judicial+councils&ots=SXPhUW9D7o&sig=BdAlbLPj8AeBO1dHHESWGQBYoY&redir\\_esc=y#v=onepage&q=judicial%20inspections%2C%20judicial%20councils&f=false](https://books.google.md/o&lr=&id=LhelDQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=judicial+inspections,+judicial+councils&ots=SXPhUW9D7o&sig=BdAlbLPj8AeBO1dHHESWGQBYoY&redir_esc=y#v=onepage&q=judicial%20inspections%2C%20judicial%20councils&f=false)

90. Alt E. Calitatea hotărârilor judecătorești. În: *Revista Forumul Judecătorilor*, nr. 2/2009, p.52-56. Disponibil: <http://www.forumuljudecatorilor.ro/wp-content/uploads/Art-7-Forumul-judecatorilor-nr-2-2009.pdf>

---

## PERSPECTIVELE PRECEDENTULUI JUDICIAR ÎN MANIFESTAREA DE FORMĂ A DREPTULUI NAȚIONAL

### PERSPECTIVES OF THE JUDICIAL PRECEDENT AS MANIFESTATION OF FORM OF THE NATIONAL LAW

CZU: 340.142/.143(478)

#### **Summary**

*The judicial precedent is not recognized as a formal source of law in the national legal system for various reasons. This investigation intends to reconsider this formal source of law, in the sense of continental law, emphasizing its axiology on the stability of legal relations, on the quality and efficiency of national justice, on the necessity to motivate the acts of justice. It is also intended to elaborate a mechanism of legitimation of the judicial precedent in the national legal system.*

**Keywords:** *judicial precedent, interpretation of law, rule of law, legal analogy, legal system, legitimation of the judicial precedent*

Interesul doctrinar referitor la identificarea și caracteristica formelor dreptului, fiind un element de competență științifică a Teoriei Generale a Dreptului, este actual și pentru realitatea juridică națională, în expresiile practice. Insistăm la o exemplificare de natură practică; or, valoarea precedentului judiciar pentru sistemul juridic național este recunoscută și mult apreciată. Evenimente de natură juridică au influențat și dinamizat evoluția valorificării acestei forme a dreptului, fapt ce, într-o finalitate, contribuie la fortificarea sistemului juridic, a sistemului de drept și chiar a sistemului legislativ național. Sistemul izvoarelor formale ale dreptului sau, conotativ exprimându-ne, sistemul formelor dreptului, prioritatea și ponderea elementelor constitutive în cadrul acestuia, ne prezintă o pluralitate de informații utile, ce caracterizează realitatea juridică națională; ne vorbește chiar despre calitatea ei, despre subiecții care participă la elaborarea normelor juridice, despre metodele de control al calității și unicității sistemice a normelor juridice, despre gradul de democratizare a regimului politic în ansamblul său de manifestare. Normele juridice generale, caracteristice sistemului juridic romano-

germanic, sunt supuse riscului unor interpretări diferite de către instanțele judecătorești, care sunt nevoite să asigure o calitate înaltă a pregătirii teoretice a judecătorilor, fenomen ce necesită multiple eforturi financiare. Precedentul judiciar permite o specializare îngustă a judecătorilor și solicită, preponderent, o pregătire cu caracter practic, orientată spre aplicarea normei juridice. Însă, în aceste condiții, sunt respectate cerințele de calitate a actului de justiție și de aplicare corectă a normei juridice ce corespunde cazului concret.

Apare necesitatea identificării unei definiții clare în domeniu, doctrina evidențiind un spectru divers de opinii. Diversitatea opiniilor se datorează unei confuzii doctrinare, frecvent acceptată – or, natura precedentului judiciar de origine anglo-saxonă nu coincide cu natura precedentului judiciar de natură romano-germanică. Similitudinile sunt atât de puternice, încât diferența poate fi identificată numai prin intermediul anumitor intervenții doctrinare complexe și, în scopul evitării acestora, menționăm esențiala deosebire – instanțele judecătorești superioare într-un sistem juridic anglo-saxon sunt creatoare de norme juridice, iar instanțele similare dintr-un sistem juridic romano-germanic nu pot crea norme juridice. Valoarea instanțelor judecătorești superioare în sistemul de drept romano-germanic constă în capacitatea de interpretare a normelor juridice elaborate de către legislator, în procesul exercitării controlului judiciar. Controlul judiciar, la rândul său, se manifestă prin două forme: în funcție de actul juridic supus verificării, distingem controlul de constituționalitate și controlul de legalitate. Dacă controlul de constituționalitate vizează legile, atunci controlul de legalitate se referă la actele juridice normative subordonate legii și al actelor juridice individuale, cu caracter nenormativ, control exercitat în procedura generală a contenciosului administrativ. Dicționarul explicativ juridic menționează că **Precedentul judiciar** este interpretat juridic drept hotărâre judiciară anterioară care, chiar dacă nu poate constitui izvor de drept penal, are rolul de a orienta practica judiciară la un moment dat [1]. Altă definiție, expusă de autorul Poalelungi M., este următoarea: „Precedentul judiciar este considerat a fi o hotărâre judecătorească anterioară, care, chiar dacă nu constituie izvor de drept formal, are rolul de a orienta practica judiciară la un moment dat, o hotărâre citată ca exemplu sau analogie pentru a soluționa probleme similare de drept în cazuri ulterioare. Precedentul judiciar este rezultatul interpretării legii de către o instanță de judecată competentă, rezultat care dezvăluie și adâncește conținutul unei spețe la regula dezvoltată anterior” [2].

Sistemele juridice contemporane sunt atribuite unor familii de drept preponderent conform clasificării elaborate la mijlocul sec. al XX-lea, de către renumitul savant francez René David [3, p.46]. Sistemul juridic național, la

## **Perspectivile precedentului judiciar în manifestarea de formă a dreptului...**

---

momentul actual, face parte din familia sistemelor juridice romano-germanice [4], de la identificarea juridică a Republicii Moldova în calitate de stat independent – subiect al dreptului internațional. Anterior, sistemul juridic al RSSM îl putem considera drept o parte componentă a unui sistem juridic mai complex – al URSS - atribuit de ilustrul comparativist francez familiei sistemelor juridice socialiste [5, p.37]. Trecerea firească dintr-o familie juridică în alta este posibil de argumentat prin intermediul a două ipoteze: 1) sistemul juridic al URSS, fiind accentuat ideologizat, după pierderea influenței acesteia, s-a destrămat rapid, de rând cu statul federal socialist; 2) tradițiile și originile inițiale ale sistemului juridic național, indiferent de fluctuația politică a teritoriului, au rămas incontestabil de origine romano-germanică, manifestând, inițial, o influență bizantină [6, p.9], ulterior franceză [7, p.75] și finalizând cu manifestarea influențelor tradițiilor juridice de origine germană [8, p.319], în expresia Imperiului Rus. Astfel, originile juridice, la obținerea independenței Republicii Moldova, n-au avut dileme fundamentale în perspectivele evolutive. Realitățile contemporane, inclusiv cele juridice, ne determină spre o reconceptualizare a sistemului izvoarelor formale ale dreptului național și, deci, a capacității de creare a dreptului național, competență firească pentru Legislativ, recunoscută pentru Executiv și negată cu vehemență pentru Autoritatea Judecătorească. „Sistemul anglo-saxon al precedentului judiciar, blamat multă vreme în dreptul continental franco-german pentru lipsa de constanță și de uniformitate, este departe de a fi un sistem revoluționar, căci s-a dovedit a fi mult mai adaptat la nevoile circuitului juridic, și, în special, al celui de afaceri, fiind atât constant, cât și ușor adaptabil la schimbările perpetue ale mediului juridic și ale celui de afaceri” [9]. Sistemul juridic național, prezentându-se drept un sistem de origine romano-germanică, avându-și proveniența în dreptul socialist, ne determină a afirma că precedentul judiciar nu este o formă a dreptului caracteristică sistemului juridic național [10, p.164]. Deci, nu există norme juridice constitutive ale sistemului de drept național ce s-ar conține în precedente judiciare. Mai exact, n-au existat.

Este necesar de a efectua o diferență între recunoașterea puterii juridice a precedentului judiciar creat de autorități judiciare străine, competența cărora este recunoscută de către Republica Moldova, prin aderarea la anumite tratate internaționale și între recunoașterea competenței de creare a precedentului judiciar de către autoritățile judecătorești naționale. Dacă pentru prima situație, atât în domeniul doctrinar, cât și în domeniul practic, lucrurile sunt clare, atunci pentru situația a doua - de recunoaștere a competenței în elaborarea precedentelor judiciare autorităților judiciare naționale – există confuzii.

În condițiile sistemului juridic de origine romano-germanică hotărârile



judecătorești își ating scopul prin rezolvarea unui caz concret, iar soluția dată este obligatorie pentru părțile implicate în respectiva cauză, ea nu angajează în niciun fel instanțele judecătorești. Tradițional, doctrina juridică națională menționează cu fermitate că precedentul judiciar în sistemul juridic național nu este recunoscut ca izvor de drept [11, p.86]. Evident, afirmația în cauză nu exclude posibilitatea recunoașterii valorii precedentelor judiciare emise de autorități juridice străine de către autoritățile publice naționale. *Convenția constituie o parte integrantă a sistemului legal intern și, respectiv, urmează a fi aplicată direct, ca orice altă lege a Republicii Moldova, cu deosebirea că CEDO are prioritate față de restul regulilor interne, care îi contravin* [12]. Principalele izvoare formale ale dreptului național sunt considerate actul normativ și contractul normativ [13, p.275]. Relevanța în domeniu, ce intenționăm a o evidenția, se exprimă în aprecierea conceptuală și acceptarea practică a competenței instanțelor judiciare superioare de drept comun și de jurisdicție constituțională în domeniul creării normelor juridice, competență pe care, până recent, nu o dețineau.

Sistemul juridic românesc se confruntă cu probleme similare: „Chestiunea ridicării practicii judiciare la nivel de izvor de drept este, însă, o decizie de mare responsabilitate, ce ar fi bine să fie luată în cunoștință de cauză. O decizie de acest gen nu va putea fi luată decât după ce s-a răspuns în prealabil la următoarele întrebări: – ce înseamnă precedentul judiciar și cum a putut el să ajungă izvor de drept în anumite sisteme? – este pregătit judecătorul român să joace rol de legiuitor? – este capabilă societatea românească să răspundă pozitiv unei astfel de provocări?” [14]

Sistemul juridic național se pronunță categoric – instanțele judecătorești de drept comun nu creează precedente judiciare. Afirmația fiind evidentă, menționăm, totuși, competența Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova de a elabora Avize consultative, în anumite domenii. Acestea vizează în exclusivitate aplicabilitatea normelor juridice. Fiind un exemplu de interpretare oficioasă, ea nu posedă un caracter obligatoriu; ea conține recomandări de aplicare corectă, eficientă și uniformă a normelor juridice, la soluționarea anumitor categorii de cauze. Reglementările în domeniu, care determină competența CSJ sunt: a) Legea CSJ [15]; b) Regulamentul CSJ [16]. Astfel al. 2, art. 1 - *Curtea Suprema de Justitie – organul suprem al puterii judecatoresti*, stipulează: „Curtea Suprema de Justitie este instanta judecatoreasca suprema care asigura aplicarea corecta si uniforma a legislatiei de catre toate instantele judecatoresti, solutionarea litigiilor aparute in cadrul aplicarii legilor, garanteaza responsabilitatea statului fata de cetatean si a cetateanului fata de stat.” Aplicarea corectă și uniformă a legislației de către instanțele judecătorești este realizată prin activitatea Plenului

## **Perspectivile precedentului judiciar în manifestarea de formă a dreptului...**

Curții Supreme de Justiție – emitentă de Hotărâri ale Plenului. Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea administrativă a Curții Supreme de Justiție, intervine cu detalieri de competență prin intermediul al.3, art. 20 :”Plenul Curții Supreme de Justiție: d) examinează rezultatele generalizării practicii judiciare și adoptă hotărâri cu caracter explicativ; e) întru asigurarea uniformizării practicii judiciare, emite, la solicitarea instanțelor judecătorești, avize consultative în cazul apariției problemelor legate de aplicarea legii;” Fiind apreciată drept interpretare autentică oficioasă, activitatea de interpretare realizată prin intermediul Avizului Consultativ nu poate fi considerată drept creatoare de norme juridice, deci nu constituie precedente.

Amintim că interpretările judiciare extensive pentru domeniul dreptului punitiv nu pot fi acceptate într-un sistem juridic în care precedentul judiciar nu este recunoscut drept izvor formal al dreptului. În condițiile naționale, chiar pentru dreptul privat, instanțele judiciare superioare nu realizează interpretări extensive, acestea fiind orientate spre detalierea (precizarea) normei juridice (în situația normei excesiv de generale) ori spre aplicarea normei juridice în condițiile analogiei juridice. Astfel încercăm a efectua o paralelă cu modelul englez, printr-o apreciere strictă a precedentului judiciar în sens că pot fi acceptate numai hotărârile instanței (instanțelor) judecătorești superioare care creează norme juridice. Procesul de interpretare, în sens de „tălmăcire” a normei juridice, de stabilire a sensului exact al normei juridice, în condițiile unei interpretări oficiale, generale și în sensul unei interpretări cazuale, în limitele unei hotărâri judecătorești, nu poate finaliza cu existența unui precedent în realitățile sistemelor juridice romano-germanice. Dacă și poate fi acceptat precedentul judiciar, conform modelului englez în expresie de formă a dreptului, atunci numai prin aprecierea concomitentă de creare a unei norme juridice noi sau, în cele mai modeste condiții, prin constatarea unei interpretări extensive, perspectivă exclusă pentru normele juridice penale. Din argumentul că dreptul penal nu formează în exclusivitate dreptul public, interpretarea extensivă fiind destinată și pentru ramurile care formează dreptul privat, menționăm că perspectivele identificării existenței unor precedente judiciare de model englez se manifestă în cadrul interpretării extensive a normelor juridice ori al creării unor norme juridice în exclusivitate noi. Anume în aceste condiții și apare necesitatea precedentului judecătorec – când instanța, prin interpretări extensive ale normei juridice sau în condiții de analogie juridică (a legii ori a dreptului) creează reglementări juridice noi.

Ne convingem că discuțiile interminabile referitoare la valoarea precedentului judiciar, în manifestare de formă a dreptului, au fost generate de interpretarea

diferită a termenului „precedent”. Doctrina juridică face o diferențiere între precedentul caracteristic modelului juridic englez și precedentul caracteristic modelului continental. Sistemele juridice de origine romano-germanică acceptă competența legiferării numai Legislativului. Efectuând o incursiune doctrinară, identificăm diferite limite de interpretare a dreptului și a normelor juridice. Astfel, putem vorbi despre interpretarea restrictivă, literală și extensivă [17, p.548]. Dacă în rezultatul interpretării restrictive obținem o normă/interpretare mai îngustă ca norma juridică inițială, iar în rezultatul interpretării literale se obține un rezultat identic, atunci numai raportarea normei juridice interpretate extensiv la norma juridică și este rezultatul acestei forme de interpretare diferențiază precedentul continental de precedentul englez. Altfel spus, capacitatea de creare a dreptului nu este acceptată în sistemele juridice europene în contextul activității jurisdicționale. Nici instanța de judecată, nici chiar Curtea Constituțională, nu sunt competente a crea norme juridice noi, chiar și pe cale interpretării extensive. Și exemplele invocate anterior confirmă respectarea de către Curtea Constituțională a limitelor normelor constituționale, care necesită o abordare complexă, multiaspectuală, logico-istorică.

Investigația menționată evidențiază interesul doctrinar referitor la natura precedentului judiciar. Intențiile de formare a unui sistem judiciar european au diminuat valoarea conceptului precedentului judiciar în perceperea de izvor formal al dreptului. Afirmarea este argumentată prin influențe reciproce asupra dreptului european, ale sistemelor juridice europene și ale sistemului juridic englez. Astfel, confuzia inițială este determinată de natura puțin diferită a precedentului judiciar în sistemul juridic englez și în sistemele juridice europene, ce nu se limitează la o simplă definiție, dar își găsește o reflectare în organizări judecătorești complexe, în coraportul dintre Legislativ și Justiție, în competențe de creare a dreptului ș.a.

Suntem nevoiți a recunoaște că limitele de competență atribuite autorității judecătorești și justiției în ansamblu vor fi supuse revizuirii și orientate spre o lărgire a acestora. Vorbim atât cu referință la instanțele de drept comun, cât și la Curțile Constituționale. Or, ajustarea textelor juridice, inclusiv a celor de natură constituțională, la realitățile sociale supuse unor transformări firești este deja, în anumite situații, o necesitate incontestabilă. Și valoarea precedentului de model anglo-american este evidentă: Anglia nu are nevoie de constituție scrisă și se ghidează de un sistem de acte juridico-politice adoptate în diferite etape ale statului englez; Statele Unite ale Americii se conduc de o Constituție, care este cea mai veche din lume.

## **Perspectivile precedentului judiciar în manifestarea de formă a dreptului...**

---

Cel mai important gând, ce urmează a fi menținut în caracteristica precedentului, este că acesta apare drept un izvor formal al dreptului. Și urmează a se da răspuns la întrebarea – este oare precedent judiciar hotărârea judecătorească ce interpretează norma legală? În special, dacă interpretarea în cauză este una ce nu depășește limitele normei juridice interpretate din actul normativ-juridic. Afirmăm că este. Detalierea normei juridice, intervenția în ipoteza normei juridice pe calea interpretării judiciare, apare drept proces de precizare a unei norme generale și voința legislatorului nu este afectată. Concomitent stabilim că putem face o delimitare clară între procesul de elaborare a normelor juridice și procesul de elaborare a dreptului. Or, procesul de elaborare a unei norme juridice generale poate fi o competență jurisdicțională care, însă, nu depășește competențele legislativului. Despre competența de a crea precedente judecătorești, atribuite instanței de judecată, nu este cazul de discutat, ea fiind considerată firească; or, interpretarea extensivă numai lărgeste limitele normei juridice existente și, nici chiar în aceste condiții nu poate fi privită în calitate de normă juridică nouă.

Pentru a avea posibilitatea aprecierii axiologice a precedentului judiciar în sistemul izvoarelor formale ale dreptului este necesară o precizare: vorbim de precedentul judiciar de model continental, nu de precedentul judiciar englez. După cum am menționat, conceptul continental al precedentului judiciar nu acordă competențe instanțelor judecătorești de a crea noi norme de drept, crearea normativ-juridică fiind un domeniu al celorlalte ramuri a puterii de stat. Valoarea precedentului judiciar de model continental constă în evoluția lui dintr-o interpretare casuală spre o interpretare oficială pentru cauze similare, însă fără depășirea limitelor câmpului de acțiune a normei juridice adoptate de Legislativ. Doctrina juridică națională, la moment, apreciază o astfel de interpretare drept „interpretare oficioasă”, cu caracter neoficial și, deci, care, nu posedă un caracter de obligativitate. Modelul continental al precedentului juridic are destinația numai de a „concretiza” norma juridică generală pentru a o face aplicabilă anumitor categorii de relații juridice, fără a depăși limitele normei juridice generale elaborate de Legislativ.

Precedentul judiciar de model continental presupune o interpretare literală sau restrictivă a normei juridice generale, acesta fiind un semn distinctiv al sistemelor juridice romano-germanice. Instituția analogiei legii și a dreptului este un model similar, numai că el impune și un proces de elaborare a unui model de soluționare a cauzei, prin analogie, nedepășind oricum limitele normei juridice împrumutate. Legislatorul oricând poate interveni în domeniu cu o reglementare juridică absolut diferită de soluția judiciară, care va avea forță juridică pentru viitor. Intervenția reglementării juridice legislative într-un proces în derulare

impune aplicabilitatea normei juridice adoptate de Parlament la orice etapă de derulare a acestuia. Dacă hotărârea judecătorească a intrat în vigoare, conținutul ei are autoritate de lucru judecat și numai în situația de afectare a drepturilor omului poate fi pasibilă de revizuire în condițiile codului de procedură civilă.

Revenind la valoarea precedentului judiciar de model continental, menționăm caracterul praxiologic al acestuia el, care se manifestă într-o simbioză armonioasă cu caracterul general al normei juridice de origine romano-germanică.

Competența de elaborare a normelor juridice revine în exclusivitate Parlamentului, însă realitățile practice impun delimitări clare și detaliate, în limitele normei juridice generale, cu destinația de precizare interpretativă cazuală, efectuate de instanțele de judecată. Astfel, instanțele nu dețin competența de creație normativ-juridică, dar numai de precizare, de detaliere a normei juridice, „modelând”, în interiorul hotarelor normei juridice, un ansamblu de precedente judiciare de valoare aplicativă în domeniul normelor ce nu au un caracter punitiv. Considerăm că restricțiile stabilite de interpretare, caracteristice compartimentării dreptului în public și privat, sunt depășite și chiar neaplicabile pentru interpretarea literală și restrictivă, acesta formând câmpul precedentului judiciar de model continental.

Interpretarea restrictivă este efectuată de instanțele judecătorești naționale în condițiile de aplicare a normei, însă are un caracter cazual și nu generic. Perspectiva interpretării restrictive generale de către instanțele superioare ar fi o situație de creare a normei juridice și, deci, a unui precedent judecătorec. Existența precedentului judecătorec, posibilitatea încadrării lui în sistemul juridic național, ar facilita considerabil aplicarea uniformă a normelor juridice de către instanțe. Or, cât de frecvent, corect, din punctul de vedere al legislației, se utilizează analogia juridică în instanțele inferioare ale sistemului judecătorec național? Foarte rar. Precedentul judiciar ar introduce claritate și uniformitate, ar „amortiza” lipsa de experiență practică a tinerilor magistrați și ar responsabiliza, suplimentar, magistrații instanțelor superioare.

Caracterul excesiv de general al normelor juridice, specifice sistemului juridic de origine romano-germanică, provoacă diverse confuzii în procedura de aplicare a normelor juridice și, deseori, afectează neargumentat imaginea și creativitatea justiției. Este necesar a recunoaște: a) legislatorul nu poate prevedea toate situațiile de caz și nu le poate detalia în reglementare prin normă legală; b) o reglementare aproape cazuală și, totodată, calificată, poate fi efectuată numai de către instanțele judecătorești; c) existența precedentului judiciar ar contribui la

## Perspectivile precedentului judiciar în manifestarea de formă a dreptului...

soluționarea provocărilor contemporane și ar fortifica calitatea și eficiența actului de justiție.

Intervenim cu precizări și afirmăm că nu propunem o extremitate în cadrul fenomenului dreptului. „Legea nu este altceva decât ceea ce spune judecătorul că este. Dacă legiuitorul are puterea de a emite legea, judecătorul are *jurisdictio*, adică puterea de a spune dreptul. Acesta este sensul exact, originar, al principiului separației puterilor în stat.” [18] Recunoașterea precedentului judiciar, de rând cu actul normativ și contractul normativ, în calitate de izvor formal al dreptului pozitiv național, este obiectivul urmărit de noi. În nici un caz nu vorbim despre perceperea precedentului judiciar în calitate de izvor formal al dreptului de primă sau unică manifestare. Exprimarea axiologică a acestui izvor formal al dreptului își va obține o afirmare evolutiv, treptat, unicul factor determinant fiind abilitățile practice și pregătirea teoretică a magistraților Curții Supreme de Justiție. Anume de profesionalismul lor va depinde atât dinamica și arealul de manifestare a precedentului judiciar, cât și flexibilitatea sistemului dreptului național.

Considerându-se componente ale realităților juridice de origine romano-germanică, în care precedentul judiciar nu este, tradițional, un izvor formal de întâietate categorică, urmează a ne determina – în ce domenii ale dreptului să-și înceapă afirmarea, în ce domenii l-am putea legitima inițial, la un început de proiect. Devine evident că compartimentul dreptului privat, în primul rând se manifestă ca acel areal favorabil precedentului, dreptul privat reglementând cu prioritate realizarea intereselor private ale subiecților, normele acestuia fiind, cu prioritate, sub influența unor metode liberale de reglementare juridică.

O perspectivă optimistă o putem evidenția și pentru normele dreptului constituțional. Este prezentă opinia că, în rezultatul declarării, prin hotărârile Curții Constituționale, a neconstituționalității anumitor compartimente din actele normative, se conturează un proces, dacă nu de creare a dreptului, atunci de revizuire a legislației și, respectiv – a dreptului. Soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate a actelor normative, la sesizarea instanțelor judecătorești, prin intermediul Curții Supreme de Justiție, are consecințe similare pentru cazul concret aflat în examinarea instanței judecătorești. În astfel de situații, instanța de judecată se va conduce nu de actul declarat neconstituțional, ci de hotărârea Curții Constituționale.

Conform art. 28<sup>1</sup> din Legea cu privire la Curtea Constituțională[19], actul normativ declarat neconstituțional *urmează a fi modificat sau abrogat total sau parțial*. Guvernul este obligat în cel mult 3 luni de la data publicării hotărârii

Curții Constituționale, să prezinte Parlamentului proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea sau abrogarea actului legislativ sau a unor părți ale acestuia declarate neconstituționale. Parlamentul, la rândul său, va examina proiectul în mod prioritar.

În cazul în care a fost declarat neconstituțional un act normativ emis de Președintele Republicii Moldova sau de Guvern, aceste autorități, în termen de 2 luni de la data publicării hotărârii Curții Constituționale, modifică și completează sau abrogă actul sau unele părți ale acestuia declarate neconstituționale și, după caz, emit sau adoptă un nou act [20]. „Din cele menționate rezultă că hotărârea de declarare a legii sau a altui act normativ sau a unor părți ale acestora neconstituționale de către Curtea Constituțională *de iure* este un **precedent cu caracter normativ**” [21]. Or, Curtea Constituțională a Republicii Moldova, în calitate de „unică autoritate de jurisdicție constituțională”, s-a pronunțat, în opinia noastră, în condiții de interpretare extensivă, confirmând „blocul de constituționalitate” [22, p.5], format din Declarația de Independență și Legea fundamentală: „Declarația de Independență este elementul originar, intangibil și imuabil al blocului de constituționalitate. Prin Preambulul Constituției, Declarația de Independență vizează Constituția în integritatea sa. Prin urmare, orice control de constituționalitate sau orice interpretare urmează a avea în vedere nu doar textul Constituției, ci și principiile constituționale din blocul de constituționalitate” [23, § 90,91].

Alt exemplu, inspirat din activitatea Curții Constituționale a Republicii Moldova, este acela legat de interpretarea articolului 13 al Constituției. În intenția de a acorda o interpretare complexă și obiectivă, Curtea Constituțională a fost nevoită de a da o apreciere limitelor juridice fundamentale, în care încadrează și Declarația de Independență a Republicii Moldova; or, aceasta și reprezintă actul juridic ce fundamentează începutul existenței Republicii Moldova ca stat independent în perioada contemporană. În caz contrar, o interpretare autentică a textului constituțional ar fi orientat capacitatea decizională a Curții spre emiterea unei hotărâri vădit eronate, iar negarea relevanței caracterului fundamental al Declarației de Independență ar fi afectat continuitatea procesului de consolidare a statului Republica Moldova. Astfel „blocul de constituționalitate”, format din Declarația de Independență și Constituția Republicii Moldova, extinde limitele fundamental-juridice ale actelor normativ-juridice în cauză, din necesitatea completării reciproce ale acestora.

Intervențiile interpretative ale Curții Constituționale, în calitate de instanță de jurisdicție constituțională, în situațiile exemplificate supra sunt firești; or,

## **Perspectivile precedentului judiciar în manifestarea de formă a dreptului...**

---

Legislativul, în procesul de creare a dreptului, în procesul de legiferare nemijlocit este determinat de anumite criterii politice. Pluripartidismul, fiind un principiu de organizare și funcționare a sistemului politic în general și a Legislativului în special, nu atribuie neapărat procesului de legiferare un aspect de calitate. Anume în condițiile invocate și apare valoarea Autorității jurisdicționale constituționale, orientate, în activitatea sa, spre o colaborare perpetuă a sistemului dreptului cu normele constituționale. Hotărârile emise de Curtea Constituțională, având la originea lor juridicul și tendința de protejare a Legii Fundamentale de o diminuare axiologică, prin tolerarea unor acte normativ-juridice, pot fi creatoare de drept prin interpretări extensive, deci, pot fi percepute drept precedente judecătorești. Or, într-un stat de drept, contemporan și democratic, considerăm că supremația legii, prin uniformitatea ei organizațională și funcțională, poate concura cu suveranitatea, reflectată în Legislativ. Evident, făcând o abatere de la tema de discuție, fiecare popor își are conducătorii pe care îi merită și calitatea legilor determinată de cultura și conștiința juridică a societății. Fenomenul populismului ne determină a privi lucrurile cu mult mai critic. Ignoranța socială nu este o scuză, este un mediu fertil pentru corupție, tratamente inegale, ilegalități, subiectivism ș.a. Ne întrebăm - într-o abordare axiologică, ce este mai valoros și prioritar: - profesionalismul juridicului ori suveranitatea atribuită legiferării? Oare într-un stat de drept contemporan este posibil ca autoritatea legislativă să posede dreptul de a încălca conștient norma constituțională? Curtea Constituțională este formată, având la bază principiul profesionalismului. Parlamentul este format având la bază principiul reprezentativității. Întrebările în cauză devin deosebit de actuale în condițiile de dezvoltare esențială a capacităților tehnologice de manipulare socială care, într-un mediu favorabil, devine un instrument esențial de manipulare a conștiinței sociale.

Anume precizările efectuate și aduc claritate precedentului judiciar continental; or, chiar Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în aplicarea Convenției Europene a Drepturilor Omului, merge pe această cale; normele Convenției având un caracter generic, lasă câmp de manevră în procesul de realizare a justiției. O situație similară o identificăm și în procesul de activitate a Curților Constituționale; or, normele constituționale la fel sunt generice. O mică deosebire este că precedentele create de CtEDO dețin forță obligatorie, precum și actele emise de curțile constituționale pentru soluționarea altor categorii de cauze similare, spre deosebire de modelele de soluționare și interpretare cazuală a instanțelor judecătorești superioare de drept comun și specializate. Situația poate fi depășită printr-o reglementare constituțională, unde ar fi oportună mențiunea că hotărârile instanțelor judiciare superioare posedă forță juridică obligatorie



pentru instanțele judecătorești în soluționarea cauzelor similare. Poate fi acceptată și reglementarea ce ar confirma competența Legislativului de a modifica modelul de reglementare juridică stabilită de un precedent judecătoresc pe calea adoptării unei norme juridice noi.

Relevanța identificării statutului precedentului judiciar în realitatea juridică națională ar fortifica următoarele perspective:

- 1) Limitarea interpretării inexacte, contradictorii și abuzive din partea instanțelor judecătorești;
- 2) Posibilitatea conturării competenței unei instanțe judecătorești superioare – Curtea de Casație și Justiție, a cărei competență esențială să fie sistematizarea practicii judecătorești;
- 3) Motivarea calitativă și unică a hotărârii judecătorești ce formează fundamentul precedentului judiciar, ceea ce ar exclude necesitatea motivării detaliat a hotărârilor emise pe cauze similare;
- 4) Responsabilizarea subiecților implicați în procesul de realizare a justiției: a avocaților, procurorilor și judecătorilor;
- 5) Fortificarea rolului proactiv al avocaților și al acuzatorilor de stat;
- 6) Creșterea calității și transparenței actului de justiție;
- 7) Sporirea încrederii publice în justiție.

În concluzie, accentuăm atenția la valoarea precedentului judiciar de model european, în condițiile căruia instanțele judecătorești nu sunt creatoare de norme juridice. Esența precedentului în cauză constă în formula de motivare generică ce și formează acel lanț de operațiuni logice ce se află la baza actului de justiție. Claritatea motivării generice, caracteristice precedentului judiciar și reflectă axiologia acestuia pentru calitatea și eficiența justiției contemporane în general și a actului de justiție în special. Într-o apreciere a limitelor de competență a instanțelor judecătorești, conform modelului european al precedentului, vorbim numai de o interpretare restrictivă și literală a normei juridice, necesitatea interpretării extensive a anumitor norme chiar nefiind oportună. În situațiile lacunelor în drept intervine instituția analogiei juridice, ce și acordă posibilitatea sintetizării unei analogii normativ-juridice de către instanțele judecătorești superioare și va deține numai o soluție casuală, spre deosebire de competențele precedentului judiciar de interpretare extensivă din modelul englez, și păstrează limitele de competență a procesului de creație legislativă în seama autorității legislative.

Esnețiala deosebire dintre precedentul judecătoresc de model european și practica judecătorească formată din Hotărârile Plenului Curții Supreme de Justiție

## **Perspectivile precedentului judiciar în manifestarea de formă a dreptului...**

constă în prezența unui model de motivare, format dintr-un lanț de operațiuni logice, cu caracter generic de aplicare, ce ar putea fi utilizat la soluționarea cauzelor similare. Practica judecătorească este limitată numai de instituția interpretării juridice, orientată spre aplicarea uniformă a normelor juridice existente în cadrul legislativ existent.

În scopul încadrării precedentului juridic, îndeosebi a precedentului judiciar în sistemul izvoarelor formale a dreptului caracteristic realității juridice naționale, se necesită o voință politică de elaborare și adoptare a unei norme constituționale ce ar acorda un statut valoric acestei forme a dreptului. Or, în caz contrar, ar fi discutabile intențiile de reformare a Curții Supreme de Justiție și transformare a ei într-o Curte de Casație cu intenții de uniformizare a dreptului și a practicii judecătorești. Acordarea calității axiologice motivațiilor din actele emise de Curțile de Apel și va fi acea conlucrare eficientă în scopul fortificării actului de justiție național și a supremației dreptului în viața socială autohtonă.

### ***Referințe bibliografice:***

1. Disponibil: <https://legeaz.net/dictionar-juridic/precedent-judiciar>
2. Poalelungi M. Precedentul judiciar. Disponibil: <https://www.inj.md/sites/default/files/Manualul%20judecatorului%20pentru%20cauze%20civile%20Ediia%20II.%202013%20%281%29.pdf>
3. [Zlătescu Victor Dan, Teoria Marilor Sisteme de Drept Contemporan. București, 1992, 325 p.](#)
4. Рене Д. Основные правовые системы современности. Перевод с французского доктора юридических наук профессора В.А.Туманова. Москва: Прогресс, 1988. 548 с.
5. Negru A., Particularitățile ce stabilesc deosebirile dintre familiile romano-germanică și anglo-americană. Revista națională de drept, nr. 12, Chișinău, 2002, p.33-40.
6. Aramă E. Repere metodologice pentru studierea și aplicarea dreptului. Chișinău, 2009, CEP USM, 210 p.
7. Zlătescu V. D. Panorama marilor sisteme contemporane de drept. București, 1994, 319 p.
8. Motică R., Mihai Gh. Teoria generală a dreptului. București, Editura ALL Beck, 2001, V II, 346 p.
9. Piperea Gh. Precedentul judiciar și aplicabilitatea directă în dreptul intern a reglementărilor comunitare europene. Disponibil: <https://www.juridice>.

[ro/39452/precedentul-judiciar-si-aplicabilitatea-directa-in-dreptul-intern-a-reglementarilor-comunitare-europene.html](http://www.juridice.ro/39452/precedentul-judiciar-si-aplicabilitatea-directa-in-dreptul-intern-a-reglementarilor-comunitare-europene.html)

10. Negru B. Teoria generală a dreptului și statului. Chișinău, Bons offices, 2006. 320 p.

11. Ceterchi I., Craiovan I. Introducere în studiul dreptului. București, 1995, 122 p.

12. Hotărârea Plenul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, nr.17 din 19 iunie 2000 „Privind aplicarea în practica judiciară de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale”.

13. Avornic Gh. Teoria generală a dreptului, ed. a II-a. Chișinău: Editura Cartier, 2004. 577 p.

14. Bob D.M. Despre precedentul judiciar și valoarea sa de izvor de drept. Disponibil: <https://www.juridice.ro/39497/despre-precedentul-judiciar-si-valoarea-sa-de-izvor-de-drept.html>

15. Legea cu privire la Curtea Suprema de Justitie nr.789-XIII, din: 26.03.96. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.32-33 din 30.05.1996.

16. Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea administrativă a Curții Supreme de Justiție. Aprobata prin hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție nr. 2 din 28 februarie 2019. [http://jurisprudenta.csj.md/search\\_plen\\_csj.php?id=268](http://jurisprudenta.csj.md/search_plen_csj.php?id=268)

17. Negru B., Negru A. Teoria generală a Dreptului și Statului. Chișinău, 2017, 630 p.

18. Piperea Gh. Precedentul judiciar și aplicabilitatea directă în dreptul intern a reglementărilor comunitare europene. Disponibil: <https://www.juridice.ro/39452/precedentul-judiciar-si-aplicabilitatea-directa-in-dreptul-intern-a-reglementarilor-comunitare-europene.html>

19. ***Legea cu privire la Curtea Constituțională***, nr. 317, din: 13.12.1994. În: Monitorul Oficial Nr. 8 art. 86, publicat: 07-02-1995. Versiune în vigoare din 01.01.2010 în baza modificărilor prin: ***Legea Parlamentului nr. 139-XVIII***, din: 29.12.09. În: Monitorul Oficial nr. 197-200, din: 31.12.09 art.674

20. Șterbeț V. Jurisprudența constituțională – izvor al precedentului judiciar. Disponibil: <http://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&id=152&idc=7>

21. Șterbeț V. Jurisprudența constituțională – izvor al precedentului judiciar.

## **Perspectivile precedentului judiciar în manifestarea de formă a dreptului...**

Disponibil: <http://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&id=152&idc=7>

22. Tănase Al. Compendiu al jurisprudenței Curții Constituționale a Republicii Moldova (1995-2017), România, Wolters Kluver, 2017, 537 p.

23. HCC 36/2013 (blocul de constituționalitate), §§ 90-91. Disponibil: [http://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h\\_36\\_2013.pdf](http://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h_36_2013.pdf)

---

**ASIGURAREA SECURITĂȚII ECONOMICE CA VALOARE  
FUNDAMENTALĂ A SOCIETĂȚII DEMOCRATICE PRIN ANALIZA  
JURIDICĂ A CAP. XV COD CONTRAVENȚIONAL**

**ENSURING ECONOMIC SECURITY AS A FUNDAMENTAL VALUE  
OF DEMOCRATIC SOCIETY THROUGH THE LEGAL ANALYSIS OF  
CHAPTER XV OF THE CONTRAVENTION CODE**

**CZU 342.922:65.012.8(478)**

**Summary**

*The proposed paper contains a general analysis of more specific categories of contraventions, regarding a complex of values: entrepreneurial activity, taxation, customs activity and securities. Thus, the article presents aspects regarding the pre-existing conditions of the contraventions in this category, their constitutive contents, the forms and ways of commission, as well as the applicable sanctions. Due to the complex analysis of these elements, the objective legal qualification of the facts can be performed, the degree of social danger and the limits of their sanctioning can be determined. Establishing these contraventions is necessary for the defense of the rights and legitimate interests of the person, the defense of property, public order and other values protected by the contravention law.*

*Starting from the hypothesis that one of the national priorities of the Republic of Moldova in the 21<sup>st</sup> century is to ensure economic security, from the beginning of this paper we have to highlight the generic object of the given contraventions, consisting of four large groups of social relations resulting from the title of the chapter: entrepreneurial activity, taxation, customs activity, securities.*

*The illustrated official statistics regarding the commission, establishing, sanctioning of the contraventions provided in chapter XV of the Contravention Code had an important contribution to the elaboration of the paper. The granular data led to a better understanding of the ways and means the authorities fight against the phenomenon of economic contravention, but also the effectiveness of prevention measures, by comparing the information from year to year.*

*In the content of the work, the presence of the material object in some contraventions was mentioned, namely, the physical entity affected by the commission of the contravention.*

*Not least, as a result of the research, the subject of the contraventions was established, the individual and the legal entity, including the presence of the special subject – the responsible person and the person with a position of public dignity.*

*We believe that the proposed material will be useful for the students from the law faculties, but also to be implemented by the legal practitioners.*

**Keywords:** *entrepreneurial activity, taxation, customs activity, securities, economic security, contravention composition, contravention sanctions.*

*Securitatea, în general, este o stare de a fi ocrotit de orice pericol, un sentiment de încredere și de liniște pe care îl oferă cuiva lipsa vreunei amenințări. „Securitatea economică” reprezintă o parte componentă a securității, care rezidă într-o stare a economiei, manifestată prin legalitate, echilibru și dezvoltare. Ea se referă la capacitatea economiei de a face față șocurilor interne și externe. Securitatea economică poate fi privită în raport cu diferite categorii de obiecte ale securității: a producătorilor, a consumatorilor, a proprietarilor, a factorilor de producție, a statului. Până la începutul anilor 1990, cercetarea problemei securității naționale, cu atât mai mult a problemelor securității economice, în literatura autohtonă nu și-a găsit o răspândire largă. Politica securității naționale caută să reunească și să coordoneze contribuțiile actorilor în materie de securitate națională în funcție de interesele și amenințările considerate ca cele mai semnificative. Unele state, cum ar fi Marea Britanie, Franța și China, nu au o politică națională de securitate ca document unic și structurat, ci se bazează pe politicile de apărare sau cărțile albe care se concentrează doar pe apărarea națională. Alte state nu dau publicității documentele lor de politică sau nu au politici cuprinzătoare privind securitatea sau apărarea. Modalități de studiu teoretice pentru asigurarea securității economice în țările CSI au devenit relevante în perioada de transformare sistemică a economiei, când reformele de piață, schimbările în situația economică interdependente au conferit vulnerabilitate și amenințări economice de diferite tipuri. Un efect semnificativ asupra genezei categoriei de „securitate economi-că” l-au avut unele condiții macroeconomice, abordările formate și dezvoltate la înțelegerea teoretică a problemei. Sistemul de securitate națională de tip democratic reprezintă condiția fundamentală pentru o bună guvernare și garantarea libertății, prosperității individului. Determinarea instituțiilor securității naționale trebuie să lucreze eficient și responsabil, însă, concomitent cu menținerea libertăților civile, este o sarcină ambițioasă și provocatoare. În literatura de specialitate este menționat că obiectul referențial*

al „reformei sistemului de securitate” poate fi reprezentat de trei provocări: dezvoltarea unui cadru instituțional clar pentru realizarea securității, integrând politicile de dezvoltare cu cele de securitate; managementul tuturor instituțiilor de securitate (de apărare, ordine publică și servicii de intelligence); constituirea de către autoritățile civile legitime a agențiilor și instituțiilor de securitate profesionale și responsabile. [10, p. 46]

Totodată, securitatea economică este constituită dintr-un set de condiții interne și externe, care contribuie la creșterea dinamică eficientă a economiei naționale, a capacității de a răspunde nevoilor societății, statului, individului în parte, pentru a asigura competitivitate pe piețele externe, garantând împotriva tuturor tipurilor de amenințări și pierderi. [16, p. 3]

Prin securitatea economică se asigură independența și suveranitatea națională, posibilitatea de autodeterminare politică, militară și economică pe plan extern. Aceasta rezultă în mod obiectiv din condițiile existenței și dezvoltării societății, situației economice naționale.

În pofida faptului că Republica Moldova a parcurs doar trei decenii de independență, sistemul economic și reglementarea acestuia la nivel național nu pot fi tratate izolat. Prioritatea fundamentală a statului nostru în veacul al XXI-lea rămâne a fi asigurarea securității naționale, iar securitatea economică, cum am mai scris mai sus, este un segment convențional și important al acesteia. Ea are la bază o totalitate de exigențe de ordin intern și extern, care asigură creșterea economică națională, a capacității de a răspunde nevoilor oamenilor, angajându-se să mențină siguranța împotriva tuturor formelor de atacuri și pagube.

Securitatea economică este asigurată, inclusiv, print-un set de norme juridice, care sunt bine fundamentate, concrescute și aliniate la rigorile impuse de realitățile pieței mondiale și în strictă conformitate cu interesul național al Republicii Moldova. În rândul cercetătorilor autohtoni din domeniul dreptului se formează o opinie potrivit căreia dreptul securității naționale ar putea exista ca ramură distinctă a dreptului național, iar dreptul securității economice ca o subramură a dreptului securității naționale, fapt constatat deja la nivel național într-un număr consistent de state europene [9, p. 25].

Trebuie de subliniat faptul că impactul amenințărilor externe și majorității celor interne asupra securității economice a Republicii Moldova se manifestă în primul rând prin săvârșirea faptelor ilicite, fie penale, fie contravenționale sau de altă natură. În consecință, întreaga gamă de măsuri statale pentru a ocroti

interesele economice ale țării ar trebui realizate în primul rând în zona prevenirii și combaterii iliciturilor, inclusiv sancționarea celor care se fac vinovați de aceste fapte.

Amenințările economice (pericol) – presupun existența și acțiunea forțelor și factorilor reali sau potențiali care pot fi destabilizatori în raport cu individul, sistemul social sau natural, provocând pagube pentru ei, perturbarea sau distrugerea lor totală. Ele se pot manifesta prin mai multe forme, de exemplu: intenții și acțiuni ostile ale unor subiecți împotriva altor; amenințări activității vitale ale omului din cauza consecințelor unor greșeli, erori de calcul, acțiuni iresponsabile; riscuri, provocări, dezastre naturale, etc. Pe de o parte, amenințările pot afecta interesele economice provocând schimbarea și modificarea lor în condițiile schimbătoare ale vieții sociale. Aceste amenințări au un impact grav asupra schimbării de interese economice, constituirea de noi priorități și obiective. Pe de altă parte, interesele economice ajustate afectează economia națională, structurile și autoritățile publice din punct de vedere al adoptării de către ei a deciziilor eficiente pentru a proteja interesele economice ale societății și individului. Dacă deciziile luate la toate nivelurile au caracter constructiv, atunci se creează un mecanism de încredere pentru punerea în aplicare a acestor soluții, iar acest lucru are un efect pozitiv privind consolidarea securității economice a țării. [17, p. 250-251]

Astăzi, pandemia de coronavirus, care bântuie de vreo 9 luni, este în topul amenințărilor de securitate economică la adresa Republicii Moldova, alături de alte fenomene perturbatoare. Pentru a stabili orice expansiune a amenințărilor se cere implicarea impetuoasă a factorului politico-juridic. Deloc întâmplător problemele economice, ale marilor discrepanțe economice și sociale la scară planetară au dominat dezbaterile celor mai mari summit-uri. Abordarea problemelor economico-sociale la scară înaltă ține de drepturile și libertățile cetățenești, de valorile democrației. Există o legătură directă între democrație și dezvoltarea economică și socială a unei națiuni. Nu poate exista o democrație dezvoltată într-o țară săracă.

O daună considerabilă dezvoltării Republicii Moldova pot cauza contravențiile din domeniul economic, care atentează la diferite sfere de activitate a statului și a agenților săi economici. În urma săvârșirii contravențiilor menționate nu se realizează în deplinătate bugetul statului, o mare parte din agenții economici se eschivează de plata impozitelor, altor taxe, practică activitatea ilegală de întreprinzător, se ocupă cu fabricarea și punerea ilicită în circulație a valorilor mobiliare, produc și comercializează mărfuri de proastă



calitate sau necorespunzătoare standardelor, înșeală clienții etc. Toate aceste fapte cauzează populației și țării daune considerabile. De aceea, lupta cu contravențiile din domeniu are o importanță deosebit de mare. Anume acest moment a fost luat în considerare în contextul cercetării noastre, fiind reflectată analiza juridico-contravențională a Capitolului XV Cod contravențional. Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sunt factori de bază ai economiei unui stat.

De la general la particular, în art. 126 al. (1) și (2), Constituția Republicii Moldova stabilește: „Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă...”; - lit. c) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară;” [1, art. 126].

Astfel, economia națională se înscrie printre valorile fundamentale ale societății noastre și trebuie să se bucure de protecție juridică. În acest sens, ramura dreptului contravențional pune la dispoziția autorităților statului un set de norme juridice la Capitolul XV Cod contravențional, pentru prevenirea și sancționarea abaterilor care pun în pericol „*activitatea de întreprinzător, fiscalitatea, activitatea vamală și valorile mobiliare*”.

Potrivit informațiilor prezentate de Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, în anul 2019 au fost constatate 38,4 mii contravenții privind *activitatea de întreprinzător, fiscalitatea, activitatea vamală și valorile mobiliare*, fiind adoptate 37,9 mii decizii de aplicare a pedepsei. Principala sancțiune pentru această categorie de contravenții a fost amenda, concomitent pentru 673 contravenții a fost aplicată confiscarea, iar în cazul a 59 a fost aplicată ridicarea contra-echivalentă a obiectului.

În această categorie, au predominat încălcările ce țin de modul de prezentare de contribuabili a dării de seamă fiscale și de achitare a obligațiilor, precum și a informației aferente raporturilor de muncă pentru stabilirea drepturilor sociale și medicale, fiind aplicate amenzi în circa 9,4 mii cazuri. Amenzile privind încălcarea regulilor vamale au constituit 19,7% în totalul amenzilor aplicate pentru această categorie de contravenții, după care urmează desfășurarea ilegală a activității de întreprinzător – 18,1% și încălcarea regulilor de exploatare a mașinilor de casă și control – 15,9%. Amenzile aplicate pentru încălcarea regulilor privind vinieta au constituit 6,3% în structura amenzilor, iar pentru încălcarea regulilor de comerț – 3,2% din amenzi [19].

Pentru ca să existe fapta ilicită de natură contravențională se impune prezența obligatorie a tuturor elementelor constitutive, astfel încât cauza să fie

analizată pentru a stabili dacă a fost sau nu săvârșită o contravenție.

Obiectul juridic, sau obiectul propriu-zis al contravenției, îl constituie valoarea socială, împotriva căreia se îndreaptă acțiunea sau omisiunea incriminată, și relațiile sociale corespunzătoare acesteia. Obiectul juridic există în cadrul oricărei contravenții

Denumirea de obiect juridic decurge din faptul că este rezultatul evaluării politicii penale sub raportul importanței și al necesității apărării juridico-penale a valorii sociale și a relațiilor corespunzătoare acesteia. [8, p. 100]

Obiectul juridic al contravenției prezintă interes cel puțin din două puncte de vedere:

- pentru precizarea gravității diferitor fapte contravenționale, gravitate determinată de însemnătatea valorii sociale vătămate efectiv sau potențial prin săvârșirea faptei respective;
- pentru calificarea juridică corectă a contravenției, mai ales în situațiile în care există similitudini între contravenții în privința modului de realizare a acțiunii (inacțiunii) incriminate.

Vom efectua analiza juridică a contravențiilor prin prisma tuturor formelor obiectului juridic.

**Obiectul juridic generic** desemnează un grup de valori sociale și relații sociale omogene, ce sunt ocrotite de un grup determinat de norme contravenționale. Omogenitatea valorilor sociale și a relațiilor sociale se stabilește în baza unor criterii: identitatea sau asemănarea între participanții la respectivele relații sociale, precum și identitatea sau asemănarea între acele facultăți sociale care constituie conținutul acestor relații sociale; unitatea valorilor sociale și relațiilor sociale din același grup.

Astfel, **obiectul juridic generic** al contravențiilor date este format din patru grupuri de relații sociale, după cum urmează:

- relații sociale cu privire la activitatea de întreprinzător;
- relații sociale cu privire la fiscalitate;
- relații sociale cu privire la activitatea vamală;
- relații sociale cu privire la valorile mobiliare.

*Activitatea de întreprinzător* (afacerile) – reprezintă un mijloc legal de acumulare a bogățiilor, de asigurare a existenței materiale și spirituale. Această activitate apare o dată cu formarea relațiilor de piață, adică cu apariția produselor

destinate schimbului de mărfuri. Relațiile de piață, fiind economice după conținut, apar în procesul de producere, repartiție și consum al bunurilor materiale și nemateriale. Deși sunt obiective, adică predeterminate de factori economici, nu apar spontan, ci prin voința oamenilor, devenind astfel obiectul reglementării normelor de drept și dobândind prin aceasta caracter juridic. [15, p. 43]

**Fiscalitatea** – este văzută ca totalitatea impozitelor și taxelor dintr-un stat.

*Activitatea vamală* – reprezintă modul de deplasare peste frontiera vamală a mărfurilor și mijloacelor de transport, reglementarea vamală, legată de stabilirea și perceperea plăților vamale, procedurilor de control vamal și vămuire, lupta cu contrabanda și a altor încălcări a reglementărilor vamale, care sunt îndreptate spre realizarea politicii vamale.

*Valorile mobiliare* – sunt titluri financiare care confirmă drepturile patrimoniale sau nepatrimoniale ale unei persoane în raport cu altă persoană, drepturi ce nu pot fi realizate sau transmise fără prezentarea acestui titlu financiar, fără înscrierea respectivă în registrul deținătorilor de valori mobiliare nominative ori în documentele de evidență ale deținătorului nominal al acestor valori mobiliare. Sunt valori mobiliare acțiunile, titlurile, obligațiunile.

În general, toate aceste relații sociale, luate în ansamblu, formează grupul relațiilor sociale care determină ordinea de reglementare a activității economice, care au la bază următoarele principii de desfășurare a activității economice:

- libertatea activității economice;
- exercitarea activității economice în temeiuri legale;
- concurența loială a subiecților activității economice;
- buna-credință a subiecților activității economice;
- interzicerea formelor vădit ilicite ale conduitei subiecților activității economice. [11, p. 151-152]

*Libertatea activității economice.* Conceptul de „libertate economică” este un concept destul de fluid și care poate comporta multiple aspecte, vizând comportamentul individual în plan economic și desemnând, ca și drept fundamental, facultatea individului de a avea acces și acționa din punct de vedere economic prin desfășurarea de activități de această natură, economică. La nivelul statului nostru, libertatea economică reiese din interpretarea prevederilor Constituției Republicii Moldova, la art. 9, alin (3), „Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sunt factorii de bază ai economiei” și din art. 126 „Economia Republicii Moldova”. [1, art. 9, 126] Acest principiu exprimă nevoia de a înlătura orice obstacol de ordin economic, vamal, fiscal, de natură să incomodeze și să împiedice această circulație pentru subiecții economiei. În Constituțiile altor

state libertatea economică apare: Constituția României reglementează, în art. 45 „Libertatea economică”, că „Accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii sunt garantate” [20]; Constituția Elveției din 1999 o normează distinct în art.27: „(1) Libertatea economică este garantată. (2) Ea cuprinde îndeosebi libertatea de alegere a unei profesii, libertatea de a se bucura de liberul acces și liberul exercițiu al unei activități economice private”; de asemenea, o regăsim în Constituția Venezuelei din 1999 al cărei capitol VII denumit „Drepturi economice” începe cu art.112 care normează: „Toate persoanele se pot consacra liber activității economice alese de ei, subiect doar al limitărilor prevăzute de Constituție și a celor stabilite de lege pentru motive ca dezvoltarea umană, securitatea, sănătatea, protecția mediului sau alte motive de interes social. Statul va promova inițiativa privată, garantând crearea și egala distribuție a avuției, ca și a producției de bunuri și servicii ce întrunesc nevoile populației, libertatea de a munci, a întreprinde, a comerțului, a industriei, fără a prejudicia puterea statului de a promulga măsuri de planificare, raționalizare și regularizare a economiei și de a promova dezvoltarea în ansamblu a țării”. [11, p. 151]

*Exercitarea activității economice în temeiuri legale.* În art. 126 al. (2) Constituție, se prevede: „Statul trebuie să asigure: a) reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține în condițiile legii...”. [1] Întru reglementarea juridică a structurilor organizatorice și funcționale ale economiei, precum și relațiile dintre diferiți subiecți economici, pentru relansarea, sporirea și integrarea economiei naționale în economia mondială, îndeosebi în cea europeană au fost adoptate un ansamblu de norme juridice, consfințite prin acte normative, legi, hotărâri și decizii, care reprezintă cadrul juridic fundamental al desfășurării vieții economice. Printre acestea menționăm: „Legea concurenței” nr.183 din 11.07.2012; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova „Cu privire la Programul național de abilitare economică a tinerilor” nr. 664 din 03.06.2008; „Planul de acțiuni UE – Moldova” din 22.02.2005, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.356 din 22.04.2005, ș.a.

Indispensabil, dreptul are un rol deosebit în reglementarea relațiilor economice, contribuind la favorizarea progresului social și la stabilirea unor condiții mai bune de viață în cadrul unei libertăți mai mari.

*Concurența loială a subiecților activității economice.* În art. 3 al. (1) și (2), Legea concurenței stabilește: „Statul asigură libertatea activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale și apărarea drepturilor și intereselor întreprinderilor și ale cetățenilor contra practicilor anticoncurențiale și concurenței neloiale.

Este interzis întreprinderilor să-și exercite drepturile în vederea restrângerii concurenței și lezării intereselor legitime ale consumatorului. [6] Concurența loială se referă la o piață liberă unde companiile operează în condiții de concurență echitabilă, astfel acestea sunt libere să concureze între ele, oferind prețuri diferite și produse de calitate diferită. În contextul unei concurențe loiale, orice companie, întreprindere, atunci când e înființată, are o șansă de a concura pentru o cotă de piață mai bună. Această competiție este fundamentul unei piețe libere și impulsionează companiile să-și perfecționeze produsele oferite și serviciile ca să nu-și piardă clienții. În acest caz, cel care are de câștigat este consumatorul.

*Concurență neloială reprezintă* orice acțiune realizată de întreprinderi în procesul concurenței, care este contrară uzanțelor oneste în activitatea economică. [6, art. 4]

Nu putem aici trece cu vederea un alt obiectiv important de valorificat – trecerea la economia de piață abordată în calitate de trăsătură definitorie a democrației – prin prisma Declarației de Independență, fiind rezervat „relațiilor politice de caracter economic stabilite și aprofundate cu partenerii străini în baza intereselor comune și reciproce avantajoase”. [5, p. 60-62]

*Buna-credință a subiecților activității economice.* În continuare la principiul precedent, concurența dintre agenții economici trebuie să se desfășoare cu respectarea următoarelor reguli de bază: exercitarea cu bună-credință a activității economice; respectarea uzanțelor comerciale oneste în activitățile economice; obligativitatea respectării, în competiție, a unui minimum de moralitate. Prin depășirea acestor limite, concurența devine neloială și angajează răspunderea celui care a săvârșit asemenea acte.

*Interzicerea formelor vădit ilicite ale conduitei subiecților activității economice.* Asigurarea unui cadru legal vine nu doar să reglementeze relațiile economice, dar și să prevină și sancționeze practicarea ei ilicită. În caz contrar, s-ar ajunge la denaturarea funcționării economiei de piață. Astfel, unii agenți economici ar folosi metode care să discrediteze și să-i defăimeze pe cei de bună-credință, cauzându-le daune materiale și morale. Statul este obligat să asigure dezvoltarea relațiilor economice prin combaterea fenomenelor ilicite, educarea cetățenilor în spiritul respectării legilor și a altor acte normative, realizarea măsurilor de prevenire a iliciturilor.

Activitatea economică a statului, indiferent de orânduirea socială și politică din stat, este una din cele mai principale verigi de existență și funcționare a statului. Anume în cadrul efectuării relațiilor economice externe se rotesc principalele

## Asigurarea securității economice ca valoare fundamentală a societății ...

surse financiare ale statului. Din aceste considerente este absolut strict necesar ca în acest domeniu să fie creat mecanismul juridic de reglementare a acestor relații, care să nu afecteze relațiile economice externe, să nu afecteze potențialul economic al statului, să nu știrbească imaginea statului pe arena mondială etc.

Pentru o mai bună cunoaștere a contravențiilor din această categorie, dar și pentru aplicarea corectă a legislației contravenționale, le vom clasifica în funcție de obiectul juridic generic:

1. Contravenții cu privire la activitatea de întreprinzător: Desfășurarea ilegală a activității de întreprinzător (art. 263 Cod contravențional), Organizarea de structuri financiare ilegale (263<sup>1</sup> Cod contravențional), Participarea ilegală a funcționarului public, a persoanei cu funcție de demnitate publică la activitatea de întreprinzător (art. 264 Cod contravențional), Comerțul sau transportarea de mărfuri a căror comercializare este interzisă ori limitată (art. 267 Cod contravențional), Plasarea pe piață, expunerea pentru comercializare, comercializarea sau depozitarea produselor alimentare perisabile fără indicarea datei-limită de consum sau ulterior acestei date (art. 269 Cod contravențional), ș.a.;

2. Contravenții cu privire la fiscalitate: Încălcarea legislației și a regulilor din domeniul asigurării obligatorii de asistență medicală (art. 266 Cod contravențional), Încălcarea drepturilor, intereselor și obligațiilor contribuabilului sau ale unui alt participant la raporturile fiscale (art. 297 Cod contravențional), Încălcarea modului de prezentare de către contribuabili a dării de seamă fiscale și de achitare a obligațiilor, precum și a informației aferente raporturilor de muncă pentru stabilirea drepturilor sociale și medicale (art. 301<sup>1</sup> Cod contravențional), încălcarea termenului de restituire a taxei pe valoarea adăugată (art. 311 Cod contravențional), Încălcarea regulilor de exploatare a echipamentelor de casă și de control (art. 293<sup>1</sup>.Cod contravențional), ș.a.;

3. Contravenții cu privire la activitatea vamală: Încălcarea regulilor vamale (art. 287 Cod contravențional), Împiedicarea activității în cadrul controlului ulterior (art. 287<sup>1</sup> Cod contravențional), Împiedicarea activității în cadrul executării silite a obligației vamale (art. 287<sup>2</sup> Cod contravențional), Încălcarea regulilor privind vinieta (art. 287<sup>3</sup> Cod contravențional), ș.a.;

4. Contravenții cu privire la valorile mobiliare: Încălcarea modului de procurare, de transport, de păstrare și de desfacere a timbrelor de acciz și a mărcilor comerciale de stat (art. 272 Cod contravențional), Eschivarea de

la primirea spre plată a bancnotelor și monedelor metalice emise de Banca Națională a Moldovei (art. 289 Cod contravențional), Încălcarea legislației cu privire la prestarea serviciilor de plată și emiterea de monedă electronic (art. 293<sup>2</sup> Cod contravențional), Încălcarea modului de calculare, de aprobare, de utilizare a mijloacelor bugetare și de gestionare a patrimoniului public (art. 298 Cod contravențional), Încălcarea regulilor de producere, de evidență, de vânzare-cumpărare a blanchetelor de strictă evidență și/sau de utilizare a hârtiei speciale cu semne de protecție și a simbolurilor de stat, destinate confecționării documentelor/blanchetelor de strictă evidență (art. 299 Cod contravențional).

Actele contravenționale aduc prejudicii unor valori sociale concrete, care sunt ocrotite în mod nemijlocit prin legea contravențională incriminatoare, ce constituie – obiectul juridic nemijlocit. Acestea derivă din conținutul fiecărui articol (de exemplu: relațiile sociale cu privire la organizarea de structuri financiare legale, lezate prin contravenția prevăzută de art. 263<sup>1</sup> Cod contravențional; relații sociale cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală, lezate prin contravenția de la art. 266 Cod contravențional; relații sociale cu privire la comerț, lezate prin contravenția de la art. 273 Cod contravențional, ș.a.) și servește la determinarea individualității unei contravenții în cadrul unui grup de contravenții de același gen.

Prin scoaterea în evidență a obiectului juridic nemijlocit al contravenției va putea fi identificat mai exact caracterul de pericol social al unor sau altor acte de conduită ilicită, care prejudiciază sau amenință valorile sociale și relațiile sociale ocrotite de legea contravențională. Soluționarea corectă a problemei obiectului juridic nemijlocit are importanță și la descrierea în dispoziția incriminatoare, la stabilirea corectă a pedepsei pentru făptuitor.

Unele contravenții pot avea și obiect juridic nemijlocit suplimentar – sănătatea, onoarea și demnitatea persoanei. Spre exemplu, la **art. 269 Cod contravențional**, „Plasarea pe piață, expunerea pentru comercializare, comercializarea sau depozitarea produselor alimentare perisabile fără indicarea datei-limită de consum sau ulterior acestei date”; art. 270 Cod contravențional „Folosirea materiei prime cu termenul de valabilitate expirat la producerea (prepararea) de produse alimentare.” Obiectul nemijlocit suplimentar în aceste cazuri este sănătatea populației. În exemplele de mai sus obiectul juridic poartă un caracter complex.

Prin *obiectul juridic complex* înțelegem acea specie de obiect juridic ce cuprinde două sau mai multe obiecte juridice nemijlocite (specifice) reunite.

Dintre ele unul este principal, iar celălalt este secundar sau adiacent. Facem o precizare aici, atunci când prin fapta contravențională sunt lezate deodată două sau mai multe valori sociale (împreună cu relațiile sociale corespunzătoare), doar cea mai importantă dintre aceste valori determină grupul din care face parte acea contravenție. Astfel, legiuitorul din start a stabilit în norma materială care valoare a dorit s-o ocrotească primordial.

**Obiectul material** în cazul contravențiilor date îl constituie bunurile care au o existență materială. Obiectul material nu este întâlnit la toate componentele contravenționale, ci doar acolo unde valoarea socială ocrotită constă ori se exprimă într-o entitate materială. Spre deosebire de obiectul juridic al contravenției, obiectul material al contravenției constă în entitatea materială asupra căreia se îndreaptă influențarea nemijlocită contravențională, prin al cărei intermediu se aduce atingere obiectului juridic al contravenției. În acest fel, obiectul juridic al contravenției și obiectul material al contravenției se corelează ca o categorie socială și o categorie corporală (materială). Amenințarea sau vătămarea relațiilor sociale are loc anume prin intermediul acestei entități. De exemplu, art. 272 Cod contravențional, „Încălcarea modului de procurare, de transport, de păstrare și de desfacere a timbrelor de acciz și a mărcilor comerciale de stat”, obiectul material sunt timbrele de acciz și mărcile comerciale de stat; **art. 265 Cod contravențional, „Achiziționarea, păstrarea, transportul spre comercializare și comercializarea ilegală a valorilor materiale”, obiect material sunt** „mărfurile, produsele ori materia primă fără dovada originii și a provenienței lor”; **art. 283 Cod contravențional, „Falsificarea și contrafacerea produselor”, obiect material sunt produsele falsificate și contrafăcute; art. 299 Codul contravențional, „Încălcarea regulilor de producere, de evidență, de vânzare-cumpărare a blanchetelor de strictă evidență și/ sau de utilizare a hârtiei speciale cu semne de protecție și a simbolurilor de stat, destinate confecționării documentelor/ blanchetelor de strictă evidență”, obiectul material sunt blanchetele de strictă evidență. Sau, la art. 287 al. (10) Cod contravențional, „Trecerea mărfurilor, obiectelor și altor valori peste frontiera vamală a Republicii Moldova, eludându-se controlul vamal ori tăinuindu-le de el în locuri special pregătite sau adaptate în acest scop, ori cu folosirea frauduloasă a documentelor sau a mijloacelor de identificare vamală, ori prin nedeclararea sau declararea neautentică în documentele vamale sau în alte documente de trecere a frontierei, dacă aceste acțiuni nu constituie infracțiune de contrabandă sau o altă infracțiune”, obiectul material este reprezentat de mărfurile, obiectele, valorile care sunt supuse regimului vamal. Absența obiectului material implică în aceste cazuri lipsa obiectului juridic, ceea ce atrage inexistența contravenției.**



Există și alte păreri cu privire la obiectul material al faptei ilicite, mai ales în doctrina penală a dreptului. Nu toate infracțiunile, respectiv contravențiile au obiect material, ci numai acelea în cazul săvârșirii cărora valoarea socială ocrotită se proiectează (nu constă, nici nu se exprimă) într-o entitate materială, astfel că valoarea socială și, implicit, relațiile sociale ocrotite de legea penală pot fi vătămate sau amenințate prin influențarea asupra acestei entități. *Valorile sociale nu trebuie înțelese ca obiecte accesibile cu ajutorul simțurilor, ci ca valori spirituale ale ordinii sociale.*

În literatura de specialitate a fost exprimat și punctul de vedere, conform căruia infracțiuni/ contravenții fără obiect material în genere nu pot să existe. [18, p. 305] Caracterul eronat al acestei viziuni este determinat înainte de toate de faptul că nu este înțeleasă corect noțiunea de obiect material al infracțiunii/ contravenției, acesta fiind echivalat în asemenea cazuri cu oricare element al relației sociale.

Obiectul material nu trebuie confundat cu *instrumentele* sau *mijloacele materiale*, cu ajutorul cărora a fost comisă contravenția, și nici cu lucrurile produse prin contravenție (la latura obiectivă).

Cu referință la latura obiectivă a contravențiilor, aceste fapte se manifestă atât prin acțiune, cât și inacțiune. Aprecierea corectă a laturii obiective a contravenției este foarte importantă la stabilirea adevărului, la calificarea corectă a acțiunilor făptuitorului.

Latura obiectivă în cazul contravențiilor analizate se caracterizează prin diversitatea formelor de manifestare. În cadrul unei și aceleiași norme juridice pot fi evidențiate mai multe forme de acțiune sau inacțiune a contravenientului. De exemplu, la art. 273 Cod contravențional, „Încălcarea regulilor de comerț”, legiuitorul prezintă 17 forme diferite de latură obiectivă, ce constituie 17 contravenții distincte; la 293<sup>1</sup> Cod contravențional, „Încălcarea regulilor de exploatare a echipamentelor de casă și de control”, sunt cuprinse 10 forme ale laturii obiective, respectiv sunt 10 contravenții distincte.

În același context, art. 129 pct. 12) Codul fiscal al Republicii Moldova, definește încălcarea fiscală drept – „acțiunea sau inacțiunea, exprimată prin neîndeplinire sau îndeplinire neadecvată a prevederilor legislației fiscale, prin încălcarea drepturilor și intereselor legitime ale participanților la raporturile fiscale” [3], pentru care este prevăzută răspunderea în conformitate cu Codul fiscal.

Totodată, în art. 228 Codul vamal al Republicii Moldova definește *contravenția vamală* ca – „încălcarea reglementărilor vamale săvârșită prin

acțiune sau inacțiune care atrag răspunderi stabilite în Codul contravențional al Republicii Moldova și în Codul vamal” [4].

Din conținutul prevederilor supra deducem că valorile sociale și relațiile sociale din domeniul dreptului vamal și dreptului fiscal sunt ocrotite prin intermediul mai multor forme de reglementare juridică, inclusiv prin stabilirea diferitor forme de răspundere juridică. În anumite cazuri doar proporția abaterii desemnează prezența ori lipsa unui grad prejudiciabil și, respectiv, admiterea unei sau altei răspunderi juridice. De exemplu, Codul vamal prevede *contravențiile vamale cu răspundere materială*, un alt model de răspundere juridică decât cea contravențională. Aici sunt stabilite tipurile de contravenții cu răspundere materială și mărimea sancțiunii amenzii, care se stabilește în baza unui procent din valoarea mărfurilor care au constituit obiectul contravenției. (art. art. 231, 232 Cod vamal, „trecerea de mărfuri peste frontiera vamală cu documente falsificate, nevalabile sau dobândite pe căi ilegale, în lipsa elementelor constitutive ale infracțiunii de contrabandă sau ale altor infracțiuni se aplică pedeapsa amenzii de la 40% la 100% din valoarea mărfurilor care au constituit obiectul contravenției sau cu confiscarea lor”).

Un rol important pentru unele componente contravenționale au *locul și timpul, mijloacele și instrumentele* utilizate la săvârșirea contravenției. De exemplu, pentru existența contravenției prevăzute la art. 274 Cod contravențional, „Încălcarea regulilor de comerț în piață”, fapta trebuie să fie săvârșită la – piață. Aici legiuitorul specifică locul comiterii contravenției chiar în titlul normei materiale; art. 265 Cod contravențional, „Achiziționarea, păstrarea, transportul și comercializarea ilegală a valorilor materiale”, mijlocul comiterii faptei va fi – autovehiculul care a fost folosit la transportarea valorilor materiale (dacă este acțiunea de transportare).

După cum am menționat, mijloacele și instrumentele săvârșirii contravenției trebuie delimitate de obiectul material al contravenției. În acest sens, sintetizând considerentele prezentate în doctrina dreptului penal, adaptate dreptului contravențional, distingem următoarele criterii de delimitare:

1) obiectul material al contravenției ține de sistemul de referință al obiectului contravenției; mijlocul de săvârșire a contravenției e conectat la sistemul de referință al laturii obiective a contravenției;

2) obiectul material al contravenției este supus influențării directe din partea făptuitorului (inclusiv presupunându-se utilizarea mijlocului de săvârșire a contravenției); mijlocul de săvârșire a contravenției nu poate fi supus influențării din partea contravenientului, cu atât mai puțin – influențării care presupune

utilizarea obiectului material al contravenției;

3) obiectul material al contravenției se găsește într-o interconexiune de substanță cu obiectul juridic special al contravenției; mijlocul de săvârșire a contravenției nu se poate afla într-o atare conexiune cu obiectul juridic special al contravenției. [14, p. 79]

Deci, obiectul material al infracțiunii (contravenției) se găsește într-o corelație cu latura obiectivă a infracțiunii (contravenției), corelație ce nu poate fi ignorată. Această corelație evoluează sub forma unei condiționări reciproce. Înainte de toate, obiectul material se găsește într-un raport de condiționare reciprocă cu acțiunea (comisiunea), ca formă activă sub care se poate realiza material o faptă relevantă pentru legea penală (contravențională). Acțiunea este de natură de a dinamiza sau de a promova material un proces cauzal, care poate antrena o schimbare în lumea înconjurătoare. Acțiunea se produce material, deoarece constă într-o influențare fizică sau psihică asupra obiectului material. Implicând cheltuieli de energie din partea făptuitorului, acțiunea poate constitui un antecedent în cauzalitatea unui rezultat. [8, p. 106]

În dreptul procesual contravențional locul săvârșirii contravenției are importanță deosebită la stabilirea locului soluționării faptei și a competenței teritoriale a autorității care soluționează cauza. Cauzele contravenționale se soluționează de către autoritatea competentă în a cărei rază teritorială a fost săvârșită contravenția. În cazul contravenției continue sau prelungite, cauza se soluționează de către autoritatea în a cărei rază teritorială s-a consumat ori a fost curmată contravenția (art. 393 al. (2) Cod contravențional). În cazul în care autoritatea competentă nu are subdiviziuni teritoriale, cauza contravențională se judecă de instanța de judecată de la locul unde își are sediul autoritatea al cărei reprezentant este agentul constatator (art. 394 al. (1<sup>1</sup>) Cod contravențional).

În procesul constatării faptelor contravenționale stipulate în Capitolul XV Cod contravențional, al cercetării calitative a cazului și, în primul rând al stabilirii corecte a obiectului nemijlocit atentat și a laturii obiective, sunt necesare cunoștințe speciale, consultarea actelor normativ-juridice naționale în vigoare care reglementează: activitatea de întreprinzător; regulile de calculare și de plată a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală; modul de producere, de transport, de păstrare și de desfacere a timbrelor de acciz și a mărcilor comerciale de stat; regulile de comerț; modul de fabricare și circulație a producției alcoolice, regulile vamale, activitatea bancară și operațiunile valutare; modul de calculare, de aprobare și de utilizare a mijloacelor bugetare; activitatea fiscală; regulile de activitate în domeniul asigurărilor [12, p. 200].

**Subiecții contravențiilor** prevăzute la capitolul XV Cod contravențional sunt persoane fizice responsabile, care la momentul săvârșirii contravenției au împlinit vârsta de 18 ani și persoanele juridice.

*În mare parte, subiectul reiese din norma materială: fie este reflectat în sancțiunea normei (de ex., art.273 al. (2) Cod contravențional, „Comercializarea mărfurilor fără indicarea datei fabricării și a termenului de valabilitate... se sancționează cu amendă de la 60 la 90 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 60 la 120 de unități convenționale sau cu amendă în mărimea valorii produsului respectiv, dar nu mai puțin de 120 de unități convenționale, aplicată persoanei juridice”), fie în dispoziție (de ex., art. 275 al. (1) Cod contravențional, „Neexecutarea de către persoana cu funcție de răspundere din administrația pieței a atribuțiilor de asigurare a controlului asupra calității producției ...”).* În alte norme lipsește mențiunea cu privire la subiectul contravenției, aceasta fie reiese din mărimea amenzii stabilite, corelată cu prevederile art. 34 Cod contravențional (de ex., în cazul art. 273 al. (1) Cod contravențional, „Înșelarea cumpărătorilor la măsurat, la cântar, la achitare se sancționează cu amendă de la 15 la 30 de unități convenționale” (de observat că nu este specificat subiectul); art. 283 al. (1) Cod contravențional, „Falsificarea produselor, adică fabricarea lor în scop de comercializare fără documente de însoțire, proveniență, calitate și conformitate, dacă această faptă nu întrunește elementele constitutive ale infracțiunii, se sancționează cu amendă de la 24 la 90 de unități convenționale...”), fie se deduce din textul normei materiale (de ex., 283 al. (1) Cod contravențional, „Falsificarea produselor, adică fabricarea lor în scop de comercializare fără documente de însoțire, proveniență, calitate și conformitate, dacă această faptă nu întrunește elementele constitutive ale infracțiunii”, subiect al contravenției poate fi atât persoana fizică, cât și persoana juridică sau la art. 287<sup>3</sup> al. (1) Cod contravențional, „Aflarea pe teritoriul Republicii Moldova a vehiculului neînmatriculat în Republica Moldova fără certificatul ce atestă achitarea viniței pentru o perioadă mai mică de 7 zile”, subiectul este posesorul/proprietarul autovehiculului).

Referindu-ne la aspectul mărimii amenzii, aceasta se aplică: persoanelor fizice de la 1 la 500 de unități convenționale, iar persoanelor cu funcție de răspundere – de la 10 la 1500 de unități convenționale. Amenda se aplică persoanelor juridice de la 10 la 1500 de unități convenționale sau în mărimea valorii produsului, serviciului respectiv care constituie obiectul contravenției, dar nu mai puțin de valoarea limitei maxime în unități convenționale, în cazul în care acest fapt este prevăzut expres de norma materială din partea specială a cărții întâi (art. 34 al. (2) și (2<sup>1</sup>) Cod contravențional).

În unele cazuri, pentru existența componentei contravenționale, persoana fizică mai trebuie să dispună, pe lângă semnele generale ale subiectului, și de anumite semne suplimentare, cerute de lege – subiect special. Semnele suplimentare, care transformă subiectul în unul special, sunt indicate în normă sau rezultă din ea în urma interpretării. Subiecții speciali apar fie în ipostaza de: *persoană cu funcții de răspundere* (de ex., art. 301<sup>1</sup> al. (1) Cod contravențional, „Prezentarea cu informație neautentică și/sau incompletă a dării de seamă fiscale și a informației aferente raporturilor de muncă pentru stabilirea drepturilor sociale și medicale se sancționează cu amendă de la 9 la 30 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere”), fie în calitate de *funcționar public sau persoană cu funcție de demnitate publică* (de ex., art. 264 Cod contravențional, „Participarea ilegală a funcționarului public, a persoanei cu funcție de demnitate publică la activitatea de întreprinzător”), **sau trebuie să dețină altă calitate specială: de vânzători, producători** (de ex., art. 268 al. (1) Cod contravențional, „Atribuirea ilegală de către producători, vânzători, prin etichetare, precum și prin publicitate...”), *notari publici, avocați, executori judecătorești, mediatori, interpreți* (de ex., 266 al. (2) Cod contravențional, „Neplata primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală în sumă fixă în termenul stabilit de legislație de către persoanele fizice înregistrate, altele decât cele înregistrate de către organul înregistrării de stat, de către notari publici, avocați, executori judecătorești, mediatorii...”).

După cum observăm din textul de mai sus, condițiile subiectului special al contravenției sunt descrise în norma de drept sau nemijlocit rezultă din ea. În majoritatea cazurilor (circa 90%) aceste condiții sunt indicate direct în sancțiunea normelor, adică legislatorul indică concret persoana care poate avea calitatea de subiect al contravenției. Uneori, asemenea condiții sunt descrise în dispoziția normei contravenționale.

Totodată, observăm că în capitolul XV Cod contravențional majoritatea componentelor conțin condițiile unui singur subiect special (după exemplele de mai sus), iar în unele cazuri în dispozițiile articolelor sunt descrise condițiile alternative a câtorva subiecți speciali: notarii publici, avocații, executorii judecătorești, mediatorii, administratorii autorizați, interpreții, traducătorii autorizați (art. 266 Cod contravențional).

Având în vedere criteriul subiecților, doctrina de specialitate împarte contravențiile fiscale în două mari categorii:

- contravenții săvârșite de funcționari din cadrul societăților comerciale sau altor agenți economici, cărora le revin îndatoriri de serviciu privind calculul și plata impozitelor și taxelor (subiecți speciali);

- contravenții săvârșite de contribuabili persoane fizice particulare [7, p. 267].

**Latura subiectivă** este partea interioară a contravențiilor care determină atitudinea psihică a făptuitorului față de fapta prejudiciabilă săvârșită și consecințele ei. Această trăsătură se referă doar la persoana fizică, în cazul aplicării sancțiunii contravenționale față de subiectul persoana juridică acest element al contravenției nu poate exista.

Determinarea corectă a laturii subiective a componenței contravenționale este importantă la: delimitarea conduitei făptuitorului, calificarea faptei, stabilirea caracterului prejudiciabil al faptei și a contravenientului, identificarea temeiului atragerii la răspundere contravențională și aplicarea unei pedepse corecte și echitabile.

Latura subiectivă a contravenției prezintă prin sine o combinație de semne prevăzute de legea contravențională, ce caracterizează această atitudine psihică a persoanei față de fapta sa comisă.

**Vinovăția** în raport cu fapta săvârșită este semnul principal la calificarea faptei și determinativ răspunderii contravenționale și se poate manifesta sub forma intenției sau imprudenței. Vinovăția implică prezența a două elemente inseparabile: *elementul intelectual*, adică cunoașterea semnificației sociale și a urmărilor eventuale ale faptei; *elementul volitiv*, adică libertatea de deliberare și de decizie din partea făptuitorului. Numai existența cumulativă a acestor două elemente conduce la stabilirea vinovăției ca o condiție a răspunderii contravenționale.

În cazul contravențiilor ce afectează activitatea de întreprinzător, fiscalitatea, activitatea vamală și valorile imobiliare latura subiectivă se poate manifesta atât sub formă de vinovăție cu intenție, cât și din imprudență. De ex., **art. 280** Cod contravențional, „**Folosirea ilegală a codului liniar** la marcarea produsului” sau **art. 310 al. (5)** Cod contravențional, „Acordarea unui împrumut cu încălcarea intenționată a legii, a regulilor de prudență financiară sau a politicilor de acordare a împrumuturilor”, latura subiectivă se caracterizează prin săvârșirea acțiunilor doar cu intenție, în al doilea exemplu legiuitorul specifică expres forma vinovăției – intenționat; iar la **art. 270** Cod contravențional, „**Folosirea materiei prime cu termen de valabilitate expirat la producerea (prepararea) de produse alimentare**” sau la **art. 293<sup>1</sup>** al. (7) Cod contravențional, „Lipsa la vedere a anunțului prin care se atenționează consumatorul despre dreptul de a cere bonul

de casă (de forma și conținutul stabilit) și obligația de a-l prezenta la examinarea eventualei reclamații”, **acțiunile făptuitorului se pot săvârși atât prin intenție, cât și prin imprudență. La unele contravenții intenția apare ca agravantă la săvârșirea contravenției: de ex., „săvârșirea în mod intenționat a acțiunilor de la al. (7)” de la art. 295 Cod contravențional** (Pierderea, sustragerea sau distrugerea documentelor contabile până la expirarea termenului de păstrare a lor...) **(art. 295 al. (8) Cod contravențional).**

**Unele contravenții pot avea două sau mai multe forme de vinovăție, de ex.,** prezentarea de informații neautentice sau prezentarea de informații incomplete despre caracteristicile produselor și ale serviciilor (art. 279 Cod contravențional). Iar în unele cazuri, legea impune stabilirea scopului special al contravenției. De ex., reproducerea ilegală a bancnotelor și a monedelor metalice emise de Banca Națională a Moldovei în scop publicitar sau în alte scopuri comerciale **(în situația faptei prevăzute la art. 289<sup>1</sup> Cod contravențional)**, scopul de a acoperi genurile activității de întreprinzător ilegale (în ipoteza contravenției de la art. 263 Cod contravențional).

Ca element secundar (facultativ) al laturii subiective a contravenției, *scopul contravenției* – reprezintă finalitatea situată în afara contravenției, obiectivul propus și reprezentat de făptuitor ca rezultat al acțiunii sau inacțiunii sale prejudiciabile. La contravențiile de la capitolul XV scopul poate fi diferit: eschivarea de la plata contribuțiilor de asigurări sociale (art. 263 al. (2) Cod contravențional), obținerea unui folos material ilicit (art. 263<sup>1</sup> Cod contravențional), obținerea de profit ilegal din înșelarea cumpărătorilor la cântar (art. 273 al. (1) Cod contravențional), eschivarea de la controlul vamal (art. 287 al. (11) Cod contravențional), scopul publicitar sau comercial la reproducerea ilegală a bancnotelor și a monedelor metalice emise de Banca Națională a Moldovei (art. 289<sup>1</sup> Cod contravențional).

Un alt semn secundar al laturii subiective este *motivul contravenției*, adică imboldul interior, acea dorință, pasiune, emoție, acel sentiment care determină persoana să săvârșească contravenția și îi dirijează voința în momentul săvârșirii ei. Într-o oarecare măsură motivul contravenției contribuie la formularea scopului. Împreună cu scopul contravenției, motivul stimulează dorința, tendința de a atinge un anumit rezultat prin anumite procedee. De ex., interesul material la încălcarea regulilor privind operațiunile valutare (art. 291 Cod contravențional), intenția de a dobândi instrumente financiare sau alte interese de ordin personal (art. 300 al. (2) Cod contravențional).

Stabilirea elementelor constitutive ale contravențiilor de la capitolul XV Cod contravențional, *ce afectează activitatea de întreprinzător, fiscalitatea, activitatea vamală și valorile mobiliare*, au o semnificație deosebită, deoarece anume determinarea acestor părți componente stă la baza aprecierii răspunderii contravenționale. Acestea constituie criteriul de delimitare a unor categorii de contravenții de alte, dar și a contravențiilor de alte fapte ilegale (infracțiunea, abaterea disciplinară). Prin determinarea acestor elemente se poate realiza o calificare juridică obiectivă a contravenției, se poate determina gradul de pericol social și limitele sancționării, categoria de pedeapsă. Constatarea și analiza juridică a contravențiilor date este importantă, incontestabil, pentru ocrotirea drepturilor și intereselor legitime ale oamenilor, apărarea proprietății, siguranței economice, ordinii juridice, altor valori și relații sociale.

Nu în ultimul rând, protecția juridică a acestor categorii de relații sociale au o importanță majoră pentru economia națională și infrastructura socială. În mare parte atentarea la aceste categorii de relații sociale constituie un atentat la securitatea economică a statului [12, p. 199]. Securitatea economică reprezintă starea și tendințele dezvoltării unui întreg proces de ocrotire a intereselor fundamentale ale societății și a structurilor sale contra amenințărilor de ordin intern și de ordin extern. Securitatea economică presupune ocrotirea personalității, protecția indivizilor și statului în ansamblu, de diferiți factori negativi, pagube și provocări care pot apărea.

Existența unei economii statale performante, competitive, stabile și dinamice reprezintă un pilon important al politicii de securitate a Republicii Moldova. Misiunea autorităților statului este de a asigura capacitatea economiei naționale de a se adapta la realitățile pieței, la oportunitățile, dar și la riscurile asociate manifestării acesteia în condiții de performanță și competitivitate, promovarea intereselor naționale pe diverse paliere economico-sociale, toate în beneficiul direct al cetățenilor.

### ***Referințe bibliografice:***

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. În vigoare de la 27.08.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.1.
2. 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.
3. Codul fiscal al Republicii Moldova din 24.04.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 62 din 18.09.1997, republicat în Monitorul Oficial, Ediție



*Specială, din 08.02.2007.*

4. Codul vamal al Republicii Moldova din 20.07.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 160 din 23.12.2000, republicat în Monitorul Oficial ed. specială art. 98 din 01.01.2007.

5. Declarația de Independență: În Monitorul oficial al Republicii Moldova, 1991, nr.11-12. p. 60-62.

6. Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 14.09.2012.

7. Bălan E. Drept financiar, ediția a III-a, revăzută și adăugită. București: Editura All Beck, 2004.

8. Brînză S. Obiectul infracțiunilor contra patrimoniului. Monografie. Chișinău, 2005.

9. Cauia Al. Dreptul securității economice - subramură a dreptului securității naționale. În: Studii juridice universitare, Nr. 1-2. Chișinău, ULIM, 2019, pp. 24-32.

10. Fornea D., Kara B., Colțea T. Despre categoria „securitatea economică” în literatura economică modernă. În: Revista Militară. Studii de securitate și apărare. Nr. 2 (14) / 2015, p. 45-49.

11. Gârleșteanu G. Considerații privind libertatea economică. În: Revista de Științe Juridice a Universității din Craiova, nr.2, 2006, p. 151-164.

12. Guțuleac V. *Tratat de Drept Contravențional*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2009.

13. Hotca M. Adrian. Drept contravențional. Partea generală. București: Ed. Editas, 2003.

14. Reșetnicov A. Obiectul material al infracțiunii și mijlocul de săvârșire a infracțiunii în teoria și practica penală: criterii de delimitare. În: Revista Institutului național al Justiției, nr. 1-2, 2008, p. 77-80.

15. Roșca N., Baieș S. Dreptul afacerilor. Volumul I. Chișinău, 2004.

16. Sistemul de securitate internațională economică regională (aspect teoretic și metodologic al problemei). În: Economie și Sociologie: jurnal științific-teoretic. Chișinău: Institutul de Cercetări Economice al Academiei de Științe a Republicii Moldova, nr. 2. 2003, p. 3-14.

17. Trusevici A. Unele aspecte ale securității economice a Republicii Moldova.

## Asigurarea securității economice ca valoare fundamentală a societății ...

În: Materialele Conferinței științifice internaționale dedicate aniversării a 20 de ani ai învățământului economic. Secțiunile 4-6. Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți, p. 250-252.

18. Курс советского уголовного права: Часть Общая. Том 1/ Под ред. Н.А. Беляева, М.Д. Шаргородского. Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1968-1981 г.

a. **Resurse web:**

19. <https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=6635>, accesat la 15.08.2020.

20. <https://www.constitutiaromaniei.ro/>, accesat la 16.08.2020.

**CAPITOLUL III**

**DEMOCRAȚIA ȘI DREPTURILE OMULUI  
ÎN PERIOADA PANDEMIEI**

**CHAPTER III**

**DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS IN  
THE PANDEMIC PERIOD**

---

## PARTICIPAREA CIVILĂ ÎN PROCESE DECIZIONALE DE MEDIU ÎN CONTEXTUL CRIZEI DECLANȘATE DE COVID -19

### CIVIL PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL DECISION-MAKING PROCESSES IN CRISIS CONTEXT CAUSED BY COVID-19

CZU: [342.727:349.6]:616-036.21

#### *Summary*

*Public involvement or citizen engagement can be thought of as the processes that ensure the sentiments / position of citizens and non-governmental organizations are reflected in the way a authorities operate. More formally, the United Nations Department of Economic and Social Affairs defines public participation „the involvement of citizens in the decision making process of the State - through measures and / or institutional arrangements -to increase their influence on public policies and programs, ensuring a more positive impact on their social and economic levels”. The 2020 will remain in history as year of global pandemic with strong restrictions. Most Governments have responded to the coronavirus disease (COVID-19) pandemic by declaring a state of emergency and by adopting numerous measures to combat the spread of the virus, which have often included restrictions on the freedoms of assembly and movement. It is important to realized that the fundamental environmental rights should be respected and state should create and elaborate the adequate mechanism for guaranteeing the right to access to information and public participation in decision making process on environmental matters.*

**Keywords:** *the regulatory framework, access to environmental information, public participation, civil society associations, Aarhus Convention, Covid-19, online environmental decision-making mechanisms.*

#### **1. Aspecte generale privind dreptul publicului la informație și participare în procesul decizional de mediu**

În condițiile vieții moderne, corelația mediu-om reprezintă un interes deosebit pentru orice societate. Constituția Republicii Moldova recunoaște

dreptul fiecărui om la un mediu înconjurător neprimejdios din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate. Cu toate acestea, dreptul persoanei la un mediu sănătos nu este un drept absolut. În unele cazuri, acest drept poate fi restrâns în vederea protejării intereselor generale ale societății. În acest sens ținem să menționăm, că interesele generale ale societății care pot conduce la restrângerea unor drepturi, sunt interesele securității naționale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, ocrotirii sănătății, etc. Prin urmare, într-o societate democratică, limitarea drepturilor poate să fie dispusă doar cu condiția că restrângerea urmărește un scop legitim.

Evoluția actuală a societății umane face ca interacțiunile dintre indivizi, dintre persoane și organizații, dintre sfera publică și sfera privată, dintre interesul public și interesul privat, să fie din ce în ce mai intense. Disputele permanente dintre dreptul la dezvoltare economică și dreptul de a trăi într-un mediu sănătos, generează conflicte de mediu. Dat fiind faptul că, conflictele de mediu sunt foarte complexe și dificil de examinat deoarece, implică un număr mare de părți și respectiv interese, considerăm necesar de a întreprinde la nivel de stat toate măsurile indispensabile în vederea prevenirii acestora. Astfel, una din măsuri ar fi implicarea timpurie a publicului la luarea deciziilor de mediu.

### ***1.1 Particularitățile accesului la informație în materie de mediu***

Fenomenul participării publicului la luarea deciziilor de mediu poate fi înțeles la justa sa valoare, doar prin prisma studierii particularităților dreptului accesului la informație de mediu.

Dreptul la informație include două componente: ***dreptul de a accesa informația*** deținută de instituțiile și organele publice, dar și ***obligatia pozitivă*** a organelor de a răspândi informația despre funcțiile și activitățile lor, precum și alte informații determinate de lege. În baza acestor argumente putem deduce că „obligatia care contrabalansează drepturile” este o „obligatie pozitivă”. Art. 10 al Convenției Europene [1] legitimează anumite ingerințe justificate într-o societate democratică și prevede un regim de autorizare pentru societățile de radiodifuziune, de cinematografie sau de televiziune. În ce privește comunicarea informațiilor, este vorba de obligații negative ale statului și ale instituțiilor sale. Ingerința autorităților în exercițiul dreptului la comunicare trebuie să respecte tripla condiție impusă de art. 10 alin. 2 din Convenția europeană: să fie prevăzută de lege, să vizeze unul din scopurile legitime (a căror listă, limitativă, este fixată de același paragraf), să fie necesară într-o societate democratică, adică proporțională, după standardele democrației, cu scopul legitim vizat. În ce privește aspectul de primire a informațiilor, adică ceea ce numim dreptul de

## **Participarea civilă în procese decizionale de mediu în contextul crizei ...**

---

acces la informație ar însemna, obligațiile autorităților publice sunt atât negative, cât și pozitive: în anumite circumstanțe, pentru ca exercitarea acestui drept să fie efectivă, respectiv statul este obligat să adopte unele măsuri pozitive de protecție; în anumite cazuri, autoritățile trebuie să pună la dispoziția publicului (sau a unei persoane) anumite informații, în cazul cercetării date, a informației de mediu (a se vedea pct.3 , Hotărârea Guvernului nr. 1467 din 30.12.2016 <sup>29</sup>). Conform prevederilor art. 37 al Constituției RM „... statul garantează fiecărui om dreptul la accesul liber și la răspândirea informațiilor veridice privitor la starea mediului natural... ”, la fel acest drept este prevăzut și în art.3 pct. 6 al Convenției de la Arhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în materie de mediu [2] care stabilește că „prezenta convenție nu va cere nici o derogare de la drepturile existente privind accesul la informație ...”

Obligația autorității este stipulată în Constituție, alin. 2) Art. 34: „Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sânt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.” Prin urmare, statul, pe de o parte nu trebuie să îngrezească exercitarea liberă a accesului la informație, iar pe de altă parte, el este obligat să ofere informația corespunzătoare.

De altfel, un prim pas în vederea garantării participării publicului în procesul decizional îl constituie anume dreptul la accesul la informație de mediu. În baza informației primite, reprezentanții societății pot decide, dacă trebuie să se încadreze în anumite proceduri de adoptare a deciziilor sau să întreprindă măsuri pentru accesul la justiție ori nu există o atare necesitate. Prin urmare, accesul la informație este într-o legătură indispensabilă cu participarea publicului în procesul decizional și accesul la justiție.

Constituția Republicii Moldova nu se limitează la reglementarea dreptului general la informație, dar și prevede expres dreptul publicului la informație de mediu. Pe lângă prevederile constituționale, indicate mai sus, dreptul la informație în materie de mediu este consfințit și în alte acte legislative naționale, cum ar fi:

- a) Legea Republicii Moldova cu privire la resursele naturale nr. 1102 din 06.02.1997;
- b) Legea Republicii Moldova privind accesul la informație nr. 982 din 11.05.2000;
- c) Legea Republicii Moldova cu privire la apă potabilă nr. 272 din 10.02.

<sup>29</sup>Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind accesul publicului la informația de mediu nr. 1467 din 30.12.2016 (în vigoare 24.07.2017) [https://www.legis.md/cautare/getResult-s?doc\\_id=114423&lang=ro;](https://www.legis.md/cautare/getResult-s?doc_id=114423&lang=ro;)

1999;

d) Legea Republicii Moldova privind protecția mediului înconjurător nr.1515 din 16.06.1993, etc.

Dreptul la informație de mediu este reglementat atât în legislația națională cât și în legislația internațională. Instrumentul juridic internațional care fuzionează obiectul de protecție a mediului cu drepturile omului și cu responsabilitățile autorităților publice este *Convenția privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului*, semnată la Aarhus, Danemarca, 23-25 iunie 1998. Convenția de la Aarhus este o convenție relativ nouă, care se fundamentează pe trei principii fundamentale: [3]

1) *Asigurarea accesului publicului la informațiile privind mediul* pe care le dețin autoritățile publice.

2) *Promovarea participării publicului la luarea deciziilor care privesc mediul.*

3) *Extinderea condițiilor de acces la justiție în probleme de mediu.*

Prin urmare, Convenția de la Aarhus acordă drepturi publice, și impune părților și autorităților publice, obligații privind accesul la informația de mediu, participarea publicului la luarea deciziilor de mediu și accesul la justiție în cazurile de mediu.

Un aspect important în ceea ce privește dreptul persoanei la informație rezidă în faptul că, persoana interesată poate solicita informație de la autoritatea de stat competentă fără a-și declara motivele care au generat interesul față de ea. La rândul său, autoritatea de stat este obligată sa-i ofere informația completă, în limba de stat sau în limba în care au fost elaborate documentele solicitate ținându-se cont de termenul prevăzut în legislația Republicii Moldova.

Cât privește termenul în care persoana trebuie să primească răspunsul la solicitarea sa, Convenția de la Aarhus prevede în art. 4 alin.2) că informația de mediu va fi făcută disponibilă în cel mai scurt timp și cel mai târziu la o luna după ce cererea a fost înaintată. Termenul de o lună poate fi prelungit până la două luni de la data solicitării, doar în cazul în care volumul și complexitatea informației justifică prelungirea acestei perioade. Legislația Republicii Moldova este și mai avantajoasă din acest punct de vedere. Astfel, conform legii cu privire la accesul la informație, toată informația, documentele solicitate vor fi puse la dispoziția solicitantului din momentul în care vor fi disponibile pentru a fi furnizate, dar nu mai târziu de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii de acces la informație. Spre deosebire de Convenția de la Aarhus, legislația Republicii Moldova a prevăzut prelungirea termenului de furnizare a informației de către conducătorul instituției publice doar cu 5 zile lucrătoare. Motivele pentru

## **Participarea civilă în procese decizionale de mediu în contextul crizei ...**

---

prelungirea termenului sunt indicate exhaustiv în legea cu privire la accesul la informație și anume:

- a) cererea se referă la un volum foarte mare de informații care necesită selectarea lor;
- b) sunt necesare consultații suplimentare pentru a satisface cererea.

Exercitarea dreptului de acces la informație poate fi supusă doar restricțiilor reglementate prin lege organică și care corespund necesităților:

- a) respectării drepturilor și reputației altei persoane;
- b) protecției securității naționale, ordinii publice, ocrotirii sănătății sau protecției moralei societății.

### ***1.2 Particularitățile participării publicului în procesul decizional în materie de mediu***

După cum a fost menționat mai devreme, participarea publicului nu se poate realiza în lipsa garantării accesului la informație de mediu. Implicarea populației la luarea deciziilor în domeniul mediului, reprezintă un interes relativ nou pentru instituțiile publice – internaționale, naționale și îndeosebi, locale. Deși la prima vedere, realizarea participării publicului pare a fi o procedură simplă, în practică se dovedește contrariul. Dificultatea antrenării publicului în procesul de adoptare a deciziilor care pot avea consecințe grave asupra mediului sau societății se datorează în primul rând indiferenței pe care o manifestă oamenii față de mediul înconjurător. De regulă, oamenii nici nu-și dau seama de avantajele participării în luarea deciziilor de mediu cum ar fi: prevenirea unor prejudicii grave mediului; realizarea accesului la informație de interes public; posibilitatea exprimării opiniei și influențarea deciziilor, etc.

Dacă e să analizăm cadrul legal al Republicii Moldova privind participarea publicului în procesul decizional de mediu evidențiem următoarele acte normative:

- a) Legea Nr. 239 din 13-11-2008 privind transparența în procesul decizional;
- b) Legea Nr. 86 din 29-05-2014 privind evaluarea impactului asupra mediului;
- c) Legea Nr. 851 din 29-05-1996 privind expertiza ecologică;
- d) Legea nr. 11 din 02.03.2017 privind evaluarea strategică de mediu;
- e) Hotărârea Guvernului despre aprobarea Regulamentului privind antrenarea publicului în elaborarea și adoptarea deciziilor de mediu nr. 72 din 25.01.2000;
- f) Hotărârea Guvernului Nr. 967 din 09-08-2016 cu privire la mecanismul



de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional.

g) Convenția de la Aarhus, din 25 iunie 1998, privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.346-XIV din 7 aprilie 1999, etc.

Potrivit regulamentului privind antrenarea publicului în elaborarea și adoptarea deciziilor de mediu, *”antrenarea publicului în procesul elaborării și adoptării deciziilor de mediu este actul social prin care, conform drepturilor și intereselor acordate, i se asigură dreptul și accesul la luarea deciziilor, la exprimarea opiniilor cu privire la adoptarea și realizarea proiectelor de acte legislative și a documentației de proiect privind obiectele și activitățile economice preconizate, ce influențează sau pot influența starea mediului înconjurător”*. Prin alte cuvinte, participarea publicului, într-o formă ideală ar însemna colaborarea publicului și al autorităților publice în procesul de luare a deciziilor ce ar putea avea un impact asupra mediului.

Pentru a înțelege esența dreptului publicului la luarea deciziilor de mediu este necesar de conturat principiile care stau la baza desfășurării eficiente a procesului de participare a publicului. Astfel, evidențiem următoarele principii:

1. *Antrenarea publicului la etapa inițială, la care există posibilitatea reală de a influența decizia adoptată*. Potrivit principiului dat, autoritățile statale au obligația de a crea toate condițiile necesare în vederea garantării posibilității publicului la participare în procesul decizional la o etapă timpurie. Încălcarea acestuia, are drept consecință perturbarea eficienței participării publicului la luarea deciziilor de mediu. În baza acelor cercetări și evaluări efectuate asupra asigurării transparenței decizionale în cadrul instituțiilor din sistemul de mediu după reforma administrativ centrală din anii 2018, la etapă inițială de regulă încălcări nu au fost identificate, cu excepția cazului când *la data de 24.07.2020 Ministerul Agriculturii Dezvoltării Regionale și Mediului (în continuare MADRM) a plasat pe pagina web [www.madrm.gov.md](http://www.madrm.gov.md) și [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), la capitolul transparență decizională, proiectul Hotărârii de Guvern pentru aprobarea Regulamentului cu privire la folosința apelor subterane pentru irigarea culturilor horticole, pretabilitatea solului și calitatea apelor pentru irigare, fără a respecta etapa inițială*. Trebuie să menționăm că în cazul evaluării strategice de mediu (art.5) [4] și evaluării impactului asupra mediului (art. 10) [5] etapa inițială este prezentă și prevede că inițiatorul, împreună cu autoritatea competentă (Agenția de Mediu și pentru evaluarea strategică de mediu – Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului).

## **Participarea civilă în procese decizionale de mediu în contextul crizei ...**

---

2. *Rezonabilitatea termenelor prevăzute pentru participarea publicului.* Participarea publicului în probleme de mediu este un proces dificil care necesită resurse de timp. Din aceste considerente este necesar ca fiecare etapă să se realizeze într-un termen rezonabil, nici prea mult și nici prea puțin. Atunci când vorbim despre un termen rezonabil, durata acestuia se determină în dependență de câțiva factori:

- a) timpul indispensabil pentru ca publicul să recepționeze informația de bază;
- b) timpul necesar pentru a solicita informația suplimentară de la autoritățile de stat;
- c) termenul pentru ca publicul să se familiarizeze cu informația oferită de către autoritățile publice;
- d) timpul necesar pregătirilor pentru participare la audieri sau dezbateri publice.

3. *Asigurarea informării eficiente a publicului despre posibilitățile de participare.* Publicul trebuie să fie informat despre posibilitatea acestuia de a participa în procesul de luare a deciziilor de mediu. Informația trebuie să fie clară, să fie la timp oferită și să fie accesibilă publicului larg. Conform prevederilor Convenției de la Aarhus, art 6 alin. 2) informația trebuie să conțină următoarele date:

- a) activitatea propusă;
- b) natura deciziei posibile sau despre proiectul de decizie;
- c) autoritatea publică responsabilă de luarea deciziei;
- d) procedura inițiată, incluzând modul și momentul în care o asemenea informație poate fi furnizată, ca spre exemplu:
  - începutul procedurii;
  - oportunitățile de participare a publicului;
  - data și beneficiul oricărei audieri publice inițiate;
  - o indicație privind autoritatea publică de la care pot fi obținute informații relevante și la care a fost depozitată informația relevantă pentru examinare de către public;
  - o indicație asupra autorității publice relevante sau asupra oricărui organism oficial căruia îi pot fi adresate comentarii sau întrebări și asupra perioadei în care sunt primite aceste comentarii ori întrebări;
  - o indicație asupra tipului de informație de mediu relevantă, disponibilă pentru acțiunea propusă;
  - faptul că activitatea face obiectul unei proceduri naționale sau transfrontieră

de evaluare a impactului asupra mediului.

4. *Garantarea accesibilității informației depline, aplicate în procesul de adoptare a deciziilor.* Informația trebuie să fie completă și clară astfel încât publicul să-și poată expune părerea asupra situației și să fie abili pentru a-și manifesta voința. Aceste informații se vor referi la următoarele aspecte:

- a) locul și caracteristicile fizice și tehnice ale activității propuse;
- b) evaluarea reziduurilor și emisiilor probabile;
- c) consecințele esențiale ale activității de mediu propuse;
- d) măsurile luate, pentru prevenirea și/sau reducerea efectelor, inclusiv emisiilor.
- e) prezentare sumară, dar nu tehnică, a celor menționate mai sus;
- f) o schiță a principalelor alternative studiate de solicitant.

5. *Asigurarea posibilității prezentării obiecțiilor.* Participarea publicului la luarea deciziilor ce pot avea un impact asupra mediului presupune posibilitatea acestora de a-și expune părerea proprie și de a-și prezenta obiecțiile, sugestiile, comentariile, etc.

6. *Elaborarea și fundamentarea deciziilor de către autoritățile de stat în baza comentariilor parvenite din partea publicului interesat.* Autoritățile publice sunt obligate să ia în calcul opinia și obiecțiile participanților, în caz contrar se neglijează esența întregului proces de participare a publicului.

7. *Informarea publicului cu privire la decizia finală.* Una din obligațiile autorităților de stat este de a anunța publicul despre decizia finală. Este foarte important ca această decizie să fie motivată, argumentată și fundamentată.

Este esențial de conștientizat faptul că participarea publicului nu garantează că toată lumea va fi mulțumită de decizia luată de către autoritățile publice, deoarece în procesul decizional vor lua parte diferite grupuri de oameni cu priorități și preocupări diferite. Dar implicarea publicului la un stadiu incipient, în procesul de luare a deciziilor, precum și găsirea unor modalități pentru ca opiniile acestora să fie auzite și luate în considerare, ajută la încheierea consensului dintre autoritățile de stat și public.

Actele normative menționate mai sus recurg la noțiunea de **public**, adică una sau mai multe persoane fizice sau juridice, precum și asociațiile, organizațiile sau grupurile constituite de acestea în conformitate cu legislația sau practica națională; **publicul interesat**, deci public afectat sau care ar putea fi afectat ori care este interesat de procedurile de adoptare a deciziilor în domeniul mediului. Din ambele noțiuni se specifică organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului. Atât Convenția de la Arhus, cât și celelalte acte normative

## Participarea civilă în procese decizionale de mediu în contextul crizei ...

---

operează cu această noțiune. Conform Convenția de la Aarhus, se așteaptă ca persoanele și organizațiile societății civile să contribuie la aplicarea legislației de mediu și la protecția drepturilor fiecărei persoane prezente și generațiile viitoare să trăiască într-un mediu adecvat sănătății și bunăstării lor, aducând acțiuni de interes public în fața instanței. Argumente specifice pentru accesul la justiție au fost expuse în contextul legislației de mediu: problemele de mediu afectează multe persoane, sunt complexe din punct de vedere tehnic și pot fi rezolvate numai prin cooperarea tuturor.

Un criteriu care-l aplică Convenția de la Aarhus și este obligatoriu în examinarea cauzelor de mediu ține de **Locus standi**. Profesorul american *J. Bonine* argumentează că **Locus standi** poate fi aplicat în corespundere cu următoarele interpretări:

- *Actio popularis*;
- *Capacitatea de exercițiu a organizației societății civile*;
- *Locus standi în caz de interes suficient*;
- *Locus standi în cazul existenței unui interes legal*. [6, p.34]

**Actio popularis.** Autorizează pe orice persoană să acționeze în instanță împotriva guvernului dacă acesta încalcă legislația. Acest fapt nu este prevăzut de *Convenția de la Aarhus*, dar, după părerea noastră, el corespunde întru totul spiritului acesteia. Ca rezultat al studiilor efectuate de savanții *Csaba Kiss*, *Marta Struminska* și colegii [7, p.64], *actio popularis* este foarte des întâlnită în legislația țărilor din Uniunea Europeană (Italia, Olanda, Germania etc.)

Dorim să menționăm că organizațiile societății civile pot acționa în instanțe dacă întrunesc următoarele criterii: (1) acționează conform cu scopurile organizației neguvernamentale; (2) interesele sunt grupate în acțiune; (3) interesele în cadrul procesului cad sub incidența drepturilor civile. Asociațiile societății civile pot acționa în contenciosul administrativ de sine stătător, fără reprezentant, acestea fiind în special cazurile de contestare a unui act normativ, în timp ce în cauzele civile, atunci când există un prejudiciu – doar prin intermediul reprezentantului.

### ***Capacitatea de exercițiu a Asociațiilor societății civile.***

Următoarea interpretare poate fi numită și *locus standi a asociației societății civile*. Conform acestui model, Asociațiile societății civile, prin lege, le este recunoscut dreptul de a acționa în instanță fără a demonstra interesul personal sau influență exercitată asupra luării deciziei de mediu. În viziunea noastră, acest model mai poate include și faptul că organele de stat trebuie să întocmească și să

mențină lista Asociațiilor societății civile cărora li se atribuie instantaneu *locus standi*. Elveția a fost prima țară care, încă în 1966, prin *Legea cu privire la protecția mediului și populației* (art. 12), a decis că „orice Asociațiile societății civile de mediu poate ataca în Curtea Supremă toate deciziile administrative”. Art. 55 al aceleiași legi prevede că Asociațiile societății civile, pentru a realiza *locus standi*, trebuie să îndeplinească condiția de a fi înregistrate cu 10 ani înainte de sesizarea Curții Supreme, menționează *Cebers Fuhr* [8, p.89]

### ***Locus standi în caz de interes suficient.***

Al treilea model este oferit celor care pretind că au fost victime ale încălcării invocate. E necesar să înțelegem ce înseamnă *interes suficient pentru* Asociațiile societății civile și este evident că acest interes este mai larg și se deosebește de interesul „proprietarului”, care este mai îngust. La această întrebare ne dă răspuns art. 3 alin. (4) al *Convenției de la Arhus*, unde interesul unei Asociații a societății civile este explicat ca preocuparea sa față de protecția mediului, cu precizarea ca legislația națională să nu prevadă alte obligații sociale pentru organizația neguvernamentală respectivă. Protecția mediului înconjurător este un interes general, iar Asociațiile societății civile reprezintă acel punct de vedere, care coincide cu preocuparea grupurilor interesate (a societății civile) în protecția mediului. Cu siguranță, acest aspect se referă la contestarea deciziilor emise de autoritățile publice.

### ***Locus standi în cazul existenței unui interes legal.***

Este aplicat pentru cei care au un interes economic sau asemănător. Aceasta este una din cele mai vechi tratări a conceptului de *locus standi*. Respectiv, în cadrul acestui model sunt admise spre a acționa în instanță numai persoanele care au un interes economic, pe când cele care au un interes non-economic, adică tind spre supremația legii, nu cad sub incidența acestui criteriu. În plus, acest criteriu nu admite ca Asociațiile societății civile să acționeze în numele persoanelor fizice care au calitatea de *locus standi*.

În cazul dat, în procedura administrativă a republicii (art. 20) [9], pentru contestarea unui act emis de autoritate publică poate fi aplicat *locus standi* de către orice persoană fizică sau juridică care va putea demonstra” se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege”. În opinia noastră, instanțele trebuie să admită astfel de cereri, interpretând mai larg *locus standi* în cauzele ecologice, de exemplu o persoană fizică ar avea un „interes legal” atunci când ar avea „anumite legături teritoriale cu locația” unde a fost cauzat un prejudiciu ecologic, respectiv, în astfel de cazuri, reclamantului i-ar fi recunoscută capacitatea procesuală. O astfel de interpretare ar permite ca subiecții să aducă argumente indirecte și

potențiale, nu personale și deja îndeplinite.

### 2. Garantarea drepturilor civile în materie de mediu în contextul crizei provocate de COVID-19

Pe parcursul anului 2020, mulți dintre noi am fost în postura „*martorilor oculari*” care au urmărit procesul intens de luare a deciziilor și de întreprindere a unui număr extins de măsuri în lupta împotriva Coronavirusului, care reprezintă o amenințare la adresa sănătății globale. Este important de evidențiat faptul că deciziile fără de precedent atât la nivel național cât și la nivel internațional au fost luate într-un termen foarte scurt, fără a fi respectate procedeele democratice prevăzute în legislație. Astfel, situația de criză generată de Covid-19, a condiționat apariția unui număr larg de restricții dintre care enumerăm următoarele:

- interzicerea ședințelor și audierilor publice;
- restricționarea dreptului la libera circulație a persoanelor în interiorul frontierelor naționale și în afara acestora;
- monitorizarea deplasării oamenilor cu aplicarea măsurilor coercitive în caz de necesitate;
- limitarea accesului la asistență medicală doar pentru situații de urgență;
- dezinformarea în masă a populației;
- înzestrarea autorităților publice cu competențe excepționale, etc.

Deși, se preconizează ca aceste măsuri să fie limitate în timp, există riscul ca unele să rămână sau să fie reactivate într-o etapă ulterioară, punând în pericol cea mai fragilă democrație.

#### 2.1 Accesibilitatea informației de mediu în contextul crizei generate de Covid-19

Dreptul la un mediu sănătos rămâne a fi unul din drepturile prioritare al omenirii, care nu poate fi realizat, decât prin intermediul accesului liber la informație în materie de mediu și participare în procesele decizionale de mediu. Astfel, pentru a realiza dreptul la un mediu înconjurător sănătos și neprimejdios, populația trebuie să aibă acces liber la informație de mediu.

Din păcate, în contextul declanșării pandemiei de Covid-19, vulnerabilitatea drepturile civile a crescut în mod considerabil. Totuși, nu putem să nu remarcăm tendința pozitivă al unor state de a garanta accesibilitatea informației de mediu prin intermediul instrumentelor electronice. Un exemplu în acest sens îl poate servi statul Illinois, a cărui guvernator J. B. Pritzker a emis *Ordinul executiv 2020-07*[10], care pe durata proclamației guvernamentale a situației de urgență,

a fost suspendată executarea cerinței legale privind prezența fizică la ședință a membrilor unei autorități publice. Totodată, prin acest ordin, autoritățile publice au fost încurajate să ofere acces video, audio sau telefonic la ședințe pentru a se asigura că membrii publicului pot monitoriza reuniunile. De asemenea, autoritățile de stat, au fost stimulate să își actualizeze site-urile web și rețelele de socializare pentru a ține publicul la curent cu orice modificări ale programului de ședințe sau a formatului reuniunilor în contextul pandemiei Covid-19. O abordare similară a fost folosită și de către guvernul Republicii Moldova. Astfel, în perioada în care pe teritoriul Republicii Moldova a fost declarată situație de urgență, în vederea asigurării securității și sănătății umane, precum și limitării răspândirii infecției cu Coronavirus de tip Covid-19, activitățile autorităților administrative centrale și locale au fost ajustate fiind sistate relațiile directe cu publicul, optându-se pentru comunicare la distanță, prin **telefon** sau **poșta electronică**, cu diseminarea informației pe site-urile web oficiale ale autorităților de stat.

Remarcăm faptul că, Convenția de la Aarhus ține cont de evoluțiile înregistrate în domeniul tehnologiei informației, și atrage atenție la avantajele transferării informațiilor de mediu prin internet. Prin urmare, potrivit Convenției de la Aarhus, articolul 5 alin. (3) fiecare parte la Convenție se asigură că „informațiile de mediu devin disponibile progresiv în baze de date electronice care sunt ușor de accesat de către public prin rețele publice de telecomunicații.” Totodată, Convenția de la Aarhus stabilește tipul informațiilor de mediu care ar putea fi accesibile în formă electronică:

- a) rapoarte privind starea mediului;
- b) texte de legislație privind mediul sau cu referire la mediu;
- c) după caz, politici, planuri și programe privind mediul sau cu referire la mediu, precum și acorduri de mediu
- d) alte informații, în măsura în care disponibilitatea acestora în această formă facilitează aplicarea legislației interne de punere în aplicare a prezentei convenții, cu condiția ca informațiile respective să fie deja disponibile în format electronic.

Cu siguranță, datorită modificărilor tehnologiei informaționale, are loc revoluționarea modului în care autoritățile publice creează, stochează și diseminează informațiile publice. Avantajele mijloacelor electronice de stocare și preluare a informațiilor de mediu rezidă în posibilitatea accesului instant la informații de mediu din întreaga lume prin internet. Acest fapt contribuie în mod direct la consolidarea capacităților autorităților publice de a prelucra și utiliza

informații și de a se implica în participarea publică în mediul online. Cu cât mai multă informație este furnizată în mod activ, cu atât mai puține solicitări parvin din partea publicului, ceea ce înseamnă că autoritățile publice nu vor risipi timp pentru verificarea și prelucrarea cererilor. Totodată, diseminarea informației în mod activ facilitează publicul în ceea ce privește accesul la informație, acesta nefiind nevoit să depună solicitări. Pe lângă toate, furnizarea activă a informației contribuie la creșterea prestigiului autorităților publice în fața societății. Atragem atenție că în perioada instituirii restricțiilor și trecerea la „activități la distanță” volumul și categoria de informație de mediu plasată pe paginile oficiale a autorităților publice nu s-a mărit, ba în unele cazuri erau plaste cu întârziere. Trebuie de menționat că la nivel local, majoritatea autorităților publice locale nu au o pagina web, folosind doar rețelele de socializare prin intermediul cărora informează localnicii despre acțiunile/măsurile realizate, mai puțin în discutarea și luarea deciziilor.

### ***2.2. Exercițarea dreptului la participare în procesul decizional de mediu în contextul crizei provocate de Covid-19***

Participarea publicului în procesul decizional pe de o parte este un drept esențial care contribuie la asigurarea democrației, iar pe de altă parte este un proces complex, care presupune întrunirea unui șir larg de condiții și reguli reglementate de lege. Procesul de antrenare a publicului la luarea deciziilor se complică și mai mult în situațiile excepționale stabilite la nivel național și cu atât mai mult la nivel mondial cum ar fi cea declanșată de Coronavirus (Covid-19). Majoritatea guvernelor au răspuns la pandemia bolii coronavirus prin declararea stării de urgență și prin adoptarea a numeroase măsuri de combatere a răspândirii virusului. Deși, necesitatea aplicării măsurilor de combatere a pandemiei de Covid-19 este justificată, totuși identificăm faptul că, aceste restricții au afectat profund drepturile civile ale omului, unul dintre care vizează posibilitatea participării publicului în procesul decizional.

În această perioadă de criză, cetățenii își doresc mai mult ca oricând să poată participa la luarea deciziilor, deoarece multe dintre deciziile luate la nivel de stat, îi afectează în mod direct și personal. Mai mult ca atât, ținând cont de faptul că dreptul la libera circulație a persoanelor a fost îngrădit, iar distanțarea socială împiedică utilizarea instrumentelor obișnuite de comunicare, cum ar fi conferințele de presă sau ședințele publice, statul trebuie să acorde o atenție deosebită nevoilor populației și să creeze acele mecanisme eficiente pentru garantarea exprimării „vocii *poporului*”. Totodată, ținem să menționăm că prin crearea și garantarea de către autoritățile statale a participării civice la diferite



etape ale procesului de luare a deciziilor, statul ar putea, de asemenea, ușura anxietatea cetățenilor, oferindu-le un sentiment mai mare de control asupra circumstanțelor care le afectează viața.

În pofida celor menționate mai devreme, observăm că în contextul situației de urgență și a restricțiilor impuse de criza declanșată de Covid-19, statele acționează în mod diferit în ceea ce vizează garantarea dreptului omului de a participa la procese decizionale. Astfel, pe când unele guverne optează pentru audieri și ședințe publice online, dispunând modificarea cadrului legislativ privind modalitățile și condițiile de desfășurarea a audierilor și ședințelor publice, altele din contra limitează drepturile publice civile. Astfel, spre exemplu în Noua Zeelandă, un grup de organizații neguvernamentale de mediu [11] și-a exprimat îngrijorarea că Guvernul folosește Covid-19 ca scuză pentru a limita participarea publicului la luarea deciziilor. În acest context, ei au solicitat guvernului „să consolideze participarea publicului prin aderarea la Convenția Aarhus”. În Slovenia, asociațiile obștești au solicitat Curții Constituționale [12] să examineze legalitatea impunerii unor standarde mai stricte pentru participarea ONG-urilor la procedurile de eliberare al autorizațiilor pentru construcții, care au fost introduse odată cu stabilirea măsurilor pentru combaterea coronavirusului. ONG-urile susțin că noile amendamente împiedica majoritatea ONG-urilor să participe „de facto” la procesul decizional, ceea ce constituie o încălcare gravă a Constituției slovene, legislației Uniunii Europene și Convenției de la Aarhus.

În Republica Moldova au fost identificate cazuri când Autoritățile publice locale prin decizii unilaterale de interpretare a Deciziei Comisiei Naționale Extraordinară de Sănătate Publică au refuzat în organizarea audierilor publice sau adunărilor generale a satelor cu respectarea cerințelor stabilite de Comisie (ședințe în aer liber, până la 50 de participanți cu respectarea distanței sociale și măsurilor de protecție individuală) din motiv că Deciziile puse în discuții nu erau în interesul acestora.

În procesul de cercetare nu au fost identificate careva acte normative emise la nivel de Autoritate publică centrală prin care s-ar stabili procedura de implicare și consultare a publicului online.

### ***2.3 Experiența statelor străine în aplicarea sistemelor digitale privind participarea publicului în procesul decizional***

După cum am menționat mai devreme, în interesul menținerii activității administrației centrale și locale în contextul crizei provocate de Covid-19, multe state sunt acum în proces de trecere la ședințe publice, inclusiv audieri publice, la teleconferințe în format virtual sau la distanță. Deși, tendința de aplicare a

## **Participarea civilă în procese decizionale de mediu în contextul crizei ...**

---

platformelor digitale în procesul de informare și antrenare a publicului la luarea deciziilor este una relativ nouă pentru noi, unele țări investesc de ceva timp în acest sens.

Unul dintre cele mai *elocvente exemple* timpurii de facilitare a participării civile prin intermediul tehnologiilor online a fost realizat cu succes în orașul Lakewood, Colorado, SUA. Astfel, în anul 2017 a fost lansată platforma online, *LakewoodSpeaks.org*. [13] Aceasta permite cetățenilor să participe la audierile Comisiei de planificare a orașului cu două săptămâni înainte de întâlnirea live. Cetățenii pot revizui prezentările și documentele, pot pune întrebări personalului și solicitanților de proiect și pot comenta acțiunile propuse, toate în timpul lor și în ritmul propriu, cu același nivel de experiență și impact ca și participarea la întâlnirile live. În 2020, utilizarea platformei a sporit participarea cu peste 800%, inclusiv a persoanelor rămase în afara procesului tradițional de audiere publică.

Pe de altă parte, evidențiem faptul că de la începutul pandemiei Covid-19, alegerile și referendumurile din numeroase țări au fost în mare parte suspendate/amânate. Teoretic, țările ar putea opta pentru realizarea alegerilor și referendumurilor prin intermediul tehnologiilor online. Însă, în practică se dovedește că votul prin intermediul tehnologiilor informaționale nu este o sarcină simplă și necesită respectarea unui șir de condiții:

- a) votarea și numărătoarea voturilor trebuie să aibă loc în conformitate cu legislația în vigoare, care trebuie să le prevadă în mod explicit;
- b) este necesar de prevăzut acele mecanisme capabile să păstreze secretului votării (anonimitatea);
- c) excluderea oricărei posibilități de falsificare a voturilor;
- d) limitarea posibilităților de vot potrivit principiului” *o persoană- un singur vot*”;
- e) instituirea unui mecanism eficient de control al rezultatelor alegerilor;
- f) grad înalt de conectivitate la internet a cetățenilor, etc.

Cu toate acestea cunoaștem deja multe sisteme de votare digitală. Astfel, în câteva țări precum Austria, Australia, Canada, Estonia, Franța, Germania, Japonia și Elveția, există prevederi legislative pentru votul electronic, fără prezență personală, de la distanță. Deși mai multe țări din Uniunea Europeană au testat diferite proiecte de vot electronic, Estonia este în prezent singurul membru UE care folosește această procedură pe scară largă. Mai mult ca atât, Estonia este probabil singura țară din lume în care 99% din serviciile publice sunt disponibile online 24/7. E-servicii sunt imposibile numai pentru căsătorii,

divorțuri și tranzacții imobiliare. Datorită unui ecosistem digital sigur, comod și flexibil, Estonia a atins un nivel fără precedent de transparență în ceea ce privește guvernanta și a construit o largă încredere în societatea sa digitală. [14]

În lumina circumstanțelor actuale, Estonia poate fi privit ca un model de încurajare și furnizare a unui mecanism de participare publică la distanță.

### **3. Condițiile și particularitățile desfășurării ședințelor/audierilor publice online**

Este incontestabil faptul că Coronavirusul, forțează acea mișcare rapidă către metodele de luare a deciziilor online, accelerând un proces care anterior a fost prognozat să dureze ani de zile. În această perioadă de distanțare fizică și socială, tehnologia civică este privită de multe țări drept un mecanism de garanție a democrației de stat. Astfel, pe măsură ce criza provocată de Covid-19 înaintează, autoritățile de stat sunt puse în situația de a utiliza instrumente și soluții tehnologice pentru a-i angaja pe cetățeni în procesul decizional și a asigura transparența decizională.

Atragem atenția asupra faptului că legiferarea posibilității desfășurării audierilor și ședințelor publice prin intermediul instrumentelor digitale nu garantează eficacitatea procesului în sine. În vederea integrării cu succes a mecanismului în cauză, este necesar de stabilit condițiile de desfășurare a procesului audierilor publice online precum și a particularităților acestora. Identificarea celor mai bune practici privind audiere și participarea publică distanțată în perioada de pandemie, nu este o sarcină ușoară. Este posibil ca metodele și mijloacele care ar putea funcționa pentru o autoritate sau agenție publică să nu funcționeze pentru alta. Este vădit faptul că instrumentele alese și modul în care sunt acestea operate vor contribui în mod semnificativ la utilizarea aplicațiilor digitale pe termen lung. În acest sens, DLA *Pipe* [15], propune un șir de considerații pentru implementarea proceselor de consultare și participare publică la distanță:

#### **3.1 Selectarea unei platforme virtuale**

Numărul tot mai mare de noi instrumente de comunicare digitală și de platforme deschise și de colaborare a creat un nou mod de comunicare, de dezbateră și de participare socială la viața publică, depășind monopolul mijloacelor de comunicare în masă tradiționale. Există o varietate de web-platforme disponibile pentru utilizare în contextul desfășurării unei ședințe publice. Zoom, Microsoft Teams, WebEx, Skype și Facebook Live, printre alți furnizori, oferă platforme pentru prezentarea în timp real, colaborare și schimbul bidirecțional de informații (de ex. *Comisia Planului de la Chicago, de exemplu,*

*a găzduit o audiere publică virtuală prin WebEx în aprilie 16, 2020. Petiționarii și comisarii au participa de la distanță. Membrii publicului au fost încurajați să prezinte comentarii publice înainte de reuniune prin e-mail.)*

### **3.2 Notificare publică**

Notificarea publică a datelor privind platforma pentru audierea publică, data desfășurării ședințelor publice online ar trebui să fie publicată pe situ-rile oficiale ale autorităților de stat. Anunțurile publice ar trebui să specifice modul în care membrii publicului pot urmări sau asculta reuniunile în timp real și ar trebui să instruiască publicul cu privire la modul de accesare a conferinței web sau la modul de participare prin apelare, precum și posibilitățile de a transmite comentarii publice.

### **3.3 Diseminarea materialelor înainte de desfășurarea audierilor publice**

Autoritățile administrative sunt încurajate să pună la dispoziția publicului interesat materiale informative relevante înainte de orice reuniune (prin mijloace electronice). Scopul acestei precondiții este de a crea publicului interesat posibilitatea de a se familiariza cu conținutul informațiilor și de înainta comentarii scrise înaintea desfășurării audierii publice online.

### **3.4 Particularitățile procedurale**

Autoritățile administrative ar trebui să elaboreze un ghid cu inserarea regulilor de bază pentru participarea publicului în procesul decizional de la distanță. Regulamentul dat trebuie să fie accesibil personalului, funcționarilor publici, petiționarilor și membrilor publicului înainte de audiere. Totodată, funcționarii publici ar trebui să aibă în vedere urmărirea unui scenariu care să fie utilizat în timpul audierilor publice. În cazul în care este posibil, reuniunile organizate prin videoconferință ar trebui să ofere, de asemenea, o opțiune de *call-in*. Această opțiune presupune posibilitatea persoanelor fără computere sau internet să participe la audierile publice. Persoanele care înaintează propuneri, comentarii, întrebări, ar trebui să se identifice de fiecare dată când vorbesc, astfel încât participanții care participă la telefon să poată identifica sursa comentariilor, întrebărilor sau deciziilor. Toate voturile ar trebui să fie luate prin apel nominal. Autoritățile care dispun de norme procedurale existente privind voturile prin procură ar trebui să examineze dacă aceste norme ar trebui modificate pentru a permite votul la distanță.

În limita posibilităților, audierile publice ar trebui să fie înregistrate utilizând funcția de înregistrare a platformei de conferințe web și ar trebui să fie puse la dispoziția publicului cât mai curând posibil după reuniune. Participanții ar trebui să fie informați cu privire la faptul că întâlnirea este înregistrată (*de ex.*

în Austin, Texas, comentatorii trebuie să se înregistreze din timp (până la prânz cu o zi înainte de întâlnire).

### **3.5 Comentariile publicului interesat**

Comentariile publicului trebuie solicitate prin e-mail sau prin alte mijloace la distanță înainte de audiere. Membrii publicului pot avea, de asemenea, permisiunea de a comenta prin intermediul e-mailului sau prin *chatul* videoconferinței. Un aspect important ține de înregistrarea anticipată a participanților pentru a asigura un timp adecvat pentru expunerea tuturor comentariilor/opiniilor. Reprezentanții publicului interesat trebuie să dispună de posibilitatea de a prezenta electronic materiale sau mijloace vizuale relevante înainte de desfășurarea audierilor publice. (de ex. *Odată înregistrați, cei care doresc să facă comentarii publice vor primi un e-mail sau un apel telefonic cu un număr de telefon pentru a apela la întâlnirea publică. Vorbitorii trebuie să sune cu 30 de minute înainte de ora începerii ședințelor publice.*)

### **3.6 Anticiparea dificultăților tehnice**

Autoritățile sunt încurajate să prevadă și să prevină posibilele dificultăți tehnice. Audierile/ședințele publice la distanță implică participarea diferitor persoane, inclusiv a moderatorilor, prezentatorilor, tehnicienilor IT care se ocupa de platforma-web, persoanelor responsabile de colectarea și sortarea întrebărilor/comentariilor/propunerilor on-line, etc. De asemenea, se recomandă elaborarea unui plan de urgență pentru lichidarea potențialelor dificultăți tehnice. Atunci când apar dificultăți tehnice, un astfel de plan poate permite continuarea sau reprogramarea audierilor publice.

Analizând particularitățile desfășurării unei ședințe/audieri publice în mediul online, ne convingem de faptul că realizarea acesteia necesită foarte multe resurse de ordin financiar, uman și nu în ultimul rând de resurse de timp pentru adaptare.

## **4. Oportunitățile majore și riscurile potențiale ale democrației electronice**

Potențialul noilor tehnologii digitale privind asigurarea proceselor de participare a cetățenilor la sistemul democratic este indispensabil. Atunci când vorbim de democrație digitală (e-democrație) ne referim la toate aspectele participării cetățenilor în cadrul proceselor politice și, în special, la cele trei forme de interacțiune între guvern și cetățeni:

- a) informarea digitală;
- b) consultarea digitală;
- c) luarea deciziilor la nivel digital.

## Participarea civilă în procese decizionale de mediu în contextul crizei ...

---

Sistemul participării civice online presupune un șir de beneficii cum ar fi:

- 1) diminuarea dezinteresului publicului față de instituțiile politice;
- 2) creșterea nivelului de încredere în autoritățile publice;
- 3) stimularea creșterii economice și eficiența sectorului public;
- 4) promovarea comunicării, a dialogului, a sensibilizării publicului;
- 5) consolidarea mecanismelor de supraveghere democratică;
- 6) reducerea distanței dintre populație și procesele decizionale;
- 7) facilitarea accesului la informații;
- 8) asigurarea participării la mediul digital a persoanelor de toate vârstele;
- 9) promovarea responsabilității, transparenței și bunei guvernante în administrația publică, etc.

Este necesar de conștientizat faptul că, în vederea asigurării participării publicului interesat la procesul decizional democratic prin intermediul instrumentelor digitale este nevoie, pe de o parte, să se creeze un cadru legal eficient, care să garanteze dreptul la viața privată, libertatea de exprimare și accesul la informații independente și pe de altă parte, să se realizeze investițiile necesare pentru a permite cetățenilor să aibă acces la mijloace de comunicare adecvate și să dobândească abilități și competențe corespunzătoare în domeniul digital asigurând, astfel, accesul egal și deschis al populației la infrastructura tehnică. [16]

Aplicarea și utilizarea activă a instrumentelor de e-democrație implică diverse riscuri, cele mai mari țin de:

1) *Decalajul digital*: accesul la internet precum și la tehnologiile digitale reprezintă o condiție necesară pentru antrenarea publicului interesat în procese decizionale. Din păcate nu toate persoanele dispun de aceste posibilități tehnice pentru utilizarea internetului care implică resurse financiare („*analfabetism digital*”) cât și de cunoștințe și abilități în domeniul digital și al mijloacelor de comunicare în masă. Mai mult ca atât, există încă zone care nu dispun de acces la internet, ceea ce îngreșește fizic posibilitatea publicului interesat de acces la ședințe/audieri publice desfășurate în mediul online.

2) *Protecția vieții private și a datelor cu caracter personal*: dat fiind faptul că securitatea absolută a datelor cu caracter personal este imposibilă, va exista întotdeauna posibilitatea subminării protecției vieții private.

Potrivit *avizului Comisiei Europene pentru Cultură și Educație referitor la*

*e-democrația în Uniunea Europeană*, provocările în materie de securitate pe care le implică instrumentele de e-democrație ar trebui abordate în mod rezonabil și proporțional, prin intermediul unor mecanisme de control transparente, sigure și partajate, concepute după modelul măsurilor preventive care sunt deja necesare în mediul offline, cu referire specială la necesitatea de a preveni fraudele electorale și manipularea rezultatelor votului online, precum și la nevoia de a respecta dreptul la viață privată al cetățenilor și de a asigura protecția datelor lor personale împotriva acțiunilor abuzive, a softurilor terțe de supraveghere și a altor interferențe.

## 5. Concluzii

Dreptul la acces la informație de mediu și dreptul la participare în procesul decizional sunt strâns legate între ele, astfel nu putem vorbi despre participarea publicului la luarea deciziilor de mediu în lipsa deținerii unei informații, deoarece doar în baza informației primite, persoana este liberă de a decide dacă dorește să participe în procedura de adoptare a deciziei sau să ia măsuri pentru exercitarea accesului la justiție.

Într-o societate democratică, păstrarea în secret a informațiilor despre mediul înconjurător și impactul activităților asupra mediului este inadmisibil. Oamenii trebuie să aibă dreptul de acces la informații despre mediul înconjurător. Convenția de la Aarhus oferă oamenilor acest drept. Aceasta stabilește un drept general de acces la informații cu privire la mediul în care informațiile pot fi refuzate doar în anumite circumstanțe. Aceasta subliniază necesitatea de a garanta un acces ușor și interzice discriminarea între cereri de informații pe motiv de cetățenie, naționalitate, sex, vârstă sau locul de reședință. Furnizarea de informații la cerere este vitală, dar la fel de important este colectarea și publicarea de informații într-o formă care este ușor de accesat de către populație.

Totodată, spiritul Convenției este de a implica publicul în procesul de luare a deciziilor ori de câte ori este posibil. Procesul de luare a deciziilor ar trebui să fie deschis pentru toată lumea, astfel încât orice persoană interesată să poată participa. Rolul de participare a publicului este de a permite persoanelor interesate să-și exprime opiniile lor și de a influența decizia finală. În practică, uneori, se întâmplă ca deciziile luate de către autoritățile publice să nu satisfacă interesele și așteptările fiecărei persoane, însă corespund interesului general al comunității largi. Deși la prima vedere ar părea că interesele unor persoane sunt neglijate, dimpotrivă, acest lucru este justificat, deoarece în procesul de luare a deciziilor de mediu participă un număr larg de persoane cu viziuni, concepte și propuneri diferite, iar scopul implicării publicului este de a ajunge la un consens și de a

## **Participarea civilă în procese decizionale de mediu în contextul crizei ...**

---

satisface interesul general al comunității în detrimentul interesului individual.

Ținând cont de faptul că Covid-19 provoacă perturbări majore în întreaga lume, iar pandemia continuă să afecteze multe aspecte din viața noastră de zi cu zi, aceasta în cele din urmă va impune, fără îndoială, reamenajarea societății noastre și revizuirea unor procese inclusiv al celui de participare online a publicului interesat în procesul decizional. Unii privesc perioada respectivă ca o fază de trecere rapidă a democrației digitale la scară largă. Într-adevăr, acum fiind impuși de situația creată putem testa și adapta instrumente și metode inovatoare în vederea implicării publicului în procesul decizional. Mai mult ca atât, experiența statelor străine în utilizarea sporită a mijloacelor online de către autoritățile publice, înregistrează o creștere semnificativă a comentariilor și răspunsurilor parvenite din partea publicului în procesul consultărilor publice. Cu toate acestea, ținem să menționăm că nu „*cantitatea*” este cea care contează, dar „*calitatea*”. Aici ne referim la „*ce spune publicul?*” și, mai important, „*de ce?*”. Iar în acest sens este necesar de creat nu doar un cadrul legislativ dar și mecanisme de asigurare a dreptului omului la participare în procesul decizional eficiente și potrivite, ținând cont de capacitățile și condițiile socio-economice ale țării.

### ***Referințe bibliografice:***

1. Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, 04 noiembrie 1950, Roma, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298 – XIII din 24.07.1997, // „Tratate internaționale”, 1998, vol. I, p. 341, în vigoare pentru Republica Moldova din 12 septembrie 1997.

2. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind accesul publicului la informația de mediu nr. 1467 din 30.12.2016 (în vigoare 24.07.2017) [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=114423&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114423&lang=ro);

3. Convenția privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului, semnată la Arhus, Danemarca, la 25 iunie 1998, Ratificată prin Hotărârea Parlamentului RM nr. 346 din 07.04.99, Monitorul Oficial al R.M., nr 39 din 22.04.99;

4. Legea privind evaluarea strategică de mediu, nr. 11 din 02.03.2017 (în vigoare 07.04.2018) [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=98607&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=98607&lang=ro)

5. Legea privind evaluarea impactului asupra mediului nr. 86 din 29.05.2014 (în vigoare 04.01.2015) <https://www.legis.md/cautare/getResults?doc>



[id=21797&lang=ro](#)

6. Bonine J. Assistance mechanisms and costs, Raport prezentat la ședința Grupului de inițiativă în acces la justiție pe lângă Secretariatul Convenției de la Arhus, 16-17 februarie 2006, Geneva, p.34;
7. Kiss Csaba, Poltimae Helen, Struminska Marta, Ewing Michael. Environmental Democracy, - European Regional Report, p. 64;
8. Fuhr, Gebers, Ormond & ROLLER. Legal standing for environmental associations in the European Union, Editura Robinson & Dunkley, Chancery, 1995, p.89;
9. Codul Administrativ al RM nr. 116 din 19.07.2018 (în vigoare 01.04.2019);

**a. Resurse Web**

10. <https://www.jdsupra.com/legalnews/illinois-governor-extends-covid-19-stay-50422/>, accesat la data 07.06.2020;
11. <http://www.voxy.co.nz/politics/5/364006>, accesat la 26.06.2020
12. <https://english.sta.si/2760643/ngos-challenge-first-anti-coronavirus-mega-law-at-top-court>, accesat la 27.06.2020
13. <https://lakewoodspeaks.org/>, accesat la 06.06.2020
14. <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/i-voting/>
15. <https://www.dlapiper.com/en/bahrain/insights/publications/2020/04/public-legislative-processes-and-public-meetings-during-the-time-of-covid-19/>, accesat la data 07.06.2020.
16. Aviz al comisiei pentru cultură și educație (14.10.2016) destinat Comisiei pentru afaceri constituționale referitor la e-democrația în Uniunea Europeană: potențial și provocări (2016/2008(INI))[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0041\\_RO.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0041_RO.html), accesat la data de 08.06.2020.

---

## REZILIENȚA ELECTRONICĂ ÎN DOMENIUL JUDICIAR: CERINȚĂ A TIMPULUI ȘI EXPRESIE A BUNEI GUVERNĂRI

### ELECTRONIC RESILIENCE IN THE JUDICIAL FIELD: REQUIREMENT OF TIME AND EXPRESSION OF GOOD GOVERNANCE

CZU: [347.951.06:004]:616-036.21

#### **Abstract**

*Resilience is defined as the capacity of communities in complex socio-ecological systems to learn, cope, adapt, and transform in the face of shocks and stresses. Our role is to understand how systems support the communities we serve, and to ensure that the poor and vulnerable have options and opportunities to become fully integrated into resilient systems.*

*The COVID-19 crisis has had a significant impact on the legal profession and the judiciary in general. Therefore, the presented paper is oriented on highlighting the critical importance of building resilience in judicial sector, by extending use of videoconferencing. The Study presents potential prospects line agencies can follow to extend the scope of videoconferencing in the justice sector and offers a preliminary assessment of the actions and steps that need to be taken.*

*The papers's conclusions indicated that videoconference appeared to be an effective tool for organizing court hearings and its scope might be extended to other types of court cases (including civil and contraventional) and/or procedural actions and that might include the institutionalization of local videoconference centers or virtual courtrooms.*

**Keywords:** *resilience, video conferencing, vulnerable people, crisis, ICT, justice, good governance, information system.*

#### **Introducere**

Chiar dacă cuvântul cheie care caracterizează anul 2020 se impune a fi Covid-19, anul 2020, probabil se va impune drept unul marcant nu doar din perspectiva sănătății dar și din perspectivă tehnologică.

În această perioadă dificilă, omul privit în individual, societatea,

businessul, statul încearcă să dezvolte acțiuni de adaptare, regândind stilului de viață, activitățile zilnice și chiar activitățile publice. Domeniul judiciar, nu este o excepție, ori justiția se impune a fi în continuare necesară. În astfel de condiții, ținând cont de efectele pandemiei, funcționalitatea sistemului judiciar urmează a fi regândită în așa fel încât această să continue să răspundă necesităților cetățenilor, dar în același timp să nu producă pericol vieții și sănătății acestora.

Totodată, remarcăm că dezastrele și cataclismele naturale, situațiile epidemiologice, crizele economice și sociale sunt fenomene care au afectat dintotdeauna omenirea. În ultimul timp, însă, în literatura de specialitate dar și activitatea practică a instituțiilor publice și private, se abordează reziliența drept mecanism de adaptare la situații de criză.

Având în vedere criza epidemiologică cu care ne confruntăm în decursul anului 2020 dar și necesitatea de a continua activitatea publică și privată în diferite domenii, prin prezentul articol ne-am propus să cercetăm posibilitatea implementării rezilienței în domeniul judiciar și să stabilim acțiunile care ar urma să fie întreprinse în vederea depășirii situației de criză, concentrându-ne în special pe perspectiva extinderii utilizării aplicației de videoconferință în contextul organizării ședințelor de judecată.

### **Ce este reziliența?**

Conceptul de reziliență își are sorginea în psihologie și este utilizat, în mod egal, pentru a defini științific procesul în urma căruia o persoană sau un grup își manifestă capacitatea de a se dezvolta, de a evolua bine, de a continua să se protejeze în viitor în prezența elementelor destabilizatoare, a condițiilor de viață dificile, a traumatismelor severe și/sau repetate ori pentru a identifica mecanismul complex care marchează reluarea unei deveniri, dezvoltări după șoc [1]. Din definiția științifică a rezilienței reies patru condiții care, în câmpul semantic determinat de specialiști, sunt arătate simultan ca necesare și suficiente pentru a identifica un proces de reziliență.

În timp, termenul de reziliență a avansat semnificativ și acesta este abordat nu doar ca o capacitate umană dar și drept capacitate organizațională sau chiar statală. De exemplu, în cadrul ONU, reziliența a fost definită ca fiind: *”Capacitatea indivizilor, gospodăriilor, comunităților, orașelor, instituțiilor, sistemelor și societăților de a preveni, rezista, absorbi, adapta, răspunde și recupera în mod pozitiv și eficient atunci când se confruntă cu o gamă largă de riscuri, menținând în același timp un nivel acceptabil de funcționare și fără a compromite perspectivele pe termen lung de dezvoltare durabilă, de pace și securitate, drepturile omului și bunăstare pentru toți”* [2]. UE și-a bazat răspunsul umanitar către

## **Reziliența electronică în domeniul judiciar: cerință a timpului și expresie a...**

țările și populațiile vulnerabile pe modelul de reziliență care a fost definit ca și „capacitate a unei persoane, a unei gospodării, a unei comunități, a unei țări sau a unei regiuni de a rezista, de a se adapta și de a se recupera rapid în urma stresului și a șocurilor” ( Comisia Europeană (2012). Strategia globală a UE pentru politica externă și de securitate a Uniunii Europene, din 2016, duce mai departe conceptul de „rezistență”. Definiția care apare în Strategia globală a UE explică „reziliența” ca fiind „capacitatea statelor și a societăților să se reformeze, să reziste și să se recupereze după crizele interne și externe” [3].

Totodată, remarcăm că în plan noțional, odată cu implementarea tehnologiilor informaționale noțiunea de reziliență a fost extinsă fiind introdus termenul specific - reziliența electronică, care este definit drept contribuția tehnologiilor informaționale și de comunicare la reziliența, în particular la reziliența comunității. Cu alte cuvinte e-reziliența este utilizarea tehnologiilor informaționale pe parcursul tuturor fazelor de management al unei crize (prevenirea, reducerea impactului, răspunsul la criza și recuperarea de după criză).

Din definițiile prezentate, observăm că accentul este pus pe reziliența comunității și a membrilor acesteia, luând în considerare relațiile lor sociale și activitățile economice, precum și activele și infrastructura pusă la dispoziția lor. Astfel, o comunitate rezistentă sau reziliență este una care este organizată și care își împuternicește suficient membrii săi – pentru a putea a se adapta mai bine la șocuri. O astfel de comunitate trebuie să poată să se autoorganizeze pentru a continua să funcționeze în perioade de criză și să își desfășoare activitățile după asemenea situații dificile. Corelând reziliența cu pandemia COVID și activitatea din domeniul judiciar, constatăm că în vederea depășirii situației de criză sistemul judiciar trebuie adaptat la noile realități și urmează a fi creată infrastructura corespunzătoare, iar instrumentele TIC pot fi considerate drept instrumente viabile de asigurare a rezilienței. Susținem ideea suspusă prin reliefaarea faptului că pentru a depăși criza COVID dar și asigura în continuare realizarea activităților judiciare urmează a fi identificate posibilități de activitate de la distanță, ori riscul principal este generat de prezența socială și posibila infectare a colaboratorilor instanței și participanților procesuali.

### **Cum relaționăm domeniul bunei guvernări cu reziliența?**

După cum am stabilit, reziliența este capacitatea indivizilor, comunităților, instituțiilor de a învăța și face față, precum și a se adapta și a se transforma în fața șocurilor și a stresurilor. Astfel, atunci când abordăm capacitatea instituțiilor de a fi reziliente, reliefăm interdependența rezilienței cu capacitatea instituțiilor de a

asigura buna guvernare, ori situațiile de criză nu pot fi reținute drept argumente în a neglija aspectele legate de asigurarea posibilității de a beneficia de servicii, asigurarea transparenței și drepturilor omului, etc.

Astfel, având în vedere ultimele rapoarte internaționale [4], constatăm că capacitatea statelor de a instituționaliza instituții reziliente și oferi servicii continue este considerată în prezent drept o calitate indispensabilă a bunei guvernări.

### **Realizări și provocări contemporane în asigurarea tehnică a proceselor judiciare în Republica Moldova**

În ultimii ani, grație suportului programelor de dezvoltare și asistență a USAID, sistemul judiciar din Republica Moldova a înregistrat performanțe evidente la capitolul automatizarea proceselor de lucru din domeniul justiției și asigurarea publicului cu informații din domeniul. Astfel, la capitolul, automatizarea proceselor de lucru în domeniul justiției, putem remarca faptul că activitatea în domeniul judiciar este realizată de către judecători și colaboratorii instanțelor prin utilizarea unui program automatizat de management informațional și anume Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor, care eficientizează activitatea judiciară prin optimizarea proceselor de lucru și prelucrarea automatizată a informației judiciare. Totodată, a fost dezvoltată modulul de stocare automatizată a înregistrărilor audio a ședințelor de judecată, fapt care permite păstrarea în sistem a înregistrărilor și micșorează considerabil riscul pierderii înregistrărilor.

Din perspectiva, transparenței activității judiciare, putem remarca în special dezvoltarea și instituționalizarea spre utilizare a Portalului Național al Instanțelor de Judecată [5] care pune la dispoziția cetățenilor informații despre activitatea instanțelor, dar și informații actualizate în timp real despre acțiunile judiciare examinate sau în proces de examinare și actele emise de instanțele naționale de judecată.

Problema, însă cu care ne-am confruntat odată cu declanșarea pandemiei COVID, se referă la imposibilitatea practica de a organiza ședințe de judecată în regim online la scara întregului sistem.

Astfel constatăm 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> CPP. 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,

## Reziliența electronică în domeniul judiciar: cerință a timpului și expresie a...

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. (1<sup>1</sup>) 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.

Totodată, remarcăm că deocamdată, în Republica Moldova extinderea utilizării aplicației de videoconferință pentru alte categorii de cauze și etape procesuale este dificilă, dacă nu imposibilă, datorită dotării insuficiente a instanțelor judecătorești și a altor autorități cu echipamente de videoconferință și a lipsei condițiilor tehnice și organizatorice care ar permite justițialilor să participe de la distanță la ședințe de judecată. Totuși, măsuri extraordinare și urgente sunt dictate de necesitatea unei reacții prompte și eficiente la situația creată de pandemia COVID-19 care afectează în continuare dramatic realizarea practică a drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului, inclusiv prin limitări impuse și blocaje în funcționarea firească a sistemului judecătoresc și a altor entități cu atribuții în domeniul justiției.

Constatăm totuși, că pandemia a stimulat revoluția digitală din sectorul justiției la nivel global, dar și în Republica Moldova, digitalizarea justiției luând în ultima perioadă o amploare tot mai mare. Astfel, menționăm că în perioada introducerii în Republica Moldova a stării de urgență (17 martie - 15 mai 2020) și în perioada imediat următoare de instituire a stării de urgență în sănătate publică (16 mai - 31 iulie, 2020) peste 4.300 [6] de ședințe de judecată au fost desfășurate prin videoconferință. Măsurile menționate au fost luate,

pentru a preveni răspândirea infecției COVID-19 în instanțele de judecată și instituțiile penitenciare, asigurând protecția personalului și a justițiabililor. Totodată, acestea au făcut posibilă examinarea într-un termen scurt a cauzelor cu implicarea persoanelor private de libertate și a altor cauze urgente. Astfel, din noiembrie 2018 - începutul perioadei de pilotare a aplicației de videoconferință și până în septembrie 2020, prin desfășurarea ședințelor de judecată de la distanță, instanțele judecătorești au economisit câteva milioane de lei, transportarea și escortarea deținuților la audieri în cadrul sediului instanței nemaifiind necesară.

În lumina celor relatate mai sus, considerăm că organizarea ședințelor de judecată la distanță este indispensabilă pe termen mediu, oferind perspective importante de valorificare în viitorul apropiat. Ori, perioada pandemică ne demonstrează elocvent că, în lipsa unor mecanisme de organizare a ședințelor de judecată de la distanță, întregul proces de realizare a justiției poate fi perturbat.

În aceiași ordine de idei, relevăm că extinderea numărului acțiunilor procesuale și a dosarelor care pot fi examinate prin utilizarea videoconferinței se înscrie în lista acțiunilor de optimizare a instanțelor judecătorești, inițiate în 2014 și dispuse prin Legea nr. 76 din 21 aprilie 2016 cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești. Astfel, participarea în cadrul ședințelor de judecată de la distanță constituie o opțiune cost și operațional eficientă pentru justițiabilii din raioanele în care au fost optimizate sediile instanțelor de judecată.

Mai mult decât atât, realizarea justiției este afectată de emigrarea peste hotare a populației Republicii Moldova. Drept rezultat, cetățenii plecați peste hotare nu au posibilitatea de a se prezenta în ședințe de judecată, fapt care generează tergiversări și examinări unilaterale a cauzelor judiciare puse pe rol. Problema a devenit și mai complicată odată cu declanșarea pandemiei COVID-19, care a determinat statele să inițieze acțiuni orientate spre restrângerea circulației. Considerăm, de asemenea, că în acest context ar trebui să se acorde o atenție specială garantării drepturilor celor mai vulnerabile grupuri și a celor care, în mod obiectiv, nu se pot prezenta în fața instanței (de exemplu, persoanele cu dizabilități, martorii sau victimele care sunt cetățeni străini sau persoanele care au probleme de sănătate).

În astfel de condiții, extinderea utilizării videoconferinței constituie o necesitate a timpului și o soluție pentru rezolvarea mai multor probleme, inclusiv reducerea cheltuielilor de deplasare spre sediile instanțelor reorganizate în cadrul optimizării instanțelor judecătorești, asigurarea accesului la justiție a populației Republicii Moldova care se află peste hotare sau din motive obiective nu se poate deplasa la instanță și nu în ultimul rând, prevenirea și înlăturarea riscului de

infectare a justițiabililor în perioada pandemiei.

### **Cum putem asigura reziliența în domeniul judiciar?**

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.

În astfel de condiții și având în vedere efectul pe termen lung al pandemiei asupra relațiilor sociale, lărgirea sferei de utilizare a aplicației de videoconferință în domeniul justiției este pe cât de firească, pe atât de necesară. Investițiile efectuate în ultima perioadă în infrastructura TI din Republica Moldova și instruirea personalului care operează cu sisteme de videoconferință ar putea avea o utilitate mai mare dacă utilizarea videoconferinței ar fi extinsă la alte categorii de cauze și acțiuni procesuale.

Prin extinderea utilizării aplicației de videoconferință înțelegem așadar, pe de o parte, creșterea numărului de etape și cauze procesuale pentru examinarea cărora se poate utiliza aplicația de videoconferință și pe de altă parte, extinderea numărului de participanți procesuali care vor putea participa la ședințe de judecată prin utilizarea videoconferinței.

Extinderea tipurilor de cauze și etape procesuale pentru care poate fi utilizată aplicația de videoconferință drept mijloc de bază și/ sau alternativă de comunicare, este însă condiționată de capacitatea tehnică a instituțiilor implicate și măsurile organizatorice necesare în acest context.

Având în vedere cele sus indicate, suntem de părerea că în cazul în care se urmărește extinderea utilizării aplicației de videoconferință în domeniul judiciar, acțiunile autorităților de resort urmează să fie orientate pe următoarele două direcții:

- Extinderea tipurilor de cauze și/ sau etape procesuale în contextul cărora poate fi utilizată aplicația de videoconferință drept mijloc de bază și/ sau alternativă de comunicare judiciară prin aprobarea **modificărilor legislative** necesare în acest sens, și

- Crearea **condițiilor tehnice și organizatorice** care vor asigura posibilitatea realizării online a ședințelor de judecată și respectiv, participarea în cadrul ședințelor de judecată de la distanță a tuturor categoriilor de participanți procesuali.



Ținând cont de faptul că acțiunile sus indicate, sunt interdependente, pe parcursul acestui studiu, vom descrie acțiunile necesare, atât pentru extinderea tipurilor de cauze și/ sau etape procesuale în contextul cărora poate fi utilizată aplicația de videoconferință, cât și pentru realizarea condițiilor tehnice și organizatorice care vor asigura tuturor categoriilor de participanți procesuali posibilitatea de a participa la ședințe de judecată de la distanță.

### **Experiența altor țări și repere de urmat în contextul extinderii tipurilor de cauze și/ sau etape procesuale ce pot fi examinate prin utilizarea aplicației de videoconferință.**

Practica utilizării videoconferinței este diferită, aceasta variind de la stat la stat. În unele state, videoconferința este utilizată preponderent pentru examinarea dosarelor penale care implică participarea la ședințe de judecată a deținuților (Marea Britanie, Irlanda, etc) [7]. În alte state, videoconferința este utilizată atât în dosarele civile, cât și în cele penale (Australia [9], SUA [10]). În Slovenia videoconferința este pusă la dispoziția participanților în procedurile civile, pentru asigurarea comodității acestora și examinarea în termen rezonabil a procedurilor civile, dar și optimizarea cheltuielilor [11]. În Franța, utilizarea videoconferinței este permisă pentru examinarea unor proceduri penale și administrative care implică participarea reprezentanților poliției. Utilizarea videoconferinței în procedurile de drept civil este mult mai restrânsă, întrucât acestea trebuie să se desfășoare într-o instanță dotată corespunzător cu echipament de videoconferință, cu participarea expertului sau a martorului dintr-o locație dotată cu echipament similar [7]. În Africa de Sud videoconferința este utilizată în contextul asigurării posibilității de participare de la distanță a martorilor [8]. În cadrul Uniunii Europene, videoconferința a fost general acceptată drept mijloc de comunicare în contextul realizării procedurilor de cooperare judiciară internațională în materie penală [9].

Practicile menționate mai sus au fost profund remodelate odată cu declanșarea pandemiei COVID-19. Astfel, statele au elaborat măsuri care să asigure continuarea actului de justiție, videoconferința fiind utilizată pentru o varietate mai largă de etape procesuale și tipuri de cauze. În Croația, spre exemplu, toate ședințele care necesitau prezența fizică sunt la moment organizate doar prin utilizarea videoconferinței [12]. În Cehia și Italia ședințele de judecată care nu au termeni restrânși de examinare sunt amânate, iar cauzele urgente, în special cele care implică arestul și prelungirea mandatelor de arest sunt organizate prin utilizarea videoconferinței. Suplimentar, sunt organizate prin videoconferință toate cauzele care necesită audierea deținuților [12]. În Estonia, toate instanțele

## **Reziliența electronică în domeniul judiciar: cerință a timpului și expresie a...**

au rămas deschise, dar au fost instituite măsuri de securitate și regim special de activitate. Totodată, organizarea ședințelor de judecată de la distanță a fost încurajată și au fost create locații pentru realizarea videoconferinței în incinta instanțelor de judecată, ministerelor, autorităților publice, sediilor procuraturilor și în penitenciare [12]. În Polonia și Slovacia procedura de audiere a martorilor este realizată de către instanță prin utilizarea videoconferinței [12]. În Kazahstan, ședințele de judecată prin videoconferință sunt organizate de la distanță, folosind echipamente staționare (pentru comunicarea cu poliția, procuratura, locurile de detenție) și mobile (smartphone, tabletă, laptop) fiind utilizate aplicațiile WhatsApp, Skype și alte platforme digitale [13].

Astfel, din experiența străină, dar și națională acumulată în decursul perioadei pandemice, se poate constata că procesul judiciar poate fi organizat, la necesitate, integral de la distanță în cazul în care condițiile tehnice sunt asigurate.

Indiferent de perspectiva asumată, extinderea tipurilor de cauze sau etape procesuale pentru care poate fi instituită utilizarea aplicației de videoconferință trebuie abordată de către organele de resort în cadrul unui proces complex, implicând acțiuni de evaluare și de modificare legislativă, acțiuni organizatorice, orientate inclusiv spre asigurarea dotării tehnice a instanțelor de judecată. Nu în ultimul rând, va fi necesară evaluarea posibilităților tehnice ale altor instituții publice și a diferitor categorii de participanți procesuali de a participa de la distanță la ședințe de judecată.

Valorificând experiența altor state, dar și experiența națională, considerăm că în procesul de determinare a strategiei privind extinderea utilizării aplicației de videoconferință pot fi luate în considerare cel puțin următoarele aspecte:

- oportunitatea organizării ședințelor de judecată prin utilizarea videoconferinței pentru anumite etape procesuale și/ sau cauze;
- capacitatea tehnică a instanțelor de a susține organizarea unui anumit număr de ședințe prin utilizarea videoconferinței;
- capacitatea tehnică și aptitudinile digitale ale categoriilor de participanți procesuali care urmează să participe la ședințe de la distanță;
- solicitările care pot fi formulate de către participanții procesuali în contextul asigurării drepturilor lor procesuale;
- riscurile care pot afecta buna organizare a ședințelor de judecată;
- costurile suplimentare care pot apărea în contextul organizării ședințelor de judecată prin videoconferință.

**Extinderea etapelor procesuale pentru examinarea cărora poate fi**

**utilizată aplicația de videoconferință.**

Utilizarea aplicațiilor de videoconferință drept formă de comunicare judiciară pentru unele etape procesuale a apărut mai întâi în țările cu un teritoriu mare. Dezvoltarea unor mijloace moderne de comunicare în combinație cu nevoia de a economisi timp și bani a condus la introducerea posibilității de audiere a bănuiților, martorilor și a experților prin utilizarea videoconferinței. Printre motivele care au determinat utilizarea videoconferinței pentru unele etape judiciare în procese penale, pot fi menționate următoarele circumstanțe:

- dorința de a proteja martorul minor și alte persoane vulnerabile de confruntarea cu inculpatul;

- riscul redus de evadări;

- implicarea martorilor în examinarea cauzelor, întrucât în multe cazuri martorii refuză să se prezinte în instanță, fie din cauza fricii de a se întâlni cu inculpatul, fie din cauza unor deranjamente și cheltuieli suplimentare legate de deplasarea spre sediul instanței;

- examinarea mai rapidă a cauzelor, întrucât escortarea deținuților implică aranjamente și aspecte logistice care durează în timp.

În general, practica altor state, demonstrează că utilizarea videoconferinței pentru unele etape procesuale de domeniul civil sau penal este oportună mai ales în cazul în care prezența fizică a participanților în cadrul acestora nu este importantă. Este vorba în special de situațiile care implică îndeplinirea unor acțiuni de cercetare documentară sau lucru cu profesioniștii (procuror, avocat). Astfel, în evaluarea perspectivei de extindere a utilizării aplicației de videoconferință pentru anumite etape procesuale civile și penale, organele de resort ar trebui să aprecieze cel puțin următoarele circumstanțe:

- cât de importantă este prezența fizică a participanților procesuali pentru realizarea cu succes a unei anumite etape procesuale;

- care vor fi beneficiile realizării unei anumite etape procesuale prin utilizarea videoconferinței; în general, beneficiile au inclus următoarele: reducerea cheltuielilor pentru transport, gestionarea mai eficientă a timpului, reducerea aglomerației în sediul instanței, prevenirea situațiilor de evadare, prevenirea situațiilor de infectare, optimizarea cheltuielilor instanței, având în vedere întreținerea personalului de securitate, escortă, etc.

- posibilele riscuri care ar putea să apară sau plângeri care ar putea fi formulate de către participanții procesuali în legătură cu organizarea ședințelor de judecată prin utilizarea videoconferinței.

Având în vedere cele sus indicate, considerăm oportună extinderea în Republica Moldova a utilizării aplicației de videoconferință pentru cel puțin următoarele etape procesuale: ședințele preliminare, audierea părții vătămate și a părții civilmente responsabile, a martorului, expertului, cercetarea probelor, cercetarea concluziilor experților, audierea specialiștilor, pronunțarea hotărârii.

Totodată, în cadrul extinderii utilizării aplicației de videoconferință se va ține cont de perspectiva integrării aplicației de videoconferință cu interfața aplicației e-Dosar judiciar, oferind astfel, utilizatorilor posibilitatea de a se conecta la ședințe online de judecată direct din această aplicație.

### **Extinderea tipurilor de cauze care pot fi examinate prin utilizarea aplicației de videoconferință.**

Extinderea tipurilor de cauze pentru examinarea cărora poate fi utilizată aplicația de videoconferință poate fi inițiată având la bază experiența altor state, evaluarea complexității cauzelor naționale, dar și evaluarea capacității părților de a participa la ședințe de judecată de la distanță.

Pentru evaluarea complexității cauzelor judiciare, putem recomanda luarea în considerare a gradelor de complexitate, indicate în Regulamentul privind stabilirea gradelor de complexitate unice naționale a cauzelor judiciare penale, contravenționale și civile, aprobat prin Hotărârea CSM nr.165/6 din 18 februarie 2014.

Totodată, considerăm utile practicile din Singapore, unde prin videoconferință sunt examinate în special cauzele care pot genera conflict pre-judiciar. Din această categorie fac parte cauzele din domeniul dreptului familiei [14], pentru examinarea cărora distanța dintre părți contribuie la prevenirea potențialelor conflicte. În același sens, începând cu anul 2018, Marea Britanie a reglementat posibilitatea examinării cauzelor civile prin utilizarea videoconferinței, inclusiv a cauzelor de divorț. Suplimentar, în Marea Britanie a fost legiferată utilizarea videoconferinței în contextul examinării litigiilor din domeniul fiscal, precum și a contestațiilor împotriva deciziilor autorităților vamale [15]. Aprobarea acestor prevederi a fost justificată prin numărul mare de ședințe judecătorești în care sunt implicați funcționarii publici, necesitatea de a eficientiza activitatea acestora și de a economisi timp și cheltuieli de transport.

În sensul celor de mai sus, cu referire la dosarele civile, considerăm că utilizarea aplicației de videoconferință poate fi extinsă la cauzele de divorț, partaj de avere, stabilirea domiciliului copilului, stabilirea drepturilor tutelare și moștenire. În calitate de argument în favoarea examinării acestor cauze prin utilizarea videoconferinței poate fi reținut faptul că astfel de dosare implică situații

conflictuale, iar în multe cazuri participanții procesuali se găsesc peste hotare.

Perioada stării de urgență a demonstrat posibilitatea de a organiza cu succes ședințele de judecată în chestiunile legate de examinarea 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. Drept urmare, considerăm oportună modificarea cadrului legal, pentru a reglementa organizarea prin videoconferință a tuturor cauzelor care implică participarea deținuților.

Totodată, considerăm că extinderea tipurilor de cauze pentru care poate fi utilizată aplicația de videoconferință poate include examinarea online a cauzelor care implică participarea exclusivă a unor profesioniști. În acest sens, putem avea în vedere, de exemplu, acțiunile de urmărirea penală efectuate cu autorizarea judecătorului de instrucție și acțiunile din sfera controlului judiciar.

Totuși, în determinarea tipurilor de cauze care pot fi examinate de la distanță, considerăm oportună convocarea unui grup de lucru care va studia necesitățile și perspectivele extinderii utilizării videoconferinței la alte tipuri de dosare civile și penale. Totodată, reiterăm recomandarea cercetării în detaliu de către grupul de lucru a practicilor formate în alte țări cu privire la examinarea cauzelor judiciare prin utilizarea videoconferinței. Suplimentar, considerăm oportună cercetarea practicilor de organizare a ședințelor de judecată online în perioada stării pandemice din alte țări.

**Crearea condițiilor tehnice și organizatorice care vor acorda posibilitate tuturor categoriilor de participanți procesuali să participe la ședințe de judecată de la distanță.**

Organizarea ședințelor de judecată online depinde de prezența condițiilor tehnice care vor permite comunicarea de la distanță și în timp real dintre instanță și participanții procesuali la o anumită cauză, însoțită de transmitere sincronă de sunet și imagine.

Pentru funcționarea unui astfel de sistem este necesar un soft de comunicare, echipament capabil să asigure stocarea softului, transmiterea și recepționarea sincronă a sunetului și a imaginii și conectare a echipamentului la internet.

În calitate de echipamente capabile să asigure sesiunile de videoconferință sunt considerate următoarele tipuri de dispozitive și sisteme:

- echipament fix unitar, compus din calculator staționar, dotat cu cameră video și boxe audio, conectat la internet, capabil să transmită imagine și sunet;
- echipament mobil de tip laptop, telefon, tabletă dotate cu cameră video și

## **Reziliența electronică în domeniul judiciar: cerință a timpului și expresie a...**

boxe audio, conectat la internet, capabil să transmită imagine și sunet;

- sistem de videoconferință complex, compus din calculator, camere video capabile să transmită imaginea integrală a unui spațiu și microfoane care să capteze discuțiile realizate în timpul ședințelor, precum și soft securizat de videoconferință.

Selectarea echipamentului corespunzător trebuie raportată la situații concrete, pentru a ține cont de necesitățile tehnice specifice anumitor proceduri judiciare. Astfel, în cazul în care într-o anumită sală de ședințe se află mai mulți participanți procesuali, utilizarea echipamentelor fixe unitare și/ sau a echipamentelor mobile de către fiecare participant va fi inadecvată. Aceasta se datorează necesității de a transmite imagini integrale cu toți participanții procesuali, aflați concomitent într-o sală de ședințe de judecată.

Astfel, echipamentele fixe unitare și echipamentele mobile pot fi utilizate în cazul în care este necesară participarea unui singur participant procesual. De exemplu, reclamantul, expertul, avocatul ar putea utiliza echipamentul mobil doar în cazul în care doar el/ea se conectează prin intermediul acestuia pentru a participa la ședință, în calitate de participant unic. Echipamentul mobil poate fi utilizat, de asemenea, în cazul în care se organizează participarea de la distanță la o ședință de judecată a unei persoane spitalizate. În Finlanda, de exemplu echipamentele mobile de videoconferință sunt disponibile în centre sociale, centre de azil și spitale [16], oferindu-se astfel accesul la ședințe de judecată de la distanță tuturor categoriilor de justițiabili.

Utilizarea sistemelor de videoconferință complexe necesită crearea de săli de videoconferință (în engleză - „virtual room”), atât în instanțele de judecată, cât și în sediul diferitor instituții publice. În unele țări, spre exemplu în Franța și Marea Britanie, au fost create săli de videoconferință în incinta sectoarelor de poliție, permițând astfel persoanelor bănuite și martorilor să interacționeze cu instanța în cadrul anumitor etape procesuale. În Estonia, astfel de săli de videoconferință au fost create în incinta ministerelor, autorităților publice și sediilor procuraturilor, facilitând astfel participarea de la distanță în cadrul ședințelor de judecată a reprezentanților acestor instituții [17].

Suplementar, prin utilizarea sistemelor de videoconferință complexe pot fi create centre locale și/ sau comunitare de videoconferință. Construcția unor astfel de centre comunitare de videoconferință poate fi realizată în mod diferit, fie prin crearea unei săli cu echipamente fixe de videoconferințe, amplasate în boxe izolate fonic în sediul unei instituții, fie prin crearea unei săli de asistență și suport în incinta căreia este disponibil echipament de videoconferință, care la

solicitare poate fi pus la dispoziția cetățenilor. În Marea Britanie, spre exemplu, au fost create centre de videoconferință în sediile Oficiului de suport a victimelor violentei domestice și în comisariatele de poliție [18].

Extinderea tipurilor de cauze și a numărului de ședințe de judecată online depinde de existența condițiilor tehnice în instanțe de judecată. Astfel, numărul de cauze/ etape procesuale care pot fi examinate online va trebui coroborat cu capacitatea tehnică a fiecărei instanțe de a organiza ședințe de judecată de la distanță.

Sistemele complexe de videoconferință, pentru moment, sunt utilizate cu precădere pentru examinarea cauzelor prevăzute de art. 469, 473<sup>1</sup>, 473<sup>2</sup> CPP, a demersurilor privind emiterea și prelungirea mandatelor de arestare și a chestiunilor ce se referă la executarea pedepselor în privința persoanelor private de libertate.

Chiar dacă *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* stabilește posibilitatea examinării prin videoconferință a oricăror tipuri de dosare penale, în prezent acestea nu sunt examinate de la distanță, întrucât instanțele nu dispun de un număr suficient de echipamente.

Totodată, menționăm că instanțele de judecată ar putea fi dotate, suplimentar, cu echipamente de videoconferință fixe sau mobile (a se vedea secțiunea de mai sus - *A. Echipamente de videoconferință*). Atunci când în cadrul examinării unor tipuri de cauze, toți participanții procesuali aflați în afara sediului instanței utilizează echipamente mobile sau utilizează serviciile unui centru de videoconferință, judecătorul, de asemenea, poate utiliza un echipament de videoconferință fix sau mobil. Un exemplu în acest sens este oferit de experiența instanțelor de judecată din Estonia [19], SUA și Australia [20].

Astfel, în cazul în care se urmărește extinderea numărului de etape procesuale și/ sau tipuri de cauze care pot fi examinate prin utilizarea videoconferinței, considerăm necesară evaluarea și îmbunătățirea capacității tehnice a instanțelor de judecată de a organiza ședințe de judecată de la distanță. În caz contrar, prevederile legale menționate și orice alte modificări legislative adoptate nu vor putea fi implementate.

Suplimentar, menționăm că videoconferința inițiată de la calculatorul sau laptopul de serviciu, urmează a fi realizată doar prin intermediul unui soft specializat care va asigura securitatea comunicării în cadrul unui proces judiciar. În cadrul instanțelor naționale este utilizată aplicația *Trueconf*, procurată cu suportul Programului pentru Justiție Transparentă. Astfel, pentru extinderea

## **Reziliența electronică în domeniul judiciar: cerință a timpului și expresie a...**

numărului de cauze sau/și etape procesuale care pot fi examinate de la distanță este necesară evaluarea numărului de licențe care trebuie procurate suplimentar în acest sens.

### **Crearea condițiilor tehnice și organizatorice care vor acorda posibilitate tuturor categoriilor de participanți procesuali să ia parte la ședințe de judecată de la distanță.**

Extinderea categoriilor de etape procesuale și cauze în contextul cărora poate fi utilizată aplicația de videoconferință nu poate fi realizată fără evaluarea capacității tehnice a potențialilor justițiabili.

Anterior am menționat faptul că în practica Republicii Moldova există câteva prevederi legale care stabilesc posibilitatea utilizării aplicației de videoconferință, însă acestea nu sunt aplicate. Analizând circumstanțele de fapt, echipa Programului pentru Justiție Transparentă a concluzionat că prevederile art. 154 *“Drepturile și obligațiile expertului”* alin. (4) CPC, art. 216 *„Procedura de audiere a martorului”* alin. (11) CPC, art. 90 *„Martorul”* alin. (12) pct. 5, art. 110 *„Modalități speciale de audiere a martorului și protecția lui”* CPP și art. 213 *„Explicațiile participanților la proces”* alin. (3) CPC nu sunt aplicate deoarece nu au fost create condițiile tehnice necesare.

Studiind practica internațională, echipa Programului pentru Justiție Transparentă a stabilit că asigurarea accesului participanților procesuali la ședințe de judecată de la distanță poate fi realizată prin instituționalizarea centrelor (sălilor) de videoconferință (dotate cu echipamente fixe și mobile) care pot fi create în mai multe locații din țară, după cum urmează:

- în incinta Centrului National de Expertize Judiciare, în vederea transpunerii în practică a prevederilor art. 154 alin. (4) CPC;
- în incinta autorităților publice locale sau a bibliotecilor, în vederea transpunerii în practică a prevederilor art. 216 alin. (11) CPC), art. 90 alin. (12) pct. 5, art. 110 CPP;
- în incinta misiunilor diplomatice, pentru a asigura participarea în cadrul ședințelor de judecată a persoanelor care se află peste hotarele Republicii Moldova, în vederea transpunerii în practică a prevederilor art. 213 alin. (3) CPC;
- în incinta instituțiilor medicale, pentru a asigura participarea în cadrul ședințelor de judecată a persoanelor internate într-o instituție medicală, în vederea transpunerii în practică a prevederilor art. 213 alin. (3) CPC.

Centrele (sălile) locale de videoconferință pot fi dotate cu echipamente mobile de videoconferință care pot fi puse la dispoziția persoanelor cu dizabilități



locomotorii, astfel fiind puse în aplicare prevederile art. 213 alin. (3) CPC.

Având în vedere cele indicate mai sus, considerăm că instituționalizarea centrelor locale (sau a sălilor) de videoconferință ar putea fi o soluție în contextul asigurării dreptului egal de acces la justiție tuturor cetățenilor Republicii Moldova, potrivit legislației în vigoare. Centrele (sălile) de videoconferință vor putea fi, de asemenea, utilizate pentru examinarea de la distanță a etapelor procesuale și a cauzelor judiciare, reglementate prin noile modificări legislative care vor fi aprobate în acest sens.

Crearea centrelor (sau a sălilor) de videoconferință este condiționată de determinarea conceptului funcțional al acestora, urmând a fi clarificate cel puțin următoarele chestiuni:

- *Tipologia grupului țintă.* În cazul creării de facilității de comunicare pentru martori, pentru a evita orice suspiciuni de presiune asupra acestora, centrul (sala) de videoconferință nu se va instituționaliza în incinta sectorului de poliție sau în comisariat. Pentru a asigura participarea la ședințe de judecată online a funcționarilor publici, centrul (sala) de videoconferință va fi instituționalizat(ă) în incinta clădirii în care lucrează funcționarii respectivi.

- *Locația centrelor (sălilor) de videoconferință.* În dependență de locație putem identifica opțiunea creării *centrelor (sălilor) comunitare de videoconferință* pentru a asigura participarea la ședințe de judecată de la distanță a populației cu resurse financiare limitate. Centrele (sălile) comunitare de videoconferință pot fi instituționalizate în incinta clădirilor autorităților publice locale, a centrelor de asistență socială sau a bibliotecilor.\* Totodată, în vederea asigurării participării la ședințe de judecată de la distanță a reprezentanților autorităților publice, se propune crearea de *centre (săli) de videoconferință în incinta autorităților publice*, urmând astfel exemplul Estoniei.

- *Tipul de echipament necesar.* Decizia privind construcția și dotarea centrelor (sălilor) de videoconferință se va lua în dependență de locația identificată și facilitățile disponibile. În acest sens, urmează să se evalueze necesitățile și tipurile de echipament care trebuie procurate și instalate. În tot cazul, practica internațională, recomandă dotarea centrelor (sălilor) de videoconferință cu echipament mobil și staționar. Crearea centrelor (sălilor) comunitare de videoconferință necesită asigurarea unei infrastructuri complexe, care să includă o cameră izolată de comunicare, dotată cu echipament de videoconferință. Sălile de videoconferință din incinta autorităților publice pot urma exemplul de dotare a sălilor din incinta instanțelor de judecată.

- *Autoritățile și personalul responsabil de administrarea centrelor sau a*

*sărilor de videoconferință, a echipamentelor de videoconferință și competențele acestora.* În general practica deosebește participare judiciară asistată și independentă la ședințe de judecată online [20]. Astfel, ar urma să se decidă dacă din competențele administratorilor *centrelor și a sărilor de videoconferință, precum și a echipamentelor de videoconferință* fac parte obligațiile legate de acordarea de asistență la stabilirea conexiunii online sau dacă aceasta este în seama participanților procesuali.

### **Concluzii**

Din experiența acumulată în decursul perioadei pandemice, stabilim că procesul judiciar, poate fi organizat, la necesitate, integral de la distanță în cazul în care condițiile tehnice sunt asigurate.

Indiferent de perspectiva asumată, extinderea tipurilor de cauze pentru care poate fi instituită utilizarea aplicației de videoconferință trebuie abordată de către organele de resort drept un proces complex, implicând acțiuni de evaluare, modificare legislativă, acțiuni organizatorice și acțiuni orientate spre asigurarea dotării tehnice a instanțelor de judecată și asigurării posibilităților tehnice pentru participare de la distanță a diferitor categorii de participanți procesuali.

În dezvoltarea acțiunilor de extindere a utilizării aplicației de videoconferință este important să se elaboreze o viziune strategică de extindere și implementare a utilizării aplicației de videoconferință la nivelul întregului sistem judecătoresc, iar trecerea de la ședințele fizice la cele online urmând a fi asigurată treptat, implicând analiza necesităților și beneficiilor posibile a fi valorificate.

În general, practica altor state, demonstrează că utilizarea videoconferinței se impune a fi oportună mai ales în cazul în care nu este importantă prezența fizică a participanților, având astfel în vedere, în special situațiile care implică îndeplinirea unor acțiuni de cercetare documentară sau lucru cu profesioniștii (procuror, avocat).

Extinderea tipurilor de cauze pentru care poate fi utilizată aplicația de videoconferință poate fi inițiată având la bază o evaluare a complexității cauzelor, dar și evaluarea capacității participanților de a participa în cadrul ședințelor de judecată de la distanță.

Perioada stării de urgență demonstrează posibilitatea de a organiza cu succes ședințele de judecată în chestiunile legate de examinarea cauzelor penale, inclusiv a demersurilor privind emiterea și prelungirea mandatelor de arestare, și a chestiunilor ce țin de executarea pedepselor în privința persoanelor private de libertate. Drept, urmare considerăm oportună, modificarea cadrului legal și instituirea prevederii legale care ar permite organizarea prin videoconferință a

tuturor cauzelor care implică participarea deținuților.

Totodată, extinderea tipurilor de cauze pentru care poate fi utilizată aplicația de videoconferință, drept instrument de organizare a ședințelor de judecată poate include și acțiuni orientate spre modificarea cadrului legal și acordarea posibilității de a organiza ședințe de judecată online inclusiv în cauzele care implică participarea doar a profesioniștilor, spre exemplu acțiunile de urmărirea penală efectuate cu autorizarea judecătorului de instrucție și acțiunile din sfera controlului judiciar.

La fel poate fi preluată practica altor țări în ceea ce privește utilizarea aplicației de videoconferință în dosare civile. Astfel, pot fi examinate de la distanță dosarele legate de divorț, partaj de avere, stabilirea domiciliului copilului, stabilirea drepturilor tutelare, moștenire. În calitate de argument în favoarea examinării cauzelor sus indicate prin utilizarea videoconferinței poate fi reținut faptul că astfel de dosare implică situații conflictuale, iar în multe cazuri participării procesuali se găsesc peste hotare.

Totuși, în determinarea tipurilor de cauze care ar putea fi examinate de la distanță, considerăm oportună convocarea unui grup de lucru care ar studia necesitățile și perspectivele unor astfel de redimensionări. Totodată, recomandăm, cercetarea în detaliu a practicii străine de examinare a cauzelor judiciare prin utilizarea videoconferinței. Astfel, pot fi reținute spre examinare practicile instanțelor din Marea Britanie, Estonia, Singapore, Franța, Canada, SUA, etc. La fel ar fi oportună cercetarea practicilor de organizare a ședințelor de judecată online în perioada stării pandemice.

*\*Notă: În context celor menționate, dorim să atragem atenția asupra faptului că sediile bibliotecilor au fost dotate cu tehnologii moderne cu suportul Programului Novateca. Programul Novateca este un program național cu o durată de cinci ani care are scopul de a facilita transformarea bibliotecilor din Republica Moldova în instituții comunitare vibrante. Cu îndrumarea bibliotecarilor instruiți și cu susținerea partenerilor comunitari, cetățenii se vor bucura de acces gratuit la tehnologii moderne precum și de servicii inovatoare de bibliotecă corespunzătoare nevoilor moderne de informare. Mai multe detalii disponibile la: <https://www.irex.org/project/novateca-global-libraries-moldova>*

### **Referințe bibliografice:**

1. The Resiliency Advantage: Master Change, Thrive Under Pressure, and Bounce Back From Setbacks (ISBN 978-1-57675-329-3), released in June 2005, won the 2006 Independent Publisher Book Award for Best Independent Self-

Help book.

2. Raportul secretarului general al ONU. Rolul științei, tehnologiei și inovației în construcția comunităților reziliente, inclusiv prin contribuția științei și cetățenilor, Comisia pentru știință și tehnologie pentru dezvoltare, a douăzeci și două sesiunea, Geneva, 13-17 mai 2019, Consiliul Economic și Social, Organizația Națiunilor Unite. Disponibil: [https://unctad.org/system/files/official-document/ecn162019d3\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ecn162019d3_en.pdf).

3. Strategie Globală de Politică Externă și de Securitate a Uniunii Europene, accesibilă pe: <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>.

4. Edward M. Roche (2017). Evaluation of the UN E-Government Survey for the period 2003-2016. Disponibil: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97454.pdf>.

5. Portalul Național al Instanțelor de Judecată, accesibil pe: <https://www.instante.justice.md/>.

6. Portalul Programului Justiție Transparentă, Disponibil: <https://www.justitietransparenta.md/justitie-pe-timp-de-pandemie-mii-de-sedinte-de-judecata-desfasurate-prin-videoconferinta/>.

7. Van der Vlis, E.-J. (2011). Videoconferencing in criminal proceedings. In Braun, S. & J. L. Taylor (Eds.), Videoconference and remote interpreting in criminal proceedings. Guildford: University of Surrey, 11-25. Disponibil: [http://www.videoconference-interpreting.net/wp-content/uploads/2014/04/02\\_vanderVlis.pdf](http://www.videoconference-interpreting.net/wp-content/uploads/2014/04/02_vanderVlis.pdf).

8. Robin Davis, Ph.D., Billie Jo Matelevich-Hoang, J.D., Alexandra Barton, B.A., Sara DebusSherrill, M.A., Emily Niedzwiecki, M.S., Research on Videoconferencing at Post Arraignment Release Hearings: Phase I Final Report, [Accesat 31.08.2020]. Disponibil: <https://nij.ojp.gov/library/publications/research-videoconferencing-post-arraignment-release-hearings-phase-i-final>.

9. Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană, Final Report Informal Working Group on Cross-border Videoconferencing, 2014; Disponibil: <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=dd1801f0-6a44-43a9-b84b-7859bbe094b2>.

10. Ghidul de utilizare a videoconferinței în instanțele din Australia. Disponibil: <https://www.fedcourt.gov.au/online-services/videoconferencing-guide>.

11. Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană, Final Report

Informal Working Group on Cross-border Videoconferencing, 2014. Disponibil: <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=dd1801f0-6a44-43a9-b84b-7859bbe094b2>.

12. Digital Tools in Member States. Disponibil: <https://www.google.com/h?q=Digital+Tools+in+Member+States&oq=Digital+Tools+in+Member+State&aqs=chrome..69i57.872j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8#>.

13. The impact of the state of emergency on the working regime of Kazakhstan courts, the statute of limitations and procedural terms. Disponibil: <https://www.dentons.com/en/insights/articles/2020/april/10/the-impact-of-the-state-of-emergency-on-the-working-regime> .

14. Library of U.S. Congress, Virtual Civil Trials, aprilie 2020. Disponibil: <https://www.loc.gov/law/help/virtual-civil-trials/singapore.php> .

15. The Guardian, First online courtroom hearings to pave way for digital justice, 2018. Disponibil: <https://www.theguardian.com/law/2018/feb/15/first-online-courtroom-hearings-to-pave-way-for-digital-justice> .

16. Videoconferencing as a part of European E-Justice. The essentials of videoconferencing in cross-border court proceedings. Buclet informativ publicat de UE, 2009. Disponibil: [file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/vc\\_booklet\\_en.pdf](file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/vc_booklet_en.pdf).

17. Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ), Management of the Judiciary - Compilation of Comments and Comments by Country, iulie 2020. Disponibil: <https://www.coe.int/en/web/cepej/compilation-comments>.

18. Parlamentul Marii Britanii, Publicații despre reforma justiției. Disponibil: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201919/cmselect/cmjust/190/19006.htm>.

19. Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției, Management of the judiciary - compilation of comments and comments by country, iulie 2020. Disponibil: <https://www.coe.int/en/web/cepej/compilation-comments>.

20. Portalul Remote Courts. Accesibil: <https://remotecourts.org/>.

21. Emma Rowden, Gateways to Justice: Design and operational guidelines for remote participation in court proceedings, University of Western Sydney, 2013. Disponibil: [https://www.researchgate.net/publication/275037727\\_Gateways\\_to\\_justice\\_design\\_and\\_operational\\_guidelines\\_for\\_remote\\_participation\\_in\\_court\\_proceedings](https://www.researchgate.net/publication/275037727_Gateways_to_justice_design_and_operational_guidelines_for_remote_participation_in_court_proceedings).

---

**ATRIBUȚIILE ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE  
ȘI LOCALE PE PERIOADA DE PANDEMIE GENERATĂ DE VIRUSUL  
COVID-19 (2019-NCOV)**

**ATTRIBUTIONS OF CENTRAL AND LOCAL PUBLIC  
ADMINISTRATION BODIES IN PANDEMIC PERIOD GENERATED BY  
COVID-19 VIRUS (2019-NCOV)**

**CZU: 352/354:616-036.21**

**Summary**

*The executive power is exercised by the Government, ministries and other specialized bodies of the central public administration and local public administration bodies. An important aspect of public administration bodies is that their entire activity is carried out both in the interest of the state, of the administrative-territorial units, and of private persons (individuals and legal entities). This particularity of the public administration is very important especially in crisis situations such as the current pandemic one, generated by Covid-19 virus. The relatively limited experience of pandemic management has imposed certain limits on the exercise of the functional powers of public administration bodies.*

**Keywords:** *central public administration bodies, local public administration bodies, Commission for Exceptional Situations, Extraordinary Public Health Commission, pandemic, state of emergency.*

Dintre cele trei puteri ale statului, puterea executivă este cel mai frecvent prezentă în viața cetățenilor, actele acesteia, reprezentată de organele administrației publice, însoțesc viața omului de la naștere și până la deces – de la declararea nașterii și până la declararea decesului tot la un organ al administrației publice. Puterea executivă se exercită de Guvern, ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale și organele administrației publice locale. Particularități importante ale organelor administrației publice rezidă în faptul că

întreaga lor activitate trebuie să desfășoare în limitele legale, ale competențelor prevăzute de Constituție și legi și această activitate trebuie să servească atât interesele statului, ale unităților administrativ-teritoriale, cât și ale particularilor (persoane fizice și juridice).

Pe parcursul istoriei, omenirea s-a confruntat de nenumărate ori cu situații de epidemie sau pandemie. Conform Dicționarului explicativ al limbii române, *epidemia* este extinderea unei boli contagioase într-un timp scurt, prin contaminare, la un număr mare de persoane dintr-o localitate, regiune etc. Atunci când o epidemie se extinde pe un teritoriu foarte mare, cuprinzând într-un timp relativ scurt toată populația dintr-o țară, din mai multe țări sau chiar din continente întregi, aceasta poartă denumirea de *pandemie* [1].

Agravarea situației epidemiologice prin COVID-19, influențată de creșterea rapidă a numărului de persoane infectate și a numărului de decese, a determinat Organizația Mondială a Sănătății (OMS) să declare la 30 ianuarie 2020 - Stare de Urgență în Sănătate Publică, iar la 11 martie 2020, a fost declarată stare de pandemie cu infecția COVID – 19. [2]

În această perioadă, statele afectate realizează diverse acțiuni în vederea înlăturării sau minimalizării consecințelor riscurilor care survin.

În acest scop, la data de 27 ianuarie 2020 a fost convocată Comisia pentru Situații excepționale și urgențe de sănătate publică a Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale a Republicii Moldova privind analiza situației epidemiologice în regiune și punerea în aplicare a măsurilor de prevenire și control a infecției cu coronavirusul de tip nou (2019-nCoV) în format extins. În cadrul ședinței a fost examinată informația prezentată de către Agenția Națională pentru Sănătate Publică, cu privire la infecția cu coronavirusul de tip nou la nivel internațional și s-a decis implementarea recomandărilor OMS privind prevenirea cazurilor de infecție. În urma acestor acțiuni, Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică la 2 februarie 2020 a constatat că situația epidemiologică la infecția cu Coronavirusul de tip nou (2019-nCoV) este tensionată. Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, de comun cu autoritățile naționale – Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Finanțelor, Poliția de Frontieră, Serviciul Vamal au realizat și realizează în continuare diverse activități în scopul prevenirii infecției cu Coronavirusul de tip nou 2019-nCoV. În rezultatul evaluării riscului pentru sănătate publică, la 24 februarie 2020 a fost declarat **Cod galben** de alertă la nivel național, iar la 13 martie 2020 Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică declară **Cod roșu** la nivel național în legătură cu situația epidemiologică din țară.

## Atribuțiile organelor administrației publice centrale și locale pe perioada de ...

Ghidându-se de art. 66 din Constituția Republicii Moldova, [3] și de art. 12 din Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război [4], la 17 martie 2020 Parlamentul RM declară stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova.

Conform prevederilor din Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război *starea de urgență* presupune ansamblu de măsuri cu caracter politic, economic, social și de menținere a ordinii publice, care se instituie provizoriu în unele localități sau pe întreg teritoriul țării în caz de:

a) iminență a declanșării sau declanșare a unor situații excepționale cu caracter natural, tehnogen sau biologic-social, ceea ce face necesară prevenirea, diminuarea și lichidarea consecințelor acestora;

b) existență a unui pericol pentru securitatea națională sau ordinea constituțională, ceea ce face necesară apărarea statului de drept, menținerea sau restabilirea stării de legalitate. [4, art. 1]

Din cele menționate anterior, precum și conform reglementărilor în vigoare putem deduce următoarea procedură de declarare a stării de urgență. Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova prezintă Guvernului un raport privind necesitatea declarării stării de urgență. Acest raport este examinat în regim de urgență, la ședința Guvernului, în urma căreia este adoptată hotărârea de a înainta Parlamentului propunerea privind declararea stării de urgență. Ulterior, Prim-ministrul remite Parlamentului propunerea privind declararea stării de urgență, iar Parlamentul adoptă hotărârea de declarare a stării de urgență.

Examinând situația creată în republică, ne dăm seama de importanța realizării atribuțiilor autorităților administrației publice atât de la nivel central, cât și local.

În acest context, putem evidenția principalele autorități care dețin diverse atribuții pe perioada de pandemie generată de virusul Covid-19: Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică, Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale pe durata stării de urgență, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova, Serviciului de Informații și Securitate, etc.

Guvernul a emis un șir de dispoziții pentru a reduce riscul contaminărilor, prin intermediul lor au fost ordonate măsuri de suspendare a procesului educational, precum și procurare în regim de urgență a măștilor, mănușilor și altor echipamente de protecție, destinate în primul rând cadrelor medicale, aflate în prima linie de luptă cu noul coronavirus.



În cazul declarării stării de urgență organizarea și coordonarea activității de aplicare a măsurilor impuse revin Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, iar coordonarea aducerii la îndeplinire a măsurilor de rigoare revine Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale. În cazul declarării stării de urgență într-un anumit teritoriu, acesta va fi administrat de Comisia pentru Situații Excepționale a autorității administrației publice locale respective, care va activa sub conducerea Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova. Coordonarea aducerii la îndeplinire a măsurilor de rigoare revine Ministerului Afacerilor Interne și Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova. Deasemenea, în această perioadă, acordă sprijin și Armata Națională [5].

O altă structură importantă în această perioadă este Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică și/sau Comisia Teritorială Extraordinară de Sănătate Publică, care la propunerea medicului-șef sanitar de stat al Republicii Moldova sau a medicului-șef sanitar de stat din teritoriu declară starea de urgență în sănătatea publică. Comisia a emis un șir de hotărâri (9) încă până la declararea stării de urgență, începând cu 2 februarie 2020 referitor la măsurile de monitorizare a situației epidemiologice, măsuri de prevenire și răspuns la infecția cu noul tip de coronavirus. Odată cu declararea de către Parlament a stării de urgență [6] Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, [7] al cărei președinte este prim-ministrul, s-a aflat în fruntea tuturor activităților de coordonare a măsurilor de luptă cu infecția de tip nou. Pe perioada stării de urgență s-a decretat regimul de carantină ceea ce a însemnat o reducere a libertății de circulație a persoanelor, au fost interzise activitățile cultural-educative, au fost restricționate activitățile de comerț, fiind reduse la cele de strictă necesitate, s-a introdus un regim specific de lucru al instituțiilor publice cu utilizarea programelor online.

Guvernul prin intermediul Comisiei Naționale pentru Situații Excepționale a emis Dispoziția din 31 martie 2020 [8] prin care a instituit o structură specializată în lupta efectivă cu tratamentul celor infectați cu noul coronavirus SARS-COV-2 - Instituția Medico – Sanitară Publică Centrul COVID-19 Chișinău, instituție publică în care Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale exercită calitatea de fondator. Acestei Instituții i s-au acordat drepturi foarte mari, inclusiv, să organizeze și să desfășoare procedurile de achiziție a medicamentelor și consumabilelor prin negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, finanțate din mijloacele fondului pentru achitarea serviciilor medicale curente (fondul de bază), adică prin derogare de la legislație.

## **Atribuțiile organelor administrației publice centrale și locale pe perioada de ...**

Prin Dispoziția din 3 aprilie [8] s-a instituit Instituția Medico-Sanitară Publică Centrul Constructorul 1 COVID-19, în baza întreprinderii de Stat „Sanatoriul-Preventoriu de Bază „Constructorul” (număr de identificare de stat (IDNO): 1003600013455), instituție medico-sanitară publică, în care Primăria Municipiului Chișinău exercita calitatea de fondator, iar primarul general al municipiului Chișinău era împuternicit a numi în funcție directorul și vice-directorii instituției respective. Agenția Proprietății Publice, în calitate de fondator al întreprinderii de Stat „Sanatoriul-Preventoriu de Bază „Constructorul” (număr de identificare de stat (IDNO): 1003600013455), a fost obligată să asigure transmiterea în folosință temporară, pe perioada stării de urgență, a bunurilor aflate în administrarea Agenției și gestiunea economică Î.S. “Sanatoriul-Preventoriu de Bază „Constructorul”” către Instituția Medico-Sanitară Publică Centrul Constructorul COVID-19, cu întocmirea documentelor de predare-primire a bunurilor respective. După încetarea stării de urgență, Primăria municipiului Chișinău, subdiviziunile competente ale acesteia, precum și Instituția Medico-Sanitară Publică Centrul Constructorul COVID-19, urmau să asigure transmiterea bunurilor către Agenția Proprietății Publice și întreprinderea de Stat „Sanatoriul-Preventoriu de Bază „Constructorul”. Această situație s-a finalizat o dată cu încetarea stării de urgență, când la 21 mai 2020 primarul general a semnat o dispoziție în acest sens.

Legătura cu organele administrației publice locale pe segmentul Covid-19 se derula în particular în legătură cu declararea stării de carantină, organele locale intervenind pe lângă Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova de a institui regimul de carantină, primul în acest sens fiind cazul satelor Bălceana și Sofia din raionul Hâncești, în care regimul de carantină a fost instituit la 23 martie 2020 la cererea Comisiei pentru situații excepționale a raionului Hâncești, urmând la 1 și respectiv 6 aprilie regimul de carantină în mun. Soroca, or. Ștefan Vodă și satul Carahasani. S-a introdus, începând cu data de 14 aprilie 2020 regimul de carantină în or. Glodeni, de la 25 aprilie 2020, regimul de carantină în satul Cismichioi și satul Etulia, raionul Vulcănești. După îmbunătățirea situației epidemiologice în localitățile respective regimul de carantină s-a sistat - în satul Carahasani, raionul Ștefan Vodă s-a sistat din 24.04.20 (a durat cel mai puțin - 18 zile) A fost sistat regimul de carantină, începând cu 08 mai 2020 și în mun. Soroca, unde a durat 38 de zile, iar începând cu 11 mai 2020 și în or. Glodeni (27 zile). S-a sistat regimul de carantină, începând cu 15 mai 2020, în satul Talmază, raionul Ștefan Vodă și începând cu 16 mai 2020, în or. Ștefan Vodă (39 zile).

La expirarea stării de urgență, dată fiind situația epidemiologică complicată, Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică la 15 mai [8] a declarat

starea de urgență în sănătate publică până la 30 iunie 2020, cu posibilitatea de prelungire a termenului dat în funcție de evoluția situației epidemiologice, ceea ce s-a întâmplat – mai întâi până la 15 iulie, apoi – până la 31 august, ulterior până la 15 septembrie și în continuare până la 30 septembrie, iar actualmente nu se mai specifică o dată limită.

Deși s-au întreprins un șir de măsuri de relaxare, totuși s-a recomandat autorităților publice independente și autorităților administrației publice locale de a organiza activitatea unității, ținând cont de:

1. organizarea muncii salariaților în cicluri periodice;
2. atragerea la serviciu doar a personalului strict necesar pentru asigurarea funcționalității unității, a cărui activitate necesită prezența obligatorie la locul de muncă;
3. organizarea muncii la distanță pentru personalul, a cărui activitate nu necesită prezența obligatorie la locul de muncă ;
4. dispunerea timpului de staționare pentru salariații care nu sunt în concedii anuale, concedii neplătite, nu sunt prezenți la locul de muncă și care nu pot asigura munca la distanță.

O activitate intensă s-a desfășurat în vederea supravegherii traficului de pasageri pe segmentul intrare în Republica Moldova, persoanele fiind obligate să completeze o Declarație pe propria răspundere privind simptome ale infecției, contactele cu persoane infectate și obligativitatea regimului de autoizolare la domiciliu pe perioada de 14 zile. Deoarece legăturile terestre și aeriene cu alte state au fost reduse drastic, Comisia autoriza posibilitatea reluării curselor aeriene la date anumite cu obligarea respectării tuturor regulilor de siguranță medicală.

Comisia Națională Extraordinară pentru Sănătate Publică în anexa la Hotărârea nr. 11 din 15.05.2020 a publicat INSTRUCȚIUNEA privind instituirea regimului de carantină în localități, prin care a stabilit modul, criteriile, procedura de instituire a regimului de carantină în unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I, mun. Bălți, mun. Chișinău, UTA Găgăuzia, precum și măsurile care urmează să fie adoptate și executate de către autoritățile administrației publice locale respective.

Comisia Națională Extraordinară pentru Sănătate Publică a definit *carantina* ca fiind restricția activităților de circulație, izolarea și/sau separarea de alte persoane a persoanelor suspecte de a fi infectate, dar care nu sunt bolnave, sau a bagajelor, containerelor, mijloacelor de transport ori a bunurilor suspecte de a fi contaminate într-o manieră care să prevină posibilă răspândire a infecției sau contaminării. Regimul de carantină în cadrul unei unități administrativ-

## Atribuțiile organelor administrației publice centrale și locale pe perioada de ...

teritoriale de nivelul I, mun. Bălți, mun. Chișinău, UTA Găgăuzia se instituie în baza deciziei Comisiei extraordinare de sănătate publică locale. Instituirea regimului de carantină în cadrul unei unități administrativ-teritoriale se decide în situația înregistrării cazurilor unice confirmate de infecție, cu afectarea a 1% din populația unității administrativ-teritoriale respective), într-o perioadă de incubație, (pentru COVID-19 perioada fiind de 14 (paisprezece) zile). Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Apărării, Serviciul de Informații și Securitate, după caz, alte autorități, acordă sprijin comisiilor teritoriale extraordinare de sănătate publică pentru desfășurarea acțiunilor care se impun.

În contextul pandemiei au fost sancționate persoane fizice și juridice care nu respectau măsurile de profilaxie, *prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice*, dar aceste sancțiuni trebuiau să fie proporționale și de aceea pentru a apăra drepturile persoanelor Curtea Constituțională a fost sesizată în privința individualizării pedepsei în cazul contravenției de *nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică. Pentru contravenția respectivă norma contestată prevedea amendă de la 450 până la 500 unități convenționale pentru persoana fizică. Curtea a decis că nu doar pedeapsa fixă stabilită de către legislator, dar și diferența relativ mică dintre limita minimă și maximă a sancțiunii sunt de natură să afecteze în funcție de fapta prejudiciabilă și de multitudinea modalităților de fapt de comitere a acesteia, dreptul la un proces echitabil, prin restrângerea competenței instanței de judecată de a exercita un control de jurisdicție deplină în privința individualizării și oportunității sancțiunii contravenționale. În continuare Curtea Constituțională a determinat un reper de principiu pentru judecători: până la intervenția legiuitorului judecătoria se vor conduce de art. 34 alin. (2) din Codul contravențional care stabilește limita minimă a amenzii (o unitate convențională) și până la 500 unități convenționale, prevăzute de art. 76<sup>1</sup> alin. (1) al Codului contravențional în caz de necesitate a stabilirii sancțiunii contravenționale pentru o persoană fizică care nu a respectat măsurile de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, urmând ca pedeapsa să fie individualizată în funcțiile de circumstanțele concrete ale cazului. [9]*

După stabilirea regimului de carantină, autoritățile din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I, mun. Bălți, mun. Chișinău, UTA Găgăuzia, urmau să asigure următoarele măsuri:

- 1) izolarea localității;
- 2) eliberarea permiselor de circulație;

3) interzicerea intrării/ieșirii din localitate, cu excepția persoanelor ce desfășoară activități de asigurare a localității cu servicii (apă și canalizare, gaze naturale, energie electrică, salubritate, servicii poștale, bancare, comunicații electronice) și produse (alimentare, farmaceutice, petroliere, sanitaro-igienice), precum și lucrători ai unităților din sectorul agro-alimentar;

4) sistarea circulației transportului, cu excepția celui de tranzit și celui care asigură vitalitatea localității;

5) interzicerea aflării persoanelor în afara domiciliului și în spațiul public cu excepția: deplasărilor în interes de serviciu, atunci când activitatea nu poate fi desfășurată la distanță, deplasări pentru asigurare cu produse alimentare, medicamente, deplasări pentru acordarea asistenței medicale și pentru alte motive (lucrări agricole, decesul unui membru al familiei);

6) asistenții sociali, lucrătorii sociali și voluntarii vor asigura livrarea produselor de primă necesitate persoanelor social-defavorizate din localitate, cu respectarea măsurilor de protecție individuală.

După stabilirea regimului de carantină, autoritățile administrației publice locale, de comun cu Ministerul Afacerilor Interne, asigurau următoarele măsuri:

- 1) verificarea deplasărilor la punctele de intrare/ieșire, cu respectarea măsurilor de protecție individuală;
- 2) verificarea respectării regimului de izolare la domiciliu, în comun cu instituțiile medico-sanitare teritoriale (care acordă asistență medicală primară);
- 3) monitorizarea și interzicerea aflării persoanelor în spații publice (străzi, lăcașuri de cult, parcuri etc.), cu excepția deplasărilor permise;
- 4) verificarea respectării distanței sociale între persoane de minim 2 (doi) metri;
- 5) verificarea executării prevederilor hotărârilor/deciziilor emise de organele competente privind evoluția situației epidemiologice a infecției COVID-19;
- 6) eliberarea tichetului de intrare pentru unitățile de transport în tranzit prin localitate, cu informarea persoanelor despre tranzitarea zonei de carantină cu monitorizarea timpului parcurs și ridicarea tichetului la ieșirea din localitate. Se interzicea folosirea unităților de transport de serviciu pentru transportarea persoanelor din zona de carantină în lipsa mijloacelor individuale de protecție.

Hotărârea dispunea că sistarea regimului de carantină în unitatea administrativ-teritorială de nivelul I, mun. Bălți, mun. Chișinău, UTA Găgăuzia se efectuează prin Decizia Comisiei extraordinare de sănătate publică locale, în cazul în care, pe teritoriul respectiv nu se înregistrează nici un caz nou pozitiv de infectare cu COVID-19 pentru o perioadă mai mare de 14 (paisprezece) zile de la ultimul caz declarat încheiat, cu informarea în scris a Comisiei naționale

extraordinare de sănătate publică.

Pe parcursul activității sale Comisia extraordinară de sănătate publică a emis acte prin care permitea sau interzicea anumite activități în contextul reducerii sau intensificării gradului de pericol epidemiologic și social, căci carantinarea permanentă nu era posibilă, fiind necesară menținerea unui nivel de dezvoltare economică, socială și culturală.

Având în vedere apropierea datei de 1 septembrie prin hotărârea din 21 august 2020 Comisia a dispus relansarea procesului educational de la 1 septembrie în instituțiile de învățământ în cazul întrunirii cerințelor sanitare prevăzute de Instrucțiunea privind măsurile de protecție care trebuie aplicate pentru organizarea activității instituțiilor de învățământ publice și private în contextul epidemiologic al COVID-19. Responsabilitatea a fost plasată asupra conducătorilor instituțiilor de învățământ, iar deciziile referitor la sistarea sau reluarea ulterioară a activității instituțiilor de învățământ erau date în competența Comisiei teritoriale extraordinară de sănătate publică.

Comunicarea pe verticală (între autoritățile centrale și locale era mai slabă la început, în schimb comunicarea pe orizontală prin intermediul Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM) a fost mai intensă, au fost create mai multe platforme de comunicare efectiv între autoritățile publice locale, între primari și prin intermediul *Facebook*-ului, *Messenger*-ului, *Viber*-ului sau prin intermediul poștei electronice încercau permanent să ofere această posibilitate să comunice între ei. Respectiv, primarii aveau posibilitatea să se consulte, iar cei care deja au trecut prin situații mai grave, aveau posibilitate să informeze despre acțiunile întreprinse, inclusiv privind problemele care apar, ca să poată fi soluționate cu succes.

Hotărârea din 15 mai 2020 a fost în vigoare până la 1 octombrie 2020, când a fost abrogată prin Hotărârea Comisiei din 28 septembrie 2020. Conform acestei hotărâri s-a instituit, începând cu 1 octombrie 2020, stare de urgență în sănătate publică în unitățile administrativ-teritoriale pentru care a fost stabilit gradul de alertă „Cod Roșu”, în baza indicatorilor nivelului de risc al transmiterii virusului SARS-CoV-2, prezentați de către Agenția Națională pentru Sănătate Publică. Conform Anexei nr. 1 Cod Roșu era declarat în 22 unități din 35, deci, aproape în două treimi din unitățile administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova starea epidemiologică era foarte gravă. Responsabilitatea organelor locale crește, dar autonomia locală, în ciuda proclamării constituționale, lipsește aproape cu desăvârșire. Posibilitățile de a gestiona eficient situația depind de mijloacele financiare disponibile la nivel de unitate. Sub pretextul pandemiei guvernul a

încercat să plafoneze taxele locale prin ordonanță de guvern care ulterior a fost declarată neconstituțională de Curtea Constituțională [10].

Alte inițiative ale Ministerului Finanțelor au fost îndreptate spre limitarea bugetelor locale și au generat critici din partea autorităților locale. Asociația de persoane juridice Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a exprimat îngrijorarea că anularea unor taxe locale sub motiv că ele aduc venituri foarte mici, ar sărăci și mai mult comunitățile locale, aceleași consecințe atrăgând și alte inițiative ale Ministerului Finanțelor: plafonarea taxelor locale, eliminarea scutirilor pentru achitarea impozitului pe imobil.

Unii conducători din teritoriu au reușit să sensibilizeze opinia publică și mediul de afaceri care s-a solidarizat și a făcut donații pentru procurarea echipamentelor medicale, astfel în municipiul Cahul și Soroca chiar la începutul perioadei s-au găsit mijloace necesare pentru procurarea aparatelor pentru o respirație corespunzătoare.

Compararea măsurilor restrictive generale instituite prin Hotărârea din 28 septembrie 2020 cu cele anterioare relevă prevederi similare cu cele din 15 mai și care includ atât măsuri restrictive generale, cât și obligațiuni ale autorităților publice, ale instituțiilor medico-sanitare, ale transportatorilor publici și privați, ale unităților comerciale cu amănuntul, lucrătorilor vamali și a celor din punctele de trecere a frontierei de stat. În legătură cu preconizatele alegeri prezidențiale de la 1 noiembrie 2020 s-a recomandat Comisiilor electorale de circumscripție să depună eforturi pentru a găsi alte edificii decât cele de învățământ pentru amplasarea birourilor /secțiilor de votare în scopul diminuării riscului de contaminare a copiilor cu noul coronavirus.

Pandemia continuă și organele administrației publice centrale și locale au acumulat o anumită experiență pentru a perfecționa metodele de activitate, de interacțiune promptă, realizând competențele funcționale în scopul de a fi în serviciul societății, a cetățenilor.

### ***Referințe bibliografice:***

1. Dicționar Explicativ al limbii române.
2. Raport privind măsurile de răspuns la infecția COVID-19, pe perioada ianuarie – mai 2020, Chișinău, 2020.
3. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, în vigoare din 27.08.1994.

## Atribuțiile organelor administrației publice centrale și locale pe perioada de ...

4. Legea Republicii Moldova privind regimul stării de urgență, de asediu și de război nr. 212-XV, din 24.06.2004, în vigoare la 06.08.2004
5. Legea Republicii Moldova privind supravegherea de stat a sănătății publice, nr. 10, din 03-02-2009, publicat în Monitorul Oficial, la 03-04-2009
6. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova privind declararea stării de urgență, nr. 55, din 17-03-2020, publicată la 17-03-2020, în Monitorul Oficial Nr. 86 art. 96
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, nr. 1340, din 04-12-2001.
8. <https://cancelaria.gov.md/ro/apc/coronavirus>
9. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova **nr.18 din 30 iunie 2020** <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=739&l=ro>
10. <https://www.calm.md/politica-fiscala-pentru-anul-2021-cu-buldozerul-pestea-autonomia-locala-sau-lupul-ministerul-finantelor-parul-isi-schimba-dar-naravul-ba/>



---

## RESTRIȚIONAREA UNOR DREPTURI ALE CETĂȚENILOR ÎN PERIOADA STĂRII DE URGENȚĂ

### RESTRICTION OF CITIZENS ,RIGHTS DURING THE EMERGENCY PERIOD

CZU: 342.72/.73:616-036.21

#### **Abstract**

*The Parliament of the Republic of Moldova has the power to declare a state of emergency, siege and war. During a state of emergency, siege or war, depending on the gravity of the situation which led to its establishment, may be restricted, if necessary, to the exercise of the rights or freedoms of citizens in accordance with article 54 of the Constitution. With regard to the restriction of certain rights, the principle of proportionality must be taken into account, according to which any measure taken must be appropriate, necessary and proportionate.*

**Keywords:** *state of emergency, rights, restrictions, flexibility, proportionality, pandemic*

Drepturile omului reprezintă o valoare fundamentală a oricărei societăți democratice și un element indispensabil al fiecărui stat de drept. Drepturile omului sunt proprii tuturor ființelor umane, în sensul neadmiterii limitării sau privării de drepturile sale, în orice circumstanțe și indiferent de motiv. Anul 2020 este un an emblematic, deoarece statele lumii s-au confruntat cu o situație inedită, și anume răspândirea virusului Covid-19, astfel guvernele fiind determinate să ia măsuri ferme și raționale cu referire la stoparea răspândirii virusului. Pentru a ne proteja dreptul la sănătate în situația actuală de pandemie, este necesar să echilibrăm drepturile individuale cu responsabilitățile colective. Această echilibrare a drepturilor este prevăzută în Declarația Universală a Drepturilor Omului, care vorbește despre limitarea unor drepturi „pentru respectarea drepturilor și libertăților altora”.

Una din atribuțiile Parlamentului RM este declararea stării de urgență, de asediu și de război [1, art. 66 lit. (m)], care se reglementează prin lege organică

## **Atribuțiile organelor administrației publice centrale și locale pe perioada de ...**

[1, art. 72]. Starea de urgență reprezintă ansamblu de măsuri cu caracter politic, economic, social și de menținere a ordinii publice, care se instituie provizoriu în unele localități sau pe întreg teritoriul țării în caz de: a) iminență a declanșării sau declanșare a unor situații excepționale cu caracter natural, tehnogen sau biologic-social, ceea ce face necesară prevenirea, diminuarea și lichidarea consecințelor acestora [2, art. 1].

Legea privind Inspectoratul General pentru Situații de Urgență, definește situația de urgență ca un eveniment excepțional cu caracter nonmilitar, care, prin amploare și intensitate, amenință viața sau sănătatea persoanelor, mediul înconjurător, valorile materiale și culturale importante, care poate genera situații excepționale, iar pentru restabilirea stării de normalitate este necesară întreprinderea unor măsuri și acțiuni urgente, alocarea resurselor de intervenție sau, după caz, suplimentarea acestora [3].

Starea de urgență, fiind declarată, de obicei, în timpul pandemiilor sau dezastrelor naturale, poate modifica funcționarea normală a autorităților legislative, executive sau judecătorești. Declararea în stat a stării de urgență îi avertizează pe cetățeni să își schimbe comportamentul normal și determină guvernenele aplice planuri de urgență, iar cetățenii urmează să le respecte. În aceste situații, starea de urgență poate constitui un motiv pentru limitarea unor drepturi și libertăți garantate de constituție. Procedura și legalitatea restrângerii drepturilor cetățenilor variază în funcție de țară.

În baza prevederilor art. 66 lit. m) din Constituția Republicii Moldova, prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova, nr. 55 din 17 martie 2020, a fost declarată starea de urgență pentru perioada 17 martie – 15 mai 2020. Starea de urgență a fost declarată în legătură cu anunțarea la 11 martie 2020 de către Organizația Mondială a Sănătății a pandemiei de coronavirus de tip nou (COVID-19), precum și instituirea la 13 martie 2020 de către Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică a codului roșu la nivel național, în legătură cu situația epidemiologică. Astfel, la 17 martie 2020, Parlamentul Republicii Moldova în premieră a declarat starea de urgență pe întreg teritoriu al Republicii Moldova.

Conform Legii Republicii Moldova cu privire la protecția civilă, Parlamentul declară starea de urgență în cazul pericolului și apariției situațiilor excepționale [4, art.5]. În momentul declarării stării de urgență nu se instituie careva măsuri, ele fiind luate pe parcurs de către autoritățile competente ale Republicii Moldova.

Potrivit art.17 din Legea cu privire la protecția civilă, în scopul îndeplinirii de către autoritățile publice a funcțiilor executive și de dispoziție în vederea

prevenirii și acțiunii în situații excepționale, generate de calamități naturale, avarii de mari proporții, catastrofe, incendii, epidemii, epizootii, epifitotii și alte fenomene periculoase, se instituie Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, al cărei președinte este prim-ministrul. Componența nominală a comisiei și Regulamentul de activitate al acesteia se aprobă prin hotărâre de Guvern. Deciziile și dispozițiile comisiei sînt executorii pentru persoanele fizice și juridice. Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova va emite dispoziții în vederea punerii în executare a următoarelor măsuri: 1) instituirea unui regim special de intrare și ieșire din țară; 2) instituirea unui regim special de circulație pe teritoriul țării; ... 5) interzicerea desfășurării adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masa... [5, art.2].

Pe durata stării de urgență, Comisia, suplimentar la atribuțiile prevăzute în Regulamentul Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, are următoarele obligații: c) exercită dreptul exclusiv de a interzice desfășurarea adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masa [6, pct.8].

Legea privind privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, prevede restrîngerea exercițiului unor drepturi și libertăți: pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, în funcție de gravitatea situației ce a determinat instituirea acesteia, poate fi restrîns, dacă este cazul, exercițiul unor drepturi sau libertăți ale cetățenilor în conformitate cu art.54 din Constituția Republicii Moldova. Restrîngerea prevăzută supra trebuie să fie conformă cu obligațiile care rezultă din tratatele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și nu poate implica discriminarea unor persoane sau a unor grupuri de persoane exclusiv din considerente de rasă, naționalitate, limbă, religie, sex, convingeri politice sau origine socială [7, art.5].

Art. 54 din Constituția Republicii Moldova stabilește că în RM nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului. Iar alin. 2 din articolul menționat supra, stabilește expres situațiile în care drepturile pot fi restrînse: exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrîngeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției [1, art.54].

Declararea stării de urgență, la 17 martie 2020, a determinat Parlamentul

## **Restricționarea unor drepturi ale cetățenilor în perioada stării de urgență**

---

Republicii Moldova să adopte Legea nr. 54, prin care s-a modificat Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război. Legea nr. 54 a completat art. 20 din Legea nr. 212/2004 cu o literă nouă - k), *prin care s-a admis aplicarea altor măsuri speciale pe durata stării de urgență*, în funcție de situația concretă. De asemenea, completările la art. 22, 24, 25 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, au extins atribuțiile Comisiei pentru Situații Excepționale, a Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale și a Ministerului Afacerilor Interne pe durata stării de urgență, concretizând că autoritățile menționate supra, pot exercita și alte atribuții necesare.

Astfel, aceste autorități au fost învestite cu atribuții nelimitate, neprevăzute expres în lege, desi anterior lista atribuțiilor era una exhaustivă și clară. În acest sens, un grup de deputați au depus o sesizare la Curtea Constituțională, prin care au solicitat verificarea constituționalității unor norme din Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război. Autorii au invocat că legislativul nu a ținut cont de așa principii constituționale precum, dreptul fiecărui om de a-și cunoaște îndatoririle (art. 23 din Constituția Republicii Moldova) și restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți (art. 54 din Constituția Republicii Moldova).

La 23 iunie 2020, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a admis partial sesizările depuse de mai multi deputati, cu referire la starea de urgență care a fost instituită în RM din cauza pandemiei de COVID -19. Curtea Constituțională a Republicii Moldova a reiterat că utilizarea de către legislator a unor texte precum „*aplicarea altor măsuri necesare*”, „*exercitarea altor atribuții necesare*” sau „*efectuarea altor acțiuni necesare*” reprezintă un lucru indispensabil și inevitabil în acest domeniu. De asemenea, autoritatea constituțională a reiterate că, autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență au nevoie de flexibilitate pentru a putea reacționa prompt la diversitatea situațiilor de urgență care pot pune țara în pericol. Stabilirea anticipată și descrierea detaliată a măsurilor care pot fi necesare pentru a combate starea de urgență echivalează cu faptul că Parlamentul ar trebui din timp să prevadă ce măsuri sunt necesare în fiecare caz de urgență. Curtea Constituțională consideră că această sarcină este imposibil și greu de realizat de către Parlament. Mai mult, utilizarea unor formulări rigide sau descrierea în mod exhaustiv a măsurilor poate limita capacitatea puterii executive în fața situației de urgență cu care se confruntă. Așadar, în contextul stării de urgență, reglementarea de o manieră flexibilă a măsurilor, care eventual pot fi întreprinse de către autorități, pentru a face față stării de urgență este acceptabilă și necesară. Pe de altă parte, chiar dacă legislatorul a utilizat formulări mai flexibile la descrierea prevederilor contestate, Curtea a reținut că acest fapt nu

îi acordă executivului o marjă de discreție absolută. Executivul rămâne limitat în alegerea măsurilor de urgență, deoarece legislatorul a utilizat cuvântul „necesare” în textul prevederilor contestate. Sensul acestui cuvânt trebuie interpretat prin prisma textului „în măsura strictă în care situația o impune” din articolul 15 §1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care nu presupune altceva decât adoptarea unor măsuri proporționale. În fine, Curtea Constituțională reține că utilizarea unor formulări flexibile în Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, poate fi compensată prin existența unui control judecătoresc al acțiunilor executivului. Astfel, Curtea reține că sub aspectul exigențelor calității legii, stabilite de articolul 23 din Constituția Republicii Moldova, prevederile contestate sunt constituționale [8, pct. 82-89].

Spre deosebire de Republica Moldova, unde declararea stării de urgență a fost instituită prin hotărârea Parlamentului, în România, starea de urgență a fost aprobată prin Decretul Președintelui României, nr. 195 din 16 martie 2020, în care au fost stabilite exact, într-o listă exhaustivă, măsurile și restrângerile aplicabile drepturilor omului, precum și lista autorităților responsabile, fără a lăsa loc arbitrariului și interpretărilor.

Cu referire la restrângerea unor drepturi, trebuie de ținut cont de principiul proporționalității, potrivit căruia orice măsură luată trebuie să fie adecvată - capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară - nu depășește ceea ce este necesar pentru îndeplinirea scopului și proporțională - corespunzătoare scopului urmărit [9, pct. 133]. Art. 2 din decretul nr. 195 stabilește: Pentru prevenirea răspândirii COVID-19 și realizarea managementului consecințelor, raportat la evoluția situației epidemiologice, pe durata stării de urgență este restrâns euercțiul următoarelor drepturi, proporțional cu gradul de realizare al măsurilor stabilite:

- a) libera circulație;
- b) dreptul la viață intimă, familială și privată;
- c) inviolabilitatea domiciliului;
- d) dreptul la învățătură;
- e) libertatea întrunirilor;
- f) dreptul de proprietate privată;
- g) dreptul la grevă;
- h) libertatea economică [10].”

Aceste constatări ne permit să conchidem că, decretul președintelui României a stabilit concret categoriile de drepturi care pot fi limitate, doar

## **Restricționarea unor drepturi ale cetățenilor în perioada stării de urgență**

---

respectându-se gradul de proporționalitate a circumstanțelor care determină restricțiile.

În opinia Comisiei de la Veneția, dispozițiile privind starea de urgență vor trebui interpretate în mod sistemic, cu respectarea celorlalte dispoziții constituționale, în special a celor care consacră și garantează drepturile și libertățile fundamentale. Atunci când o măsură restricționează drepturile omului, restricțiile trebuie să fie definite cât se poate de precis și să fie necesare și proporționale cu obiectivul urmărit. Restricțiile drepturilor și libertăților omului și derogările referitoare la drepturile omului trebuie totuși reglementate de lege. Legea trebuie să indice în ce cazuri limitările drepturilor omului pot fi justificate, pentru a crea garanții împotriva abuzului din partea puterii de a stabili restricții sau măsuri derogatorii pentru alte scopuri sau într-o măsură mai mare decât este permis de legislația internă și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Aceasta constituie o garanție vitală a menținerii democrației și a preeminenței dreptului [8, p. 118].

Conform prevederilor articolului 29 din Codul administrative al Republicii Moldova, orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege, trebuie să corespundă principiului proporționalității. Orice măsură întreprinsă de autoritățile publice, în temeiul împuternicirii atribuite prin lege, este proporțională și rezonabilă, dacă este potrivită pentru atingerea scopului urmărit. Măsurile aplicate de autoritățile publice sunt rezonabile, dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit. Orice persoană supusă unei ingerințe în drepturile sale garantate trebuie să aibă parte de verificarea proporționalității măsurii de către un tribunal independent [8, pct. 133, 136].

Declarația Universală a Drepturilor Omului specifică: *Orice persoană are dreptul de a circula în mod liber și de a-și alege reședința în interiorul granițelor unui stat. Orice persoană are dreptul de a părăsi orice țară, inclusiv a sa, și de a reveni în țara sa* [5, art. 13].

Odată cu declararea pandemiei în toate statele lumii, dreptul la libera circulație a fost restricționat brusc. Agenția pentru Drepturi Fundamentale, în Raportul „Pandemia de coronavirus în UE: implicații pentru drepturile fundamentale”, analizează măsurile luate de statele membre ale UE pentru a face față pandemiei, cu scopul de a evidenția abordările care respectă drepturile și din care pot trage învățăminte alte state membre. Raportul se concentrează asupra a patru aspecte care subliniază necesitatea de a evalua cu atenție și cu regularitate impactul asupra drepturilor fundamentale al măsurilor luate de guverne ca

răspuns la eutinderea continuă a pandemiei [12, p. 8]:

1. Viața de zi cu zi: Măsurile guvernamentale au un impact larg asupra drepturilor fundamentale, cum sunt drepturile la libertatea de circulație și de întrunire, precum și cele legate de muncă, sănătate și educație. Măsurile de distanțare socială și fizică – deși au fost puse în practică de țări în momente diferite și cu amploare diferită, aceste măsuri nu trebuie să ducă la izolare socială.

2. Categoriile vulnerabile: există persoane mai vulnerabile decât altele, de exemplu persoanele în vârstă și copiii, persoanele cu afecțiuni medicale preexistente, romii, refugiații, persoanele fără adăpost, deținuții, persoanele instituționalizate. Mai multă protecție – țările UE ar trebui să protejeze și nu să izoleze persoanele aflate în structuri instituționale, cum ar fi centre de îngrijire și asistență, închisori sau centre pentru refugiați. Ar trebui să elaboreze măsuri specifice pentru a răspunde nevoilor specifice ale altor categorii vulnerabile, cum ar fi adăposturi pentru victime ale violenței domestice și informații medicale accesibile pentru persoanele la care este posibil ca acestea să nu ajungă prin căile de comunicare obișnuite [12, p. 8].

3. Rasismul: Pandemia de COVID-19 a declanșat o creștere a numărului de atacuri rasiste și xenofobe, în special împotriva persoanelor percepute a fi de origine asiatică. Raportarea – țările UE ar trebui să monitorizeze îndeaproape incidentele rasiste și xenofobe și să raporteze cu eficacitate, să investigheze și să urmărească penal aceste infracțiuni. [12, p. 33].

4. Dezinformarea și protecția datelor: Aproape toate țările UE se confruntă cu dezinformarea legată de pandemie. Multe culeg date care să contribuie la reducerea răspândirii virusului. Asigurarea protecției datelor - țările UE ar trebui să rămână vigilente și să se asigure că pun în aplicare toate garanțiile de protecție a datelor în ceea ce privește protecția sănătății [12, p. 37].

Prin declararea stării de urgență în legătură cu răspândirea epidemiei Covid-19 în Republica Moldova, unele drepturi ale cetățenilor au fost restricționate, în special, dreptul la libera circulație, accesul la justiție și **libertatea întrunirilor**. Respectarea drepturilor omului, dintr-o perspectivă și protecția sănătății tuturor membrilor societății, reprezintă priorități esențiale, care trebuie asigurate și garantate de către stat.

Art. 27 din Constituția Republicii Moldova stabilește că, dreptul la libera circulație în țară este garantat.

Dreptul la libera circulație este consacrat și în tratatele internaționale: Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice; Declarația Universală a Drepturilor Omului; Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului.

## **Restricționarea unor drepturi ale cetățenilor în perioada stării de urgență**

---

Conform art.12 din Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice: Orice persoană, care se află în mod legal pe teritoriul unui stat, are acolo dreptul de a circula liber și de a-și alege liber reședința. Orice persoană este liberă să părăsească orice țară, inclusiv propria sa țară. Drepturile sus-menționate nu pot face obiectul unor restricții decât dacă sunt prevăzute prin lege, sunt necesare pentru a ocroti securitatea națională, ordinea publică, sănătatea și moralitatea publică sau drepturile și libertățile altora și sunt compatibile cu celelalte drepturi recunoscute în prezentul Pact. Nimeni nu poate fi privat în mod arbitrar de dreptul de a intra în țară [13, p.34].

Libertatea circulației se manifestă sub două aspecte:

Aspectul intern se rezumă la dreptul de a circula și de a se stabili liber pe teritoriul Republicii Moldova. Conform art. 27 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova: oricărui cetățean al Republicii Moldova îi este asigurat dreptul de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară.

Din cele menționate, evidențiem următoarele momente:

1. Domiciliul reprezintă locul unde persoana fizică își are locuința sa statornică sau principală. Orice persoană are un domiciliu, acesta fiind o particularitate de indentificare a acestei persoane.

2. Reședința este locuința secundară, temporară, locul unde persoana fizică este înregistrată la momentul dat. Libertatea cetățeanului de a circula în interiorul statului nu necesită aprobare, autorizare sau depunerea unei declarații.

Aspectul extern asigură persoanei posibilitatea de a circula liber în afara teritoriului Republicii Moldova, inclusiv ieșirea și revenirea pe teritoriul statului oricând.

Dreptul de a ieși din țară, adică părăsirea temporară a teritoriului Republicii Moldova, se caracterizează prin:

- a) statul nu trebuie să împiedice persoanele să părăsească teritoriul;
- b) responsabilitatea statului de prevenire a abuzurilor ce țin de încălcarea flagrantă a dreptului la libera circulație;
- c) dreptul de a emigra se rezumă la decizia unei persoane de a se stabili cu traiul pe teritoriul unui alt stat;
- d) dreptul de a reveni în țară este un drept absolut, spre deosebire de primele două drepturi. Orice cetățean al Republicii Moldova poate intra pe teritoriul statului, acesta fiind obligat să-i asigure accesul fără restricții și condiții suplimentare, în afară de cerința prezentării sau existenței actelor ce confirmă apartenența persoanei la stat. Accesul pe teritoriul statului poate fi limitat în



virtutea art. 54 și 19 din Constituția Republicii Moldova, cât și din prevederile tratatelor internaționale privind drepturile străinilor [14, p.79].

Curtea Constituțională a Republicii Moldova a expus circumstanțele în care exercitarea dreptului la libera circulație ar putea fi restrânsă:

a) în cazurile prevăzute de lege și dacă corespunde tratatelor internaționale și este necesară în interesele: securității naționale; integrității teritoriale; bunăstării economice a țării; ordinii publice;

b) în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor;

c) pentru protejarea drepturilor, libertăților și demnității altor persoane;

d) pentru împiedicarea divulgării informațiilor confidentiale;

e) cu scopul garantării autorității și imparțialității justiției [15, p. 127].

În condițiile alertei de cod roșu, declarată de Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică la 13 martie 2020, vor fi întreprinse următoarele acțiuni: Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Finanțelor vor asigura sistarea activității unor puncte de trecere pe segmentul de frontieră moldo-român și moldo-ucrainean, iar Ministerul Economiei va asigura sistarea circulației internaționale a transportului rutier de persoane prin intermediul rutelor regulate și ocazionale, precum și a transportului feroviar către/din țara noastră. Autoritatea Aeronautică Civilă va asigura suspendarea curselor aeriene, începând cu 16 martie 2020. Operatorii aerieni vor avea interdicția de a îmbarca călătorii, care vin către Republica Moldova, cu escală din Italia, Spania, Franța, Germania, China, Iran și Coreea de Sud și vor fi obligați să prezinte date despre pasageri, suplimentar indicând locul lor la bord. Autoritățile publice locale, administratorii localurilor de agrement și de recreere, ai sălilor de sport, ai centrelor sportive, ai bazinelor de înot, ai teatrelor, ai cinematografelelor, ai sălilor de concerte, ai muzeelor și ai altor unități vor asigura anularea activităților organizate până la data de 1 aprilie 2020 [16, pct. 5,7, 8].

Pandemia de COVID-19 a determinat mai multe state să pună în aplicare măsuri de anvergură pentru limitarea răspândirii virusului, care generează consecințe extrem de importante atât pentru circulația în cadrul statului, cât și cea transfrontalieră. Unele statele au introdus controale temporare la frontierele interne, alte state au restricționat accesul în țară, cu scopul de a proteja sănătatea publică. Dar trebuie de subliniat faptul că, *restrângerea dreptului la circulație trebuie să fie proporțională cu situația care a creat-o și să fie temporară.*

Un alt drept fundamental, care a fost restrâns prin declararea stării de urgență în Republica Moldova vizează accesul la justiție. Articolul 20 din Constituția

## **Restricționarea unor drepturi ale cetățenilor în perioada stării de urgență**

---

Republicii Moldova garantează oricărei persoane - cetățean, cetățean străin sau apatrid - accesul la justiție. Totodată, el permite accesul la justiție pentru apărarea oricărui drept sau libertăți și a oricărui interes legitim, indiferent dacă acesta rezultă din Constituție sau din alte legi.

Accesul liber la justiție este recunoscut ca un drept fundamental în articolul 6 pct. (1) din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, în articolul 10 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, precum și în articolul 14 pct. (1) din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice. În același timp, atât în jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova, cât și în cea a Curții Europene s-a constatat că accesul liber la justiție nu este un drept absolut și poate fi restricționat atunci când limitările sunt rezonabile și proporționale cu scopul urmărit. Dispoziția nr. 1 din 18 martie 2020 a Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, stabilește măsuri specifice în domeniul justiției pe perioada instituirii stării de urgență.

Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova stabilește că, hotărârea Curții de Apel Chișinău care examinează contestațiile împotriva dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale este irevocabilă din momentul pronunțării. Totuși, în orice societate democratică protecția persoanei este una din atribuțiile de bază ale statului, iar dreptul persoanei vătămată de către o autoritate publică, de a se adresa instanței de contencios administrativ, asigură realizarea eficace a principiului fundamental privind accesul liber la justiție, garantat de articolul 20 din Constituția Republicii Moldova. Astfel, statul trebuie să le asigure persoanelor afectate de măsurile de urgență întreprinse de executiv, pe durata stării de urgență, accesul la o instanță cu „jurisdicție deplină”. Interdicția de a contesta cu recurs actele instanței de apel, ce vizează controlul legalității dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale privează aceste persoane de dreptul la un proces echitabil, de dreptul la apărare și de dreptul de a exercita căile de atac, contrar art. 20 și 119 din Constituția Republicii Moldova în coroborare cu art. 244 alin. (1) din Codul administrativ al Republicii Moldova [17, pct. 7-10].

Art. 22 alin. (1) din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, nu prevede pentru Comisia pentru Situații Excepționale atribuții de modificare a căilor de atac prevăzute de Codul de procedură civilă și Codul administrativ, de asemenea trebuie de menționat faptul că inadmisibilitatea atacării cu recurs a deciziei Curții de Apel Chișinău ce vizează controlul legalității dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale, determină o limitare a dreptului la un proces echitabil, respectiv a dreptului privind accesul liber la

justiție. Deși art. 22 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război stipulează că, „*Comisia pentru Situații Excepționale exercită alte atribuții necesare*”, ceea ce nu poate fi catalogat ca atribuții care-i permite de a crea noi norme sau atribuții de modificare a competenței instanțelor judecătorești.

În acest sens, este necesar de examinat și constituționalitatea articolului 225 alin. (3) din Codul administrativ, care stabilește limitele controlului judecătoresc, în cazul în care măsurile de urgență ale Comisiei sunt contestate. În orice societate democratică, este recunoscut de lege dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, de a se adresa instanței competente de contencios administrativ. Conform principiului accesului liber la justiție, orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

Așadar, controlul a cărui realizare o impun dispozițiile articolului 225 alin. (3) din Codul administrativ pentru instanțele judecătorești în materie de contestații ale măsurilor de urgență nu are o întindere suficientă și nu asigură exercitarea sa din partea unui tribunal cu „jurisdicție deplină”, așa cum o cere articolul 20 din Constituție. [8, pct. 139]. Curtea Constituțională a constatat că prevederile articolului 225 alin. (3) din Codul administrativ nu garantează un control din partea unei instanțe cu „jurisdicție deplină”. În acest context Curtea Constituțională reține că dispozițiile contestate sunt disproporționale. Curtea Constituțională a declarat neconstituțional articolul 225 alin. (3) din Codul administrativ în partea ce vizează limitarea competenței instanțelor de judecată de a efectua controlul proporționalității măsurilor dispuse de către autoritatea publică. Până la modificarea Codului administrativ de către Parlament, în cazul contestării măsurilor adoptate de către autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență, instanțele judecătorești vor trebui să evalueze inclusiv dacă măsura dispusă de către autoritatea publică este proporțională cu situația care a determinat-o [8, p. 142].

La 12 martie 2020, Parlamentul a aprobat modificări la Codul contravențional al Republicii Moldova și cel penal, în sensul înăsprii pedepselor în cazul nerespectării măsurilor de profilaxie, prevenire și combatere a bolilor epidemice. Odată cu instituirea stării de urgență și riscul sporit al infectării cu noul tip de coronavirus, în Codul Contravențional al Republicii Moldova a fost introdus articolul 76<sup>1</sup>, care stabilește sancțiunile care se aplică în caz de nerespectare a măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice. Potrivit acestui articol, persoana care nu a respectat măsurile epidemice și a pus în pericol

## **Restricționarea unor drepturi ale cetățenilor în perioada stării de urgență**

---

sănătatea publică, urma să fie sancționată cu o amendă de la 450 la 500 de unități convenționale. Astfel, unitatea convențională fiind egală cu 50 de lei, mărimea amenzii urma să constituie de la 22 500 până la 25 000 de lei. În perioada stării de urgență, dar și ulterior, mai multe persoane au fost sancționate. Sancțiunea minimă stabilită de alineatul întâi al articolului 76<sup>1</sup> din Codul Contravențional nu respectă principiul proporționalității sancțiunilor contravenționale. Adică, la stabilirea acestei valori nu s-a luat în calcul gradul sporit de vulnerabilitate al persoanelor în vârstă, al persoanelor cu necesități speciale sau al celor care nu au avut venituri în perioada stării de urgență”. Curtea Constituțională a Republicii Moldova a declarat neconstituțional textul din alineatul 1 din articolul 76<sup>1</sup> din Codul Contravențional: „Nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică, se sancționează cu amendă de la 450 la 500 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 1000 la 1500 de unități convenționale aplicată persoanei juridice”. Curtea a constatat că valoarea minimă a amenzii trebuie să înceapă de la o cifră mai mica [18].

Eventuala restrângere a drepturilor și libertăților persoanei, în statele în care a fost declarată starea excepțională, reiese din necesitatea ocrotirii membrilor societății. Ca un element indispensabil al mecanismului de gestionarea situațiilor de criză, se impun aceste restricții. Dar în același timp, intenția de a remedia situația de criză prin orice mijloace în cazul declarării situației excepționale, poate genera depășirea competențelor, calificarea eronată a situației de criză și drept consecință, utilizarea unor măsuri de urgență prea aspre ce nu corespund situației. Astfel, în aceste condiții, pentru ca regimul excepțional să nu devină un mecanism de suprimare a drepturilor și libertăților, trebuie asigurate garanții concrete de respectare a acestor drepturi (politice, social-politice, social-economice) în situații de criză. Declarația universală a drepturilor omului, Convenția Europeană a drepturilor omului și cetățeanului, admit doar în cazuri excepționale, utilizarea unor măsuri restrictive, cu condiția excluderii discriminării pe motiv de rasa, naționalitate, limbă, religie etc.

Un alt drept afectat pe perioada situațiilor de urgență este *libertatea intrunirilor*. Articolul 22 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război stabilește că, Comisia pentru Situații Excepționale poate întreprinde următoarele acțiuni: c) exercită dreptul exclusiv de a interzice desfășurarea adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masa [7, art. 22]. Astfel, pentru cazul unei situații excepționale, precum cea instituită de Parlament la 17.03.2020, Comisia pentru Situații Excepționale dispune de competențe care ar putea restricționa unele drepturi și libertăți ale cetățenilor,

inclusiv cele ce țin de libertatea întrunirilor [19, p. 3].

Din categoria drepturilor social - politice evidențiem dreptul la libertatea întrunirilor, consfințit de art. 40 din Constituția Republicii Moldova, care fiind un drept fundamental este reglementat de legislația în vigoare, dar și de principalele instrumente ale dreptului internațional la care Republica Moldova este parte, inclusiv Declarația universală a drepturilor omului, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și Convenția europeană a drepturilor omului. Republica Moldova, ratificând aceste documente internaționale, și-a asumat anumite obligații juridice. Aceste obligații pot fi pozitive, care determină statul să întreprindă anumite acțiuni, precum siguranța participanților, dar și negative, adică statul trebuie să se abțină de la anumite acțiuni, cum ar fi să impună piedici nejustificate în organizarea și desfășurarea întrunirilor.

Conform Convenției europene a drepturilor omului, dreptul la libertatea întrunirilor poate fi supus restricțiilor dacă sunt necesare într-o societate democratică în scopul apărării securității naționale sau a siguranței publice, pentru prevenirea dezordinii, pentru protejarea sănătății și moralității, sau pentru apărarea drepturilor și libertăților celorlalți. Cuvintele „*sunt necesare într-o societate democratică*” trebuie privite sub aspect că, orice limitare a dreptului respectiv trebuie să fie aplicată doar în măsura în care este necesară, dar și proporțională interesului urmărit. În cazul în care, autoritățile urmează să aleagă între două măsuri care aduc atingeri libertăților cetățenilor, urmează că acestea să aleagă măsura care limitează mai puțin dreptul la libertatea întrunirilor.

Prin Hotărârea nr. 6 din 10 martie 2020 a Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică, s-a dispus interzicerea, în perioada 10 martie - 1 aprilie 2020, organizarea și desfășurarea manifestărilor în masă cu participarea unui număr mai mare de 50 de persoane, cu revizuirea ulterioară a termenului menționat, în funcție de situația epidemiologică. Comisia Națională Extraordinară De Sănătate Publică a restricționat libertatea întrunirilor, ca să împiedice răspândirea virusului. Cu titlu de excepție, autoritățile competente pot permite organizarea ori desfășurarea manifestărilor/măsurilor/intrunirilor în masa după o analiză completă intersectorială, cu întocmirea obligatorie de către organizatori a listei de evidență epidemiologică a evenimentului, după modelul stabilit de către Agenția Națională pentru Sănătate Publică. Autoritățile competente sunt considerate acele autorități care permit organizarea de manifestări, măsuri, întruniri în sensul Legii nr. 26/2008 privind întrunirile, cu alte cuvinte autoritățile publice locale. La 17 martie 2020, Parlamentul a aprobat Hotărârea nr. 55/2020 prin care a instituit starea de urgență. La 12 martie 2020 Parlamentul a aprobat

## **Restricționarea unor drepturi ale cetățenilor în perioada stării de urgență**

---

modificări la Codul Contravențional și Codul Penal stabilind sancțiuni aspre pentru răspândirea bolilor epidemice (articolul 215 din Codul Penal), precum și pentru nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice (articolul 76<sup>1</sup> din Codul Contravențional). Ulterior, în sensul restricționării dreptului la întruniri, prin Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020, Comisia pentru Situații a prevăzut în punctul 44 că termenii stabiliți în Hotărârile Comisiei Naționale Extraordinaire de Sănătate Publică, au fost extinși pe toată perioada stării de urgență. Cu alte cuvinte, restricțiile ce țin de organizarea întrunirilor au fost prelungite până pe data de 15 mai 2020, când expiră starea de urgență. Guvernul sau Președintele pot solicita de la Parlament prelungirea stării de urgență conform articolului 18 alin. (2) din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război. [20, p.1].

Deși restricționarea ce ține de organizarea întrunirilor și manifestațiilor este în vigoare până la expirarea stării de urgență, la 9 mai 2020 în centrul capitalei a fost organizată o întrunire la care au participat după unele estimări în jur de 500 persoane. În același timp, la complexul memorial „Eternitate” de asemenea au avut loc întruniri la care au participat mai mult de 50 persoane. pe site-ul Comisiei Situații Excepționale a municipiului Chișinău nu sunt careva dispoziții care să autorizeze aceste întruniri în regim de excepție, cu autorizarea prealabilă din partea către Agenției Naționale pentru Sănătate Publică. În ambele cazuri nu sunt întrunite condițiile de organizare a întrunirilor în regim de excepție. Din datele publice cunoscute până la 12 mai 2020, subdiviziunile Ministerului Afacerilor Interne, responsabile de aplicarea prevederilor art. 215 Cod Penal și 76<sup>1</sup> din Codul Contravențional, nu au întocmit procese verbale și nu au inițiat alte proceduri ce se impun de lege. Astfel, se aplică selectiv prevederile dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale și ale hotărârilor Comisiei Națională Extraordinară de Sănătate Publică ce țin de restricționarea dreptului la întruniri, ceea ce nu corespunde prevederilor articolelor 1 și 16 din Constituție – statul de drept și egalitatea tuturor cetățenilor Republicii Moldova în fața legii și a autorităților publice [20, p. 2].

Nu doar în Republica Moldova au fost restricționate unele drepturi ale cetățenilor în perioada de pandemie provocată de răspândirea virului Covid-19. În Germania, la fel a fost interzisă aflarea în public în grupuri mai mari de două persoane. Un grup de tineri activiști au sesizat instanța de judecată, militând împotriva deciziei autorităților locale din orașul Giessen, landul Hessa, care au interzis un protest planificat împotriva restricțiilor de a se întruni în adunări publice în grupuri mai mari de două persoane. Activiștii „Pro-democrație” din orașul Giessen, susțin că măsurile de izolare încalcă un principiul fundamental

consfințit de Legea Fundamentală a Germaniei, și anume libertatea întrunirilor. Acest caz a ajuns la Tribunalul Constituțional Federal din Germania, după ce două instanțe inferioare au verificat legalitatea interdicției de a organiza demonstrații, impuse de autoritățile locale, chiar dacă organizatorii au promis că vor respecta regulile de distanțare socială în timpul marșului. Cu referire la restricționarea libertății întrunirilor, Tribunalul Constituțional Federal a concluzionat că interdicțiile privind întrunirea în grupuri mai mari de 2 persoane, aduce atingere dreptului la libertatea întrunirilor. Totodată, Tribunalul a decis că germanii au dreptul să organizeze proteste politice, dacă respectă regulile de distanțare socială pentru a încetini răspândirea coronavirusului. Tribunalul Constituțional Federal a adăugat că prezenta hotărâre obligă autoritățile locale din Giessen, precum și cele două instanțe inferioare, să ia o nouă decizie, ce ar autoriza protestele în anumite condiții sau să le interzică, doar dacă aceste condiții nu sunt îndeplinite [21].

Raporturile juridice care reglementează situațiile excepționale, sînt rapoarturi cu o dublă natură juridică, fiind rapoarturi de reglementare sub aspectul normelor privind drepturile și îndatoririle cetățenilor, privind competența autorităților publice, dar în același timp, fiind și rapoarturi de ocrotire, având în vedere importanța lor funcțională. Deși statele semnatare ale instrumentelor regionale și internaționale în materia drepturilor omului, s-au angajat să respecte și să protejeze drepturile și interesele legitime ale persoanei în interiorul frontierelor lor, totuși unele drepturi și libertăți pot fi restrînse pe perioada situațiilor excepționale. Însă este imperios necesar de ținut cont de unele momente, și anume: restrîngerea drepturilor cetățenilor trebuie reglementate prin lege; restrîngerile să fie impuse cu scopul de a proteja securitatea și sănătatea publică; să fie aplicate doar în scopurile pentru care au fost prevăzute și să fie direct proporționale cu situația specifică pentru care au fost create. În concluzie, putem menționa că situațiile excepționale declarate într-un stat, reprezintă un barometru de verificare al funcționării instituțiilor democratice în stat, în special păstrarea echilibrului dintre puteri.

### ***Referințe bibliografice:***

1. *Constituția Republicii Moldova, Publicat: 12-08-1994 în Monitorul Oficial nr. 1 art. 05.*
2. *Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, nr. 212 din 24.06.2004, Monitorul Oficial nr. 132-137 din 06.08.2004, art. 1.*
3. *Lege Inspectoratului General pentru Situații de Urgență Nr. 93*

## Restricționarea unor drepturi ale cetățenilor în perioada stării de urgență

din 05.04.2007, Publicat: 08-06-2007 în Monitorul Oficial nr. 78-81 art. 358.

4. Legea cu privire la protecția civilă, Nr. 271 din 09-11-1994, în Monitorul Oficial nr. 20 din 29-12-1994, art. 5.

5. Hotărîrea Parlamentului nr. 55/2020 din 17.03.2020 privind declararea stării de urgență, în Monitorul Oficial nr. 86 din 17.03.2020

6. Regulamentul Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, aprobat prin Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr. 1340 din 4 decembrie 2001, pct. 8. Publicat: 11-12-2001 în Monitorul Oficial Nr. 150-151 art. 1387.

7. Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, nr.212/2004 din 24.06.2004, Monitorul Oficial nr. 132-137 din 06.08.2004, art. 1.

8. Hotărîrea Curții Constituționale a Republicii Moldova, nr. 17 din 23.06.2020 **pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și a unor prevederi din Hotărîrea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență** (sesizările nr. 47a/2020 și nr. 88a/2020), pct. 118. Publicat: 24-07-2020 în Monitorul Oficial nr. 188-192 art. 100.

9. *Raportul Curții Constituționale a României. Partea Generală: cataloagele drepturilor omului și libertăților fundamentale.* [citat 30.10.2020]. Disponibil: <http://www.cnaa.md/files/normative-acts/normative-acts-confirmation-doctor-habilitated-doctor/transitional-provisions/ghid-redactare-teza-final.pdf>

10. Decretul nr. 195 din 16 martie 2020 privind instituirea stării de urgență **pe teritoriul României**, Monitorul Oficial nr. 212 din 16 martie 2020. [citat 30.10.2020] Disponibil: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/223831>

11. Declarația Universală a Drepturilor Omului. Constituția României, Editura Meteor Press, 2019, 144 p., ISBN: 9789737287328.

12. Coronavirus pandemic in the EU - fundamental rights implications. Buletin nr. 1. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. 60 p. ISBN 978-92-9474-948-2. [citat 23.04.2017] Disponibil: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-en.pdf)

13. Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la *New York* la 16 decembrie 1966. Ratificat prin Hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova, nr.217-XII din 28.07.90, În vigoare pentru Republica Moldova din 26.0.4.1993. Publicat în: „Tratate internaționale”, 1998, volumul 1.

14. CREANGĂ, Ion, GURIN, Corneliu, *Drepturile și libertățile fundamentale*



– *sistemul de garanții*, TISH, Chișinău, 2005. 400 p. ISBN: 9975-947-63-0.

15. NEGRU, Boris ș.a. *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*, Editura ARC, Chișinău, 2012. 574 p. ISBN 978-9975-61-700-0.

16. Hotărârea nr. 7 din 13 martie 2020 a Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică Privind evoluția situației epidemiologice a infecției COVID-19, [citat 30.10.2020] Disponibil: [https://gov.md/sites/default/files/hotarire\\_cnesp\\_cov\\_13.03.2020.pdf](https://gov.md/sites/default/files/hotarire_cnesp_cov_13.03.2020.pdf)

17. Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, [citat 30.10.2020]. Disponibil: [https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/dispozitia\\_4\\_din\\_24.03.2020.pdf](https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/dispozitia_4_din_24.03.2020.pdf)

18. Hotărârea Curții Constituționale nr. 18 din 30.06.2020 **privind controlul constituționalității articolului 76 alin. (1) din Codul contravențional (nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică) (sesizările nr. 61a/2020, nr. 62a/2020 și nr. 67g/2020)**, Publicat: 24-07-2020 în Monitorul Oficial nr. 188-192 art. 101.

19. **Opinia privind caracterul proportional si legalitatea masurilor intreprinse in perioada starii de urgenta. Centrul de Resurse Juridice din RM, p. 3.** [citat 30.10.2020]. Disponibil: <https://www.eap-csf.md/expertii-ipre-si-crjm-au-prezentat-opinia-privind-caracterul-proportional-si-legalitatea-masurilor-intreprinse-in-perioada-starii-de-urgenta/>

20. **Rusu Iulian, Duple standarde privind libertatea întrunirilor pe timp de stare de urgență, p. 1.** [citat 24.10.2020]. Disponibil: [http://ipre.md/wp-content/uploads/2020/05/Opinie\\_Duple-standarde-pe-timp-de-stare-de-urgenta\\_12.05.2020\\_final.pdf](http://ipre.md/wp-content/uploads/2020/05/Opinie_Duple-standarde-pe-timp-de-stare-de-urgenta_12.05.2020_final.pdf).

21. **Neconstituționalitatea interdicțiilor de blanchetă (Generellen Verbot).** [citat 24.10.2020]. <https://juridicemoldova.md/8274/curtea-constitutionala-a-germaniei-a-decis-ca-nemtii-au-dreptul-sa-protesteze-in-timpul-pandemiei.html/>

---

## CONCLUZII

Buna guvernare și protecția drepturilor omului sunt dimensiuni inseparabile și interconectate ale unui stat ce se dorește a fi un stat de drept și parcurge un proces de democratizare, în care responsabilitatea autorităților și a cetățenilor, dialogul și consensul, transparența decizională sunt reperi fundamentale. Buna guvernare presupune relații de cooperare, încredere și susținere reciprocă a trei grupuri de subiecți: autoritățile statului, societatea civilă și sectorul privat.

Solidaritatea socială devine un instrument important în crearea unui echilibru între interesele particulare și cele generale, de aceea este necesară transpunerea acestui obiectiv în textul Constituției Republicii Moldova cu adăugarea căilor și mijloacelor de asigurare ale solidarității sociale. Solidaritatea membrilor societății este prezentă în relațiile dintre autoritățile statului și cetățeni, dintre persoane fizice și juridice și se manifestă în primul rând în drepturile social-economice, cele pe care o populație ieșită relativ nu demult din totalitarism, le revendică în mod prioritar, iar promovarea și protecția acestora se face prin intermediul a diverse instituții ale statului, inclusiv cele judiciare.

Necesitatea stringentă de a reforma sectorul judiciar vizează diferite segmente ale acestui sistem, printre care cel al organului de autoadministrare judecătorească în vederea instituirii unei justiții independente și imparțiale, protectoare a drepturilor omului. În această direcție au fost formulate recomandări vizând implicarea societății civile în activitatea Consiliului Superior al Magistraturii și înlăturarea politizării din procesul de completare a acestuia, fapt ce va duce la sporirea încrederii în justiție. Propunerile formulate detaliază în cinci etape procesul respectiv: anunțarea vacanței membrului CSM, depunerea dosarelor și procedura de acceptare, verificare, garantarea integrității candidatului la funcția de membru al CSM, alegerea prin vot secret în ședința plenară a Adunării Generale a Magistraților, validarea rezultatelor alegerilor membrului CSM de către Președintele legislativului.

Valorificarea posibilităților de ameliorare a autoadministrării judecătorești este scopul urmărit și prin examinarea inspecției judiciare ca organ de responsabilizare a judecătorilor și de eficientizare a activității instanțelor de judecată. Pentru îmbunătățirea activității justiției ca serviciu public sunt avansate trei criterii cărora trebuie să le corespundă inspectorii judiciari: profesional, operațional și instituțional, printre care se evidențiază independența funcțională, la baza căreia să fie comunicarea profesională în cele mai diverse forme de manifestare, dar presiunile, influențele atât din exterior, cât și din interior să fie

## CONCLUZII

---

total inadmisibile. Astfel activitatea inspecției judiciare va fi un element al bunei guvernante judiciare, axate pe respectarea drepturilor omului.

Accesul la informație, inclusiv a informației de mediu, caracterizează pozitiv o societate și instituțiile statului, în special, acele instituții ce sunt responsabile de adoptarea unor decizii cu impact asupra mediului înconjurător. Ținând cont de faptul că societatea moldovenească este preocupată în primul rând de supraviețuirea imediată pe care o asociază doar cu drepturile social-economice, instituțiile statului trebuie să depună eforturi pentru a aduce la cunoștința membrilor societății problemele de mediu și posibilele soluții pentru a da posibilitate publicului să se implice în discutarea și soluționarea acestora. Cercetarea practicii de realizare a prevederilor diferitor acte normativ-juridice, inclusiv internaționale, la care a aderat republica noastră denotă deficiențe în această activitate. Participarea publicului este mai complicată în condițiile crizei pandemice generată de Covid-19, ce au impus restricții în plus, dar nu imposibilă. De aceea se recomandă autorităților de mediu să utilizeze pe larg mijloacele de comunicare la distanță, diseminarea și actualizarea informației pe site-urile oficiale, posibilități de asistare la ședințele publice on-line.

Cercetările au evidențiat că există situații similare și în domeniul judiciar, afectat și el de criza pandemică. Introducerea în limbajul juridic a termenului de reziliență este de dată relativ recentă și a fost utilizat în condițiile crizei Covid-19, fiind accentuată interdependența rezilienței cu capacitatea instituțiilor de a asigura bina guvernare, ori situațiile de criză nu pot fi reținute ca argumente în a neglija drepturile omului, accesul la justiție, transparența decizională. În această direcție de cercetare a fost propusă extinderea folosirii videoconferințelor în instanțele naționale de judecată. Sunt prezentate perspectivele posibile a fi urmate în contextul extinderii utilizării aplicației de videoconferință în domeniul judiciar și este oferită o evaluare prealabilă a acțiunilor și etapelor necesare a fi parcurse. Se recomandă instituționalizarea centrelor locale ori a sălilor de videoconferință în teritoriu, fapt ce ar ameliora actul de justiție nu numai pe perioada pandemiei, ci și dincolo de ea, în particular având în vedere faptul că o parte considerabilă a justițiabililor moldoveni se află peste hotarele țării.

În perioada pandemiei au fost adoptate unele măsuri de natură să restrângă drepturile persoanelor, dar care se face în conformitate cu art.54 din Constituție. În ceea ce privește restricționarea anumitor drepturi, trebuie luate în considerare trei criterii: orice măsură luată trebuie să fie legală, necesară într-o societate democratică și proporțională. Starea de echilibru trebuie să domnească și în relațiile dintre verigile puterii executive: pe de o parte, în situație de criză organele

## CONCLUZII

---

administrației publice locale trebuie să realizeze măsurile edictate de organele centrale, iar pe de alta, nu se poate renunța la autonomia locală, care în perioada gestionării situației pandemice deși i s-au impus anumite limite, nu se poate atinge în substanța ei, comunicarea efectivă și colaborarea fiind la ordinea zilei în exercitarea competențelor funcționale ale organelor administrației publice.

---

## CUPRINS

**Rodica CIOBANU, Elena ARAMA.** Fundamentele guvernării și drepturilor omului în contextul social-juridic actual al Republicii Moldova (în loc de INTRODUCERE) .....3

### CAPITOLUL I. DREPTURILE OMULUI ȘI BUNA GUVERNARE – VALORI CONSTITUȚIONALE FUNDAMENTALE

**Rodica CIOBANU.** Perspective ale unei abordări de tip integrat în tratarea guvernării și a drepturilor omului.....16

**Ion GUCEAC.** Solidaritatea socială – tendință constantă a constituționalismului.....38

**Elena ARAMĂ.** Revendicarea drepturilor social-economice în contextul jurisprudenței constituționale.....54

**Ion GUCEAC.** Determinante ale libertății politice.....74

### CAPITOLUL II. MECANISME ȘI PROCEDURI DE EVALUARE ȘI DEMOCRATIZARE A GUVERNĂRII

**Rodica CIOBANU.** Conceptualizarea mecanismelor de modernizare a guvernării axate pe drepturile omului.....96

**Andrei NEGRU, Cristina JOSAN.** Proceduri de alegere a reprezentanților societății civile în organele de administrare a justiției. Avantaje și efecte.....114

**Natalia CRECIUN.** Criterii de evaluare a calității și eficienței activității inspecției judiciare.....126

**Andrei NEGRU.** Perspectivele precedentului judiciar în manifestarea de formă a dreptului național.....158

**Oleg PANTEA.** Asigurarea securității economice ca valoare fundamentală a societății democratice prin analiza juridică a cap. XV Cod contravențional.....179

---

---

### CAPITOLUL III. DEMOCRAȚIA ȘI DREPTURILE OMULUI ÎN PERIOADA PANDEMIEI

**Iordanca-Rodica IORDANOV, Irina PUNGA.** Participarea civilă în procese decizionale de mediu în contextul crizei declanșate de Covid -19....196

**Veronica MOCANU.** Reziliența electronică în domeniul judiciar: cerință a timpului și expresie a bunei guvernări .....218

**Oxana CHISARI-LUNGU.** Atribuțiile organelor administrației publice centrale și locale pe perioada de pandemie generată de virusul Covid-19, (2019-NCOV).....238

**Svetlana SLUSARENCO.** Restricționarea unor drepturi ale cetățenilor în perioada stării de urgență.....249

**CONCLUZII**.....266

---

## CONTENTS

**Rodica CIOBANU, Elena ARAMA.** Governance and human rights frameworks in the current social and legal context of the Republic of Moldova (instead of INTRODUCTION) .....4

### CHAPTER I. HUMAN RIGHTS AND GOOD GOVERNANCE – CONSTITUTIONAL FUNDAMENTAL VALUES

**Rodica CIOBANU.** The perspectives of an integrated approach in the analysis of governance and human rights.....16

**Ion GUCEAC.** Social solidarity – a constant trend of constitutionalism.....38

**Elena ARAMĂ.** Claiming social and economic rights in the context of constitutional jurisprudence.....54

**Ion GUCEAC.** Determinants of political freedom.....74

### CHAPTER II. MECHANISMS AND PROCEEDINGS OF GOVERNANCE' EVALUATION AND DEMOCRATIZATION

**Rodica CIOBANU.** The conceptualization of mechanisms of governance modernization focused on human rights.....96

**Andrei NEGRU, Cristina JOSAN.** Procedures for election of civil society representatives in bodies of administration of justice. Advantages and effects.....114

**Natalia CRECIUN.** Evaluation criteria of the quality and efficiency of the judicial inspection activity.....126

**Andrei NEGRU.** Perspectives of the judicial precedent as manifestation of form of the national law.....158

**Oleg PANTEA.** Ensuring economic security as a fundamental value of democratic society through the legal analysis of chapter XVof the Contravention Code.....173

---

---

**CHAPTER III. DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS IN THE PANDEMIC PERIOD**

**Iordanca-Rodica IORDANOV, Irina PUNGA.** Civil participation in environmental decision-making processes in crisis context caused by Covid-19.....196

**Veronica MOCANU.** Electronic resilience in the judicial field: requirement of time and expression of good governance.....218

**Oxana CHISARI-LUNGU.** Attributions of central and local public administration bodies in pandemic period generated by COVID-19 virus (2019-NCOV).....238

**Svetlana SLUSARENCO.** Restriction of citizens, rights during the emergency period.....249

**CONCLUSIONS** .....266