

UNIVERSITATEA LIBERĂ INTERNAȚIONALĂ DIN MOLDOVA
FREE INTERNATIONAL UNIVERSITY OF MOLDOVA

ȘCOALA DOCTORALĂ DREPT
THE GRADUATE SCHOOL OF LAW

FACULTATEA DREPT
FACULTY OF LAW

*Politiae legibus,
non leges politis adaptandae*

REVISTA

**STUDII JURIDICE
UNIVERSITARE**

ISSN 1857-4122

ANUL XII

Nr. 1-2

2019

UNIVERSITATEA LIBERĂ INTERNAȚIONALĂ DIN MOLDOVA (ULIM)
FREE INTERNATIONAL UNIVERSITY OF MOLDOVA

FACULTATEA DREPT
FACULTY OF LAW

STUDII JURIDICE UNIVERSITARE

Publicație științifică de profil Categoria C

Apare de 4 ori pe an

Responsabilitatea pentru autenticitatea, originalitatea și caracterul novator, irepetabil al conținuturilor științifice expuse în prezenta lucrare revin în exclusivitate autorului (autorilor)

2019, Anul XII, Nr. 1—2 (45—46)

Volumul a fost recomandat spre publicare de Senatul ULIM (Proces verbal № 4 din 27.02.2019)

FONDATOR / FOUNDER: Academician, Prof. univ., Dr. hab., **Andrei GALBEN**

REDACTOR-ŞEF / EDITOR-IN CHIEF: Conf. univ., Dr., Vitalie GAMURARI

SECRETAR DE REDACȚIE / EDITORIAL SECRETARY: Ms., Alexandru BOSTAN

COLEGIUL DE REDACȚIE / BOARD OF EDITORS:

Prof. univ., Dr. hab., Andrei SMOCHINĂ (*ULIM*)

Prof. univ., Dr. hab., Dumitru BALTAG (*ULIM*)

Prof. univ., Dr., Xavier PHILIPPE (*Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France*)

Conf. univ., Dr. hab., Natalia SOCOLOVA (*Academia de Drept, Moscova, Rusia (MFOA)*)

Conf. univ., Dr. hab., Olena GRINENKO (*Asociația Juriștilor din Ucraina, Kiev, Ucraina*)

Conf. univ., Dr., Andrey KOZIK (*Asociația de Drept Internațional, Belarus, Minsk, Belarus*)

Conf. univ., Dr., Mykola GNATOVSKYY (*Vice-președinte Asociația de Drept Internațional a Ucrainei, Institutul de Relații Internaționale, Universitatea Națională „Taras Shevchenko” Kiev, Ucraina (KIMO)*)

Conf. univ., Dr., Oksana SENATOROVA (*Universitatea Națională de Drept „Yaroslav the Wise”, Harkov, Ucraina*)

Conf. univ., Dr., Vladimir VARDANEAN (*Parlament, Armenia*)

Conf. univ., Dr., Serghei ȚURCAN (*ULIM*)

Conf. univ., Dr., Alexandru CAUIA (*ULIM*)

Conf. univ., Dr., Natalia OSOIANU (*ULIM*)

Conf. univ., Dr., Manuel Cristian FIRICĂ (*Universitatea Spiru Haret, România*)

Dr., Alexandrina IOVIȚĂ (*UNAIDS, Geneva, Elveția*)

Revista STUDII JURIDICE UNIVERSITARE reprezintă o publicație periodică științifico-teoretică și informațional-practică editată de Școala Doctorală Drept și Facultatea Drept, Universitatea Liberă Internațională din Moldova. Articolele științifice sunt recenzate.

Revista STUDII JURIDICE UNIVERSITARE este o revistă cu acces deschis, în mod liber accesibilă on-line (www.ulim.md/sju), conform Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Tot conținutul revistei este indexat și arhivat în Instrumentul Bibliometric Național (ibn.idsi.md).

Adresa: str. Vlaicu-Pârcălab, 52, Chișinău, Republica Moldova, MD 1012,
tel: (+373 22) 22-99-74; e-mail: revistasju@gmail.com; vgamurari@gmail.com; www.ulim.md/sju

Tiraj: 100 ex.

ISSN 1857-4122

© Universitatea Liberă Internațională din Moldova

CUPRINS

ARGUMENT	7
FOREWORD	9

DREPT INTERNAȚIONAL

Vitalie GAMURARI, Cornel GUȘAN. Reglementarea juridică a asistenței umanitare în lumina conceptului de Securitate Umană elaborat de ONU (<i>partea I</i>)	13
Alexandru CAUIA. Dreptul securității economice — subramură a dreptului securității naționale	24
Olga BENEȘ. Evoluția jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la cererile interstatale	33

DREPT PUBLIC

Andrei SMOCHINĂ, Mihnea Alexandru CERCHEZ. Particularitățile răspunderii juridice penale ale membrilor Parlamentului	43
Dumitru BALTAG, Victoria BUTMALAI. Challenging corruption through administrative ethics: a change of paradigm	53
Victor POPA. Autodeterminarea și secesionismul teritorial (<i>partea I</i>)	69
Andrei SMOCHINĂ, George VLĂESCU. Bunăstarea și/sau traiul decent al omului — interogație a trecutului și prezentului	79
Ion POSTU. Aspecte teoretice privind sistematizarea actelor normative juridice	86
Andrei CUCULESCU. Analiza mecanismelor actuale a inițiativei populare de revizuire a Constituției Republicii Moldova	93

DREPT PRIVAT

Наталья ОСОЯНУ. Оговорка о публичном порядке в международном частном праве Республики Молдова	101
--	-----

ȘTIINȚE PENALE

Mihai SORBALĂ, Tatiana BRAGARI. Unele considerațiuni asupra obiectul infracțiunii de denunțare falsă sau plângere falsă, declarație mincinoasă, concluzie falsă sau traducere incorectă	113
Constantin PISARENCO. Analiza situației în domeniul cercetării criminalistice a microobiectelor	120

TRIBUNA DOCTORANDULUI

Badir KORDEE. Studiu juridic asupra protecției patrimoniului cultural în baza rezoluțiilor Consiliului de Securitate al ONU. Patrimoniul cultural prin prisma rezoluției 2199 (2015) (<i>partea II</i>)	127
Elena MĂRGINEANU. Environmental impact assessment for developing countries in funded projects by international donors	135
Ion CEBANU. Aspecte conceptual-tipologice privind sistemele electorale locale	143
Elena ȘUNCARȘCIUC. Statutul persoanei fizice și metode de soluționare a conflictelor de legi în domeniul moștenirii	156
Mukhtar ABDELAZIZ. Aspecte privind rolul Franței în promovarea justiției tranziționale în țările Maghreb (<i>partea II</i>).....	162

RECENZII

Vitalie GAMURARI. Recenzie la lucrarea „ <i>Drepturile și libertățile fundamentale în jurisprudența Curții Constituționale. Volumul III</i> “, Ștefan DIACONU, Marian ENACHE. București: Editura C.H. Beck, 2018. — 218 p.	170
--	-----

DATE DESPRE AUTORI	172
--------------------------	-----

INFORMATION ABOUT THE AUTORS	173
------------------------------------	-----

CERINȚE FAȚĂ DE MANUSCRISE.....	174
---------------------------------	-----

REQUIREMENTS FOR MANUSCRIPTS.....	175
-----------------------------------	-----

SUMMARY

FOREWORD (*in romanian*) 5
FOREWORD 7

INTERNATIONAL LAW

Vitalie GAMURARI, Cornel GUȘAN. Legal Regulation of Humanitarian Assistance in the Light of Concept of Human Security Developed by UN (part I) 13
Alexandru CAUIA. Economic Security Law — Subdivision of National Security Law . . . 24
Olga BENEȘ. Evolution of the Case-Law of the European Court of Human Rights on Inter-State Applications 33

PUBLIC LAW

Andrei SMOCHINĂ, Mihnea Alexandru CERCHEZ. Particularities of the Criminal Legal Liability of the Members of the Parliament 43
Dumitru BALTAG, Victoria BUTMALAI. Challenging corruption through administrative ethics: a change of paradigm (*in english*) 53
Victor POPA. Self-Determination and Territorial Secessionism (*Part I*) 69
Andrei SMOCHINĂ, George VLĂESCU. Well-being and / or Decent Living of Man-questioning of the Past and Present 79
Ion POSTU. Theoretical Aspects Regarding the Systematization of Legal Normative Acts . .86
Andrei CUCULESCU. Analysis of the Current Mechanisms of the Popular Initiative of Reviewing the Constitution of the Republic of Moldova 93

PRIVATE LAW

Natalia OSOIANU. Clause of Public Order in the International Private Law of the Republic of Moldova 101

CRIMINAL SCIENCES

Mihai SORBALĂ, Tatiana BRAGARI. Some Considerations on the Subject of the Crime of False Denunciation or False Complaint, False Statement, False Conclusion or Incorrect Translation 113
Constantin PISARENCO. Analysis of the Situation in the Field of Criminal Research of Microobjects 120

TRIBUNE OF THE POST-GRADUATE STUDENTS

Badir KORDEE. Legal Study on the Protection Of Cultural Heritage Under the Resolutions of the UN Security Council. Cultural Heritage by the Prism of Resolution 2199 (2015) (<i>part II</i>)	127
Elena MĂRGINEANU. Environmental impact assessment for developing countries in funded projects by international donors (<i>in english</i>)	135
Ion CEBANU. Conceptual-typological Aspects of Local Electoral Systems	143
Elena ȘUNCARȘCIUC. The statute of the individual and methods of solving conflicts of laws in the field of inheritance.	156
Mukhtar ABDELAZIZ. Issues on the Role of France in Promoting the Transitional Justice in the Maghreb Countries (<i>part II</i>).	162

REVIEWS

Vitalie GAMURARI. Review on the book “ <i>Fundamental Rights and Freedoms in the Jurisprudence of the Constitutional Court. Volume III</i> ” („ <i>Drepturile și libertățile fundamentale în jurisprudența Curții Constituționale. Volumul III</i> “), Ștefan DIACONU, Marian ENACHE. Cucharest: C.H. Beck, 2018. — 218 p.	170
---	-----

INFORMATION ABOUT THE AUTORS	173
--	-----

REQUIREMENTS FOR MANUSCRIPTS.	175
---------------------------------------	-----

ARGUMENT

Paci sunt maxime contraria, vis et enjuria

Publicația periodică științifico–teoretică și informațional-practică „*Studii Juridice Universitare*“ a fost fondată în 2008, iar pe parcursul anilor a suferit mai multe modificări, inclusiv de fond și de formă, de fiecare având un scop nobil – îmbunătățirea calității volumelor publicate.

Actualmente revista este editată de Școala Doctorală Drept de comun acord cu Facultatea Drept din cadrul Universității Libere Internaționale din Moldova. Modificarea respectivă a fost dictată de noul cadru legal — adoptarea de către Parlament la 17.07.2014 a Codului Educației al Republicii Moldova, în vigoare din 23.11.2014, dar, în egală măsură și a Regulamentului privind organizarea studiilor superioare de doctorat, ciclul III, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1007 din 10.12.2014.

Or, în contextul ultimului număr, grație impactului pe care îl are revista în mediul academic și nu doar, și-a lărgit actorii editoriali. La baza acestui fapt a stat ideea unei răspândiri mai largi în societate a rezultatelor studiilor științifice, revista fiind adresată nu doar cercetătorilor în materie de drept, astfel, axându-se pe un segment mult mai larg de cititori. Avem în vedere Centrul de Expertiză pentru democrație (CED), care are printre obiectivele sale promovarea valorilor democratice occidentale în societatea moldovenească, în special prin intermediul diverselor manifestări, inclusiv cu caracter științific, printre care un loc important îl are sprijinul logistic acordat revistei *Studii Juridice Universitare*.

Atenționăm asupra faptului, că și în continuare gradul înalt de cercetare este garantat inclusiv de componența solidă a Colegiului de redacție, compus din experți de talie națională și internațională.

Printre obiectivele promovate de revistă și în continuare, evidențiem publicarea unor lucrări de valoare, ce reflectă rezultatele cercetărilor curente în care sunt antrenați reprezentanți ai mediului academic, inclusiv cadre didactice ale facultății, reprezentanți ale instituțiilor din Republica Moldova și din alte state.

Revista este structurată pe secții ce reflectă probleme actuale ale diverselor domenii, după cum urmează: *Drept Internațional, Drept Public, Drept Privat și Științe penale*. Revista continue să promoveze elementul novator implementat în numerele precedente — în cadrul secțiilor respective sunt admiși doctoranzi, criteriul fiind finalizarea studiilor de doctorat și definitivarea tezei, inclusiv începerea procedurii de susținere a acesteia. Excepția în cauză vine să confirme nivelul înalt de cercetare al doctoranzilor. În egală măsură această regulă este aplicată și experților, studiile cărora prezintă interes, în special pentru practicieni.

Promovând ideea susținerii tinerilor cercetători științifici, revista conține o rubrică specială *Tribuna doctorandului*, în cadrul căreia aceștea au posibilitate să-și publice rezultatele cercetărilor, lucrările fiind recenzate de experți în domeniu.

Una din rubricile tradiționale este prezentarea noilor lucrări științifice apărute în perioada respectivă. Prezentul număr este dedicat lucrării „*Drepturile și libertățile fundamentale în jurisprudența Curții Constituționale. Volumul III*“, Ștefan DIACONU, Marian ENACHE. București: Editura C.H. Beck, 2018. — 218 p.

Revista vine și în continuare să confirme înalta apreciere dată de Consiliul Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică, fiind acreditată la categoria C, eveniment ce este apreciat destul de înalt atât de experții din țară, cât și de partenerii din străinătate.

Atenționăm că materialele publicate sunt plasate și pe site-ul revistei, fapt ce contribuie la sporirea calității lucrărilor prezentate.

Sperăm că această practică ulterior va duce la promovarea imaginii științei juridice autohtone în diverse state europene, iar revista „*Studii Juridice Universitare*“ va rămâne și în continuare un promotor real al valorilor științifice și al tradițiilor educaționale juridice europene.

Conf. univ., dr. Vitalie GAMURARI
Redactor-șef

FOREWORD

Paci sunt maxime contraria, vis et enjuria

The journal aimed both at theoretical research and practical information *Studii Juridice Universitare* was established in 2008, and in the course of the years had experienced many modifications of form and substance, each of them with a noble scope — the improvement of published volumes.

Nowadays, the journal is published by the Graduate School of Law in collaboration with the Law Faculty of the Free International University of Moldova. This modification was based on the new legal framework — the Code of Education of Republic of Moldova, adopted by the Parliament on July 17, 2014 (in force since November 23, 2014), and in the same measure the Regulation concerning the organization of higher graduate studies, Cycle III, adopted by the decision Nr.1007 of the Government from December 10, 2014.

However, in the context of the last issue, due to the impact of the journal in the academic environment and not only, the editorial actors have encreased in number. This fact is based on the idea of a wider spreading of the results of scientific studies in the society, because the magazine is addressed not only to researchers in the field of law, but focusing on a much wider segment of readers. We are considering Centre of Expertise for Democracy (CED), which has among its objectives the promotion of western democratic values in moldovan society, in particular, through various manifestations, including with a scientific character, among which an important place has the logistical support of the University Legal Studies.

We must highlight that henceforward, as before, the high level of research is guaranteed as well by the substantial compenence of the Editorial board, comprising experts of national and international importance.

Among the objectives continually promoted by the magazine, we have to emphasize the publication of valuable works, which reflect the results of the current research and in which are engaged representatives of the academic medium, including faculty staff and representatives of the institutions from the Republic of Moldova and other states.

The journal is structured into sections that reflect actual problems of different legal domains, as follows: *International Law, Public Law, Private Law* and *Criminal Sciences*. The magazine continues to promote the innovative element implemented in the previous issues — the aforementioned sections include the research of post-graduate students, the criterion being the finalization of the doctoral studies and completion of thesis, including the beginning of the procedure of its defense. This exception is aimed at confirmation

of high level of doctoral studies. This rule is applied in the same measure to the experts, whose research presents an interest, especially for the practitioners.

Promoting the idea of supporting young researchers, the magazine provides a special section — *The Tribune of Post-Graduate Student*, which gives those researchers a possibility to publish the results of their work, the articles being reviewed by experts in the domain.

One of the traditional rubrics is presenting new scientific papers published during the corresponding period. This issue is dedicated to the book “*Fundamental Rights and Freedoms in the Jurisprudence of the Constitutional Court. Volume III*” („*Drepturile și libertățile fundamentale în jurisprudența Curții Constituționale. Volumul III*“) by Stefan DIACONU, Marian ENACHE. Bucharest: C.H. Beck, 2018. — 218 p.

The magazine aims at confirming the high appreciation given by the Supreme Council on Science and Technological Development, being accredited in accordance with category C — the event that was highly appreciated by national experts and foreign partners.

We must highlight that published materials are placed as well on the web page of the magazine, as a fact that contributes to the improvement of the articles’ quality.

We hope that this practice will in the long run contribute to the promotion of the image of the local legal science in the various European states, and the magazine *Studii Juridice Universitare* will retain its role of a real promoter of scientific values and European traditions of legal education.

*Vitalie GAMURARI, PhD, associate professor,
Editor-in-chief*

DREPT INTERNAȚIONAL

INTERNATIONAL LAW

REGLEMENTAREA JURIDICĂ A ASISTENȚEI UMANITARE ÎN LUMINA CONCEPTULUI DE SECURITATE UMANĂ ELABORAT DE ONU (PARTEA I)

Vitalie GAMURARI, doctor în drept, conferențiar universitar (ORCID: 0000-0003-3634-8554)

Cornel GUȘAN, doctorand (ORCID: 0000-0002-2376-106X)

LEGAL REGULATION OF HUMANITARIAN ASSISTANCE IN THE LIGHT OF CONCEPT OF HUMAN SECURITY DEVELOPED BY UN (PART I)

The concept of human security must be seen in the context of trends in the codification and interpretation of international humanitarian law. Unlike the classical and modern period, when the emphasis was on the interest and authority of the state, today, human rights are put at the forefront, as well as their ways of ensuring, including in times of armed conflict or various forms of crises. However, humanitarian assistance can no longer be seen only in the light of the commitments made by certain institutions at international level, but much wider, especially through the increasingly active involvement of states and various non-governmental actors. Specifically, in the context of such an approach, we can deal with the threats and crises facing the international community at the moment.

Key-words: human security, humanitarian assistance, human rights, threats, crisis, conflicts.

Conceptul de securitate umană trebuie privit în contextul tendințelor de codificare și de interpretare a dreptului internațional umanitar. Spre deosebire de perioada clasică și modernă, atunci când accentul era pus pe interesul și autoritatea statului, astăzi, în prim plan, sunt puse drepturile omului și căile de asigurare ale acestora, inclusiv în timp de conflict armat sau diverse forme de crize. Or, asistența umanitară nu mai poate fi privită doar în lumina angajamentelor asumate de unele instituții la nivel internațional, ci mult mai larg, în special prin implicarea tot mai activă a statelor și a diferitor actori non-guvernamentali. Anume în contextul unei asemenea abordări putem face față amenințărilor și crizelor cu care se confruntă comunitatea internațională la moment.

Cuvinte-cheie: securitate umană, asistență umanitară, drepturile omului, amenințări, crize, conflicte.

Introducere

Conceptul „securitate umană” a fost definit de Comisia pentru Securitatea Umană (CSU), care a fost creată în ianuarie 2001 ca răspuns la solicitarea Secretarului General al ONU la Summit-ul Mileniului 2000 pentru o lume „à abri du besoin” și „à labri de la peur”.¹ Comisia este compusă din 12 personalități recunoscute la nivel

1 Hassan Abdelhamid. Sécurité humaine et responsabilité de protéger : L'ordre humanitaire international en question. Manuels. 2009 [on-line] <https://books.google.md/books?id=-VGdewBK1BQC&pg=PA68&lpg=PA68&dq=%E2%80%9E%E3%A0+1%27abri+du+besoin%E2%80%99>

internațional, printre care dna Sadako Ogata (fosta Înalt Comisar al ONU pentru Refugiați) și profesorul Amartya Sen (Premiul Nobel pentru Economie, 1998).² Conceptul reiese din necesitatea unei noi paradigme de securitate care este legată de două serii de dinamici:

- În primul rând, securitatea umană este necesară pentru a răspunde la complexitatea și la corelația pericolelor pentru securitate, atât cele vechi, cât și cele noi — de la sărăcia cronică și permanentă la violența etnică, trecând prin tratamentul ființelor umane, schimbările climaterice, pandemiile, terorismul internațional și perioade de regres economic și financiar. Pentru asemenea pericole au tendințe de a lua dimensiuni transnaționale și a depăși noțiunile tradiționale de securitate care se referă în exclusivitate la agresiunile militare din exterior.
- În al doilea rând, securitatea umană este privită ca o abordare integrală, utilizând largă gamă de noi posibilități pentru abordarea acestor pericole de mod integrat. Amenințările pentru securitatea umană nu pot fi abandonate doar din punct de vedere al mecanismelor tradiționale. Pe de altă parte, ele impun noi consensuri care recunosc legătura și corelația între dezvoltare, drepturile persoanei și securitatea națională.

Conceptul și obiectivele Securității Umane

CSU, în raportul său final „Securitatea Umană la Moment”,³ spune astfel despre securitatea umană:

„... a proteja miezul vital al tuturor ființelor umane, într-un mod care ameliorează exercitarea libertăților și facilitează împlinirea umană. Securitatea umană înseamnă protecția libertăților fundamentale, care sunt esențiale pentru viață. Ea înseamnă la fel protejarea individului împotriva pericolelor grave sau generalizate. Este necesar pentru aceasta de a se baza pe bunurile și aspirațiile fiecărui individ. Dar aceasta înseamnă la fel crearea sistemelor — politic, social, al mediului, economic, militar și cultural -, care în ansamblul său acordă indivizilor elementele indispensabile pentru supraviețuire, mijloace de existență și a demnității lor“ (CSU: 2003: 17).⁴

D+%C8%99i+%E2%80%9E%C3%A0+l%27abri+de+la+peur%E2%80%9D+2000&source=bl&ots=dFfmSTODiF&sig=ACfU3U17VczIZ12GOyuj9Ro5jo_rwkeiJw&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwjI3J_75IfnAhURCuwKHXR9AG8Q6AEwAHoECAgQAQ#v=onepage&q=%E2%80%9E%C3%A0%20abri%20du%20besoin%E2%80%9D%20%C8%99i%20%E2%80%9E%C3%A0%20abri%20de%20la%20peur%E2%80%9D%202000&f=false (accesat la 20.01.2019).

- 2 Serge Théophile Bambara. La sécurité humaine, paradigme de garantie de la paix et de la sécurité internationales. These pour obtenir le diplôme de doctorat. Droit Public. Préparée au sein de l'Université de Rouen Normandie. 2018 [on-line] file:///C:/Users/User/Downloads/THESE-BAMBARA_-_Version_-_aprs_-_soutenancepdf.pdf (accesat la 20.01.2019).
- 3 Œuvrer à la sécurité humaine [on-line] <https://www.un.org/fr/chronicle/article/oeuvrer-la-securite-humaine> (accesat la 20.01.2019).
- 4 Florence Basty. La sécurité humaine : Un renversement conceptuel pour les relations internationales. In : Raisons politiques, 2008/4 (nr. 32), pp. 35-57 [on-line] <https://www.cairn.info/revue-raisons-politiques-2008-4-page-35.htm> (accesat la 20.01.2019).

De o manieră generală, definiția propusă de CSU modifică conceptul de securitate într-un mod fundamental în:

- (i) Modificând noțiunile de securitate tradiționale centrate pe stat, care reflectă în special securitatea statelor față de agresiunea militară, într-un beneficiu al unei noțiuni axate pe securitatea indivizilor, protecția și autonomizarea lor;
- (ii) Atrăgând atenția asupra unei multitudini de amenințări care atinge diverse aspecte ale vieții umane, astfel punând în evidență interfața dintre securitate, dezvoltare și drepturile omului și;
- (iii) Promovând o abordare nouă, integrată, ea este coordonată și centrată pe persoană, promovarea păcii, securitate și dezvoltare în sensul și prin națiunile.

Securitatea umană reunește „elementele umane” ale securității, dreptului și dezvoltării. În acest sens, ea reprezintă un concept interdisciplinar care posedă următoarele caracteristici:

- centrat pe persoană;
- multisectorial;
- holistică;
- specific la context;
- orientat spre prevenire.

Elementul novatoriu este că în așa fel, conceptul „centrat pe persoană”, securitatea umană plasează individul în „centrul analizei”. Ca consecință, securitatea umană ia în considerație o largă gamă de condiții care amenință supraviețuirea, mijloacele de existență și demnitatea și ea identifică pragul de mai jos al căruia viața umană este amenințată de model intolerabil. Securitatea umană este fondată pe o înțelegere multisectorială de insecurități. Ea reprezintă o înțelegere globală de amenințări, inclusiv cauzele de insecuritate ce țin de exemplu, de securitatea economică, alimentară, sanitară, al mediului, personală, a comunității și politice.

În plus, securitatea umană subliniază interdependența dintre diversele amenințări și răspunsurile în cadrul abordării acestor insecurități. Amenințările la securitatea umană se consolidează mutual și se leagă de două maniere.

În primul rând, ele sunt legate printr-un efect de pregătire în sensurile în care amenințările se hrănesc unele de altele. De exemplu, conflictele violente pot duce la privare și la sărăcie, care la rândul lor pot antrena epuizarea resurselor, bolile infecțioase, deficitarele educative etc.

În al doilea rând, amenințările în cadrul unei țări sau regiuni concrete pot să se răspândească asupra unei regiuni mai largi și să aibă externalizări negative pentru securitatea regională și internațională.

Această interdependență are implicații pentru elaborarea politicilor, dat fiind că ele implică factorul după care insecuritățile umane nu pot fi abordate izolat prin răspunsuri fracționate și independente. Pe de altă parte, securitatea umană conține abordări holistice care pun accentul pe necesitatea de răspunsuri cooperative și multisectoriale, care pun în comun agendele actorilor securității, dezvoltării și a drepturilor persoanei. „Comunitățile locale și statul trebuie să reacționeze într-o

formă mai riguroasă și mai coerentă la problemele securității umane“ (CSU: 2003: 14).⁵

Printre altele, fiind concept specific în context, securitatea umană recunoaște că insecuritățile variază considerabil în dependență de situații și ea propune, prin urmare soluții contextualizate ca răspuns la situațiile specifice abordate. În cele din urmă, abordând riscurile și cauzele primare ale insecurităților, securitatea umană este orientată spre prevenire și introduce o abordare dublă pentru protecție și autonomizare.

Protecția și autonomizarea persoanelor sunt două elemente de bază pentru realizarea obiectivului securității umane. Ele sunt propuse de CSU, ca fiind parte din cadrul politic al securității umane.

Protecția este definită de CSU ca „strategii [...] puse în aplicare de state, organisme internaționale, ONG-i și sectorul privat, pentru a proteja cetățenii împotriva amenințărilor“ (CSU: 2003: 31).⁶ Ea se referă la nome, procese și instituții necesare pentru a proteja persoanele de amenințări grave și generalizate.

Protecția implică o abordare *descendentă*. Ea recunoaște că cetățenii fac față amenințărilor care sunt independente de voința lor (de exemplu, catastrofele naturale, crizele financiare și conflictele). Securitatea umană caută deci să protejeze indivizii într-o formă care să fie sistematică, completă și fondată pe prevenire. Statele sunt primii responsabili de punerea în aplicare a acestei structuri protectoare. Totuși, organizațiile internaționale și regionale, societatea civilă și actorii non-guvernamentali, precum și sectorul privat joacă un rol central în protecția persoanelor de amenințări.

Autonomizarea este definită de CSU ca „strategiile [care] permit cetățenilor să-și dezvolte rezistența în fața situațiilor dificile“ (CSU: 2003: 31).⁷ Autonomizarea implică o abordare *ascendentă*. Ea vizează dezvoltarea aptitudinii indivizilor și a colectivităților să facă alegeri nelimpzite și să acționeze în numele propriu. Autonomizarea indivizilor le permite nu doar să dezvolte deplinul lor potențial, dar în egală măsură, să găsească mijloace și să participe la soluții ce tind să asigure securitatea umană pe propriul cont, dar și al altora.

După cum implică în mod clar CSU, protecția și autonomizarea se consolidează mutual și nu pot fi tratate izolat: „unele și altele sunt necesare în practic toate situațiile de insecuritate umană, dar forma și echilibrul lor variază considerabil [în

5 Idem.

6 Karim Hussein, Donata Gnisci et Julia Wanjiru. Sécurité et sécurité humaine : présentation des concepts et des initiatives quelles conséquences pour l'Afrique de l'ouest ? Document de discussion. Décembre 2004 [on-line] <https://www.oecd.org/fr/csao/publications/38826711.pdf> (accesat la 20.01.2019).

7 La sécurité humaine en théorie et en pratique. Application du Concept de Sécurité Humaine et Fonds des Nations Unies pour la Sécurité Humaine. Unité sur la Sécurité Humaine. Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires. Nations Unies [on-line] <https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20French.pdf> (accesat la 20.01.2019).

funcție de circumstanțe]“ (CSU: 2003: 31).⁸ Securitatea umană completează securitatea statului, contribuie la exercitarea drepturilor omului și consolidează dezvoltarea umană (CSU: 2003: 15).⁹ Între timp, ne întrebăm despre diferențele fundamentale între aceste concepte. Cele mai importante sunt următoarele.

-1- Dacă securitatea statului se concentrează pe amenințările îndreptate împotriva statului, în special sub forme de atacuri militare, securitatea umană atrage atenția asupra unei largi game de amenințări în raport cu indivizii și colectivitățile. Ea pune accentul pe cauzele primare ale insecurității și înaintează soluții centrate pe persoană, promovate local, complet și durabil. De aceea, ea implică o gamă mai largă de actori: de exemplu, colectivități locale, organizații internaționale, societatea civilă și statul propriu-zis. Totuși, securitatea umană nu vizează să înlocuiască securitatea statului. Ele au mai degrabă o relație complementară: „securitatea umană și securitatea statului sunt astfel două noțiuni care se consolidează mutual și depind una de alta. În lipsa securității umane, securitatea statului nu poate fi asigurată și viceversa“ (CSU: 2003: 22).¹⁰

-2- La obiectivul „creșterii cu echitate“ a dezvoltării umane, securitatea umană adaugă dimensiunea importantă de „recesiune cu securitate“. Securitatea umană recunoaște că rezultat al recesiunilor legate de conflicte, crize economice și financiare, boli și catastrofe naturale, indivizii se confruntă cu insecurități. Ultimele nu doar șterg ani de dezvoltare, dar creează la fel condiții în care nemulțumirile pot da loc la tensiuni crescânde. La fel, în afară de accentul pus pe bunăstarea umană, securitatea umană este ghidată de valori ce țin de securitate, stabilitate și durabilitate în dezvoltare.

-3- În cele din urmă, gravele încălcări ale drepturilor omului sunt girate deseori de conflicte, de deplasări și o suferință umană masivă. În acest scop, securitatea umană pune în evidență universalitatea și supremația unei serii de drepturi și libertăți care se dovedesc a fi esențiale pentru viața umană. Securitatea umană nu face distincții între diverse tipuri de drepturi ale omului — civile, politice, economice, sociale și culturale — abordând astfel, încălcările și amenințările într-o formă multidimensională și integrală. Ea introduce un cadrul practic pentru a identifica drepturile specifice impuse într-o situație de insecuritate concretă, dar și pentru a evalua aranjamentele instituționale și de guvernare necesare pentru exercitarea și menținerea lor.

Drepturile omului în lumina conceptului contemporan al securității internaționale

Printre instituțiile cu un rol important în menținerea securității umane, preocupată inclusiv de protecția drepturilor omului, se enumeră OSCE. În principiu, această organizație s-a regăsit în anul 1973 sub forma unui dialog multicultural, numit „procesul Helsinki“, transformat în Conferința pentru securitate și cooperare în Europa

8 Idem.

9 Idem.

10 Idem.

(CSCE), astfel inițiind o cooperare în materie de securitate europeană. Din start, Actul Final de la Helsinki din 1975 definise unul din cele trei domenii de acțiune ale Conferinței și anume — cooperare în domeniul drepturilor omului. Astfel, acțiunea CSCE, transformată în 1995 în organizație (OSCE), prevede, printre altele, participarea la acordarea ajutorului autorităților etatice în întărirea respectării drepturilor omului pe teritoriul său. În plus, ONU, care prevede protecția și dezvoltarea respectării de către state a drepturilor omului în art. 1 al Cartei, s-a văzut împuternicită din partea statelor cu competențe uneori suplimentare în viziunea lor via Capitolul VII al Cartei ONU, când încălcarea drepturilor omului este calificată ca o „amenințare pentru pace, o încălcare a păcii sau un act de agresiune“, de către Consiliul de Securitate. Acest rol a permis între timp, în viziunea vieneză a ONU, de a se încadra în conceptul securității umane, după cum v-om aduce argumente imediat.¹¹

Abordarea ce consistă de a lega securitatea internațională și protecția drepturilor omului are o continuitate istorică. În principiu, integrarea protecției acestor drepturi în problematicile securității merge în paralel cu însăși noțiunea de securitate. Pornim de la o noțiune a securității unde accentul este pus pe securitatea militară a statului, la o definiție în cadrul căreia, principalii vizați sunt persoanele pe care statul trebuie să le protejeze, adică populația sa. Anume în acest context a apărut noțiunea de securitate umană. În principiu, această noțiune este mult mai succintă decât cea a securității în sensul ei larg și lasă în mod clar să presupunem că aceasta i-a în calcul binele persoanei umane. Anume în 1994 această noțiune de securitate umană apare în Raportul mondial privind dezvoltarea umană, publicat de PNUD.¹²

Astăzi, la ora în care ONU ia în considerație protecția drepturilor omului în toate domeniile de activitate ale organizației, ca urmare a propunerilor de reforme făcute de Secretarul General al ONU, Kofi Annan în 1997, pare a fi logic că unul din obiectivele pentru care a fost creată organizația, securitatea cuprinde și această problematică. Chiar dacă noțiunile drepturile omului și securitatea umană posedă definiții diferite, acest fapt nu împiedică ca acestea să interacționeze între ele. Interesul unei relații între drepturile omului și securitate a fost exprimat în cadrul seminarului organizat în 2001 în Costa Rica de Comisia privind securitatea umană și, după cum este prevăzut în raportul din 2003, intitulat „Securitatea umană la moment“,¹³ ultima și drepturile omului sunt două concepte care pot fi calificate de comun acord.

11 Adélaïde Etong-Kamé, Marie-Pierre Djekou, Pauline Zamia. Sécurité internationale et protection des droits de l'homme [on-line] <https://mastercarrieresinternationales.wordpress.com/2013/09/22/la-securite-internationale-et-la-protection-des-droits-de-lhomme/> (accesat la 20.01.2019).

12 Rapport mondial sur le développement humain 1994. Paris: Economica. 1994. ISBN 1-7178-1661-9 [on-line] http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_fr_complet_nostats.pdf (accesat la 20.01.2019).

13 La sécurité humaine en théorie et en pratique. Application du Concept de Sécurité Humaine et Fonds des Nations Unies pour la Sécurité Humaine [on-line] <https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20French.pdf> (accesat la 20.01.2019).

Faptul ca să nu considerăm că securitatea internațională nu ar putea fi privită fără a face referință la protecția drepturilor omului, a permis punerea persoanei umane în centrul jocului internațional. În principiu, după cum s-a putut vedea împreună cu ONU, considerând că protecția drepturilor omului face parte din obiectivele sale și ca consecință, alimentează *corpus* juridic al său în materie de texte ce nu impun participarea, cum ar fi Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948 sau texte obligatorii din punct de vedere juridic, cum ar Pactele din 1966.

Vedem astfel mai multe centre de interes referitor la securitate care sunt examinate în lumina protecției drepturilor omului. La acest capitol putem să ne referim, de exemplu, la traficul de arme. În principiu, constatăm că mai multe grupuri și ONG-i pentru protecția și apărarea drepturilor omului, la fel ca și cei interesați de securitatea umană, au propus aceleași metode de luptă împotriva armamentelor și a traficului de arme, considerând că această problemă reflectă ambele domenii. Interesul pe care am putut să-l constatăm referitor la acest subiect, pe de altă parte, este dezarmarea.

Această analiză a însăși noțiunii de securitate ne permite să constatăm că tematica securității internaționale nu poate fi astăzi analizată fără a lua în calcul protecția drepturilor omului. Această protecție este în inima chiar a obiectivului securității, care este pusă în materie, într-o manieră diferită de cea a organizațiilor.

După cum a fost deja menționat, în 1994 Raportul mondial asupra dezvoltării umane, publicat de PNUD, evoca pentru prima dată noțiunea de securitate umană. Conform acestuia, conceptul în cauză a fost integrat de un număr mare de organizații internaționale și instituții, care în cadrul acțiunilor sale urmăresc punerea lui în aplicare. Printre acestea, trebuie să semnalăm că ONU este pe prima linie, în special după ce ea s-a sesizat de principiul „responsabilității de a proteja“ în urma raportului Comisiei internaționale pentru intervenție și suveranitate a statelor, publicat în 2001 și care a tentat să definească de o manieră mai clarificată acest principiu.¹⁴ Or, putem vedea că este o formă de tentativă de a reglementa sistemul internațional, punând în aplicare o ordine fondată nu doar pe primatul și suveranitatea statelor, dar, în egală măsură, pe luarea în calcul a populației și protecției drepturilor acesteia. Astfel, această responsabilitate de a proteja se bazează pe ansamblul de entități ale comunității internaționale, fie că este vorba despre state sau organizații internaționale inter-guvernamentale sau non-guvernamentale, fiecare având posibilitatea să aibă un rol la fiecare etapă implicată. Ea introduce o misiune de prevenire, de reacție și de reconstrucție, prima fiind primordială și cea unde majoritatea actorilor au capacitatea și posibilitatea de a reacționa. Scopul este „eliminarea cauzele profunde și cauzele directe ale conflictelor interne, precum și alte crize produse de om, care pun în pericol populațiile“.¹⁵ Vedem astfel, că raportul între protecția drepturilor

14 La responsabilité de protéger : Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États. CIISE. Décembre 2001. Ottawa. ISBN : 0889369615. 120 pages [on-line] <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/17566/IDL-17566.pdf?sequence=6&isAllowed=y> (accesat la 20.01.2019).

15 Idem.

omului, care este o largă componentă a securității umane, împreună cu menținerea securității internaționale, este în mod larg stabilit. Anume din acest punct de vedere ONU se regăsește pe deplin, în condițiile în care primele victime ale conflictului, de regulă sunt reprezentanții populației civile.

În cazul în care acesta se aplică abordării conceptului securității umane, acțiunile întreprinse de ONG-i și organizații internaționale, care tind să amelioreze condițiile de viață ale persoanelor, participă deci la fel la obiectivul sanitar în abordarea sa clasică, în timp ce ele construiesc un mediu care nu v-a fi supus urgențelor confruntării frontale. Astfel, este larg admis că cauzele profunde ale crizelor se regăsesc în subdezvoltare, sărăcie, foamete, dar, în egală măsură, în chestiunea mai generală a statului de drept. Astfel, toate întreprinderile care urmăresc scopul de întărire a democrației, în special pot fi privite ca mecanisme de prevenire. Aceasta este abordarea care a fost adoptată de Organizația Internațională a Francofoniei, de exemplu, care a înscris în mod expres acțiunea sa în misiunea de prevenire cea ce indică prin conceptul de responsabilitate de a proteja.¹⁶

De o manieră generală, putem spune că dezvoltarea conceptului de securitate umană, care face o largă parte din ideea promovării și protecției drepturilor omului, reflectă necesitatea acordării unui loc central, în orice caz în discursuri, drepturilor omului. Paralela este trasă între bunăstarea populațiilor și securitatea în viitoarea sa abordare. Astfel, organizațiile internaționale, cum ar fi NATO, care este în principiu axată exclusiv asupra chestiunilor militare, pot să-și înscrie acțiunile în descendența protecției drepturilor umane.

Chestiunea ce se pune în această tendință generală, care constă în invocarea protecției drepturilor omului în cadrul relațiilor internaționale, în primul rând, în raport cu securitatea, care este preocupată de punerea în aplicare a aspectului reactiv al responsabilității de a proteja și al celui de a cunoaște dacă nu este vorba despre un mijloc suplimentar de a face să joace rapoartele de forță existente și de a urmări interese adăpostite în spate, un principiu căruia nimeni nu poate să se opună în mod deschis.

Principala caracteristică a acțiunii OSCE este abordarea multidimensională în asistența acordată statelor. Astfel, însăși chestiunile pure de securitate și abordare, sunt axate pe promovarea drepturilor omului. Drepturile omului sunt o temă a Conferinței de la Helsinki fondatoare a organizației create în condițiile „războiului rece”. Ulterior, a fost semnată Carta de la Paris, care instituționalizează Conferința de la Helsinki cu punerea în aplicare a instituțiilor permanente, cum este Biroul Instituțiilor democratice și drepturile omului, deci inima misiunii fiind axată pe funcția de observator electoral.

Astfel, devenind membru al OSCE, statele își asumă angajamentul politic, nicidecum cel juridic, de a accepta observatori la electorale pe teritoriul său. Această

16 André Cabanis, Jean-Marie Crouzatier, Ruxandra Ivan, Ernest-Marie Mbonda et Ciprian Mihali. *La responsabilité de protéger : une perspective francophone*. Cluj : Idea Design & Print, 2010. ISBN 978-973-7913-96-8 [on-line] <https://pdfs.semanticscholar.org/d42e/71d782fb9e32d35d96135d07da0187be9bc3.pdf> (accesat la 20.01.2019).

misiune de observatori se face pe termen lung și scurt prin intermediul unui raport a doua zi după alegeri, făcând prima apreciere a derulării acestuia, urmat apoi de un raport cu recomandări pe diverse mijloace pentru ameliorarea organizării acestora spre mai multă democrație și ca consecință spre o respectare mai mare a drepturilor omului.

Așa, de exemplu, unii politicieni sau experți se referă la cazul Kosovo, care la moment, în opinia acestora, este cea mai importantă misiune OSCE în materie. Provocarea pentru organizație constă în promovarea coexistenței între comunități și ameliorarea dialogului între guvernul kosovar și comunitatea sârbă. Această misiune conține în egală măsură o acțiune de consiliere pentru acceptarea de către minorități a activității statului, dar în mare parte, ea cuprinde un proiect de cooperare pentru punerea în aplicare a unui stat de drept — miza fundamentală pentru aceste populații. Pentru aceasta OSCE a ajuns deja la consolidarea unui Minister de Interne. Printre altele, în iunie 2012, o misiune de observatori s-a deplasat în Serbia, în special pentru a ajuta la reglementarea chestiunii participării la vot a sârbilor din Kosovo.¹⁷ În rezultat, exista teama de a vedea organizarea unor birouri de votare clandestine, deci non-controlate, în special în partea de nord a Kosovo. În opinia acestor experți, OSCE este unica organizație care a putut să aibă un rol ce ar permite această participare conform regulilor legale, organizând scrutinul în baza modelului de sistem de vot la consulate pentru expatriați.

Miza și impactul unei asemenea proceduri rămâne limitată în sensul absenței asupra fundamentului juridic. Aceste rapoarte post-electorale vin simplu să influențeze imaginea pe care o poate retrimite statul nominalizat, deci respectând regulile democratice ce țin de alegeri și deci, ce ține de legitimitatea democratică a părților învingătoare. Pentru a îndulci absența efectelor juridice, există paralel reuniunile în cadrul Consiliului permanent, care sunt între timp, teatrul unor dezbateri, inclusiv a aspectelor de dimensiune umană.

Mecanisme ce asigură acordarea caracterului imperativ Securității Umane

Securitatea umană este acceptată tot mai mult ca o doctrină pentru a orienta politicile externe și ajutorul internațional dezvoltării, precum și ca un instrument politic de programare în domeniile securității, dezvoltării și activitate umanitară.

Forța securității umane ca instrument operațional de analiză, de explicație și de programare, constă din următoarele componente:

(i) Cadrul de Protecție și de Autonomizare.

Securitatea umană ia mult din forța sa a cadrului politic, fondată pe doi piloni — de protecție și de autonomizare care se consolidează mutual. Punerea în operațiune al acestui cadru introduce o abordare hibrid, care:

¹⁷ OSCE Chair welcomes facilitation of voting in Kosovo in Serbian parliamentary, presidential elections [on-line] <https://www.osce.org/cio/90173> (accesat la 20.01.2019).

- Asociază normele, procesele și instituțiile descendente, inclusiv construirea statului de drept, buna guvernare, responsabilitatea și instrumentele protecției sociale, la o abordare ascendentă unde procesele democratice susțin rolul important al indivizilor și al colectivităților ca actori în definirea și punerea în aplicare a libertăților lor fundamentale.
- Ajută la identificarea lacunelor în infrastructura securității existente și găsește mijloace pentru atenuarea impactului de deficitari de securitate existente.
- Asigură durabilitatea programelor și politicilor, introducând protecția și autonomizarea într-o formă sistematică și preventivă în vederea unei stabilități pe termen lung.
- Consolidează aptitudinea indivizilor să acționeze pe cont propriu.
- Consolidează rezistența indivizilor și ale comunităților față de condițiile insecurității.
- Încurajează procesele participative.

(ii) Holistica.

Securitatea umană abordează gama întreagă a insecurităților umane. Ea recunoaște natura multidimensională a amenințărilor pentru securitate, inclusiv conflictele violente și sărăcia extremă, altfel spus — interdependența lor (fie este vorba la nivel sectorial, fie geografic). Ca abordare operațională, printre acțiuni, securitatea umană:

- Acordă o importanță egală drepturilor civile, politice, economice, sociale și culturale.
- Fixează praguri rudimentare mai jos de care mijloacele de existență, supraviețuirea și demnitatea unui individ nu trebuie să fie amenințate.
- Oferă un cadru practic pentru identificarea unei game largi de amenințări în situații de crize concrete.
- Abordează amenințările în interiorul și în afara de frontiere.
- Încurajează cooperarea regională și multilaterală.

(iii) Multisectorial.

O coerență este necesară între diferitele intervenții pentru de a evita efectele negative, multiplicând efectele intervențiilor pozitive. La acest final, securitatea umană dezvoltă o agendă multisectorială, care se caracterizează prin:

- Capturarea impactului final al intervențiilor de dezvoltare sau de securitate privind bunăstarea și demnitatea umană.
- Furnizează un cadru practic pentru a examina externalitățile pozitive și negative ale intervențiilor, susținute prin politici, programe și proiecte.
- Facilitează soluții complete și integrate de domenii ale drepturilor omului, a dezvoltării și a securității de mod comun.
- Ajută a asigura coerența și coordonarea politicilor ce țin de domenii și doctrine, care sunt în mod tradițional separate.
- Facilitează studierea axată pe partajarea cunoștințelor și rezultatelor.

(iv) Contextualizarea.

Insecuritățile variază considerabil după țări și după comunități. În egală măsură cauzele lor, dar și expresiile lor, depind de o interacțiune complexă de factori internaționali, regionali, naționali și locali. La fel, pentru a se impune insecurităților indivizilor, o precizare este necesară pentru a captura variațiile în timp și contextele. În calitate de abordare universal-aplicabilă, largă și flexibilă, securitatea umană oferă un cadru dinamic, care:

- Tratează diferite forme de insecuritate potrivit manifestațiilor lor în contexte specifice.
- Se inspiră din procese fondate pe propriile percepții de frică și de vulnerabilitate a indivizilor.
- Identifică necesitățile concrete a populațiilor în situație de tensiune.
- Facilitează dezvoltarea soluțiilor cele mai adecvat ancorată în localitățile locale.
- Identifică disparitățile între politicile naționale și internaționale și ajută la identificarea necesităților de securitate prioritare la nivel local.
- Studiază impactul dezvoltărilor mondiale asupra diferitor comunități.
- Captează împrejurările de securitate în evoluție rapidă la scară internațională, regională și națională.

(v) Orientări spre prevenire.

Un element distinctiv al securității umane se găsește între accentul pus pe prevenirea precară pentru a minimiza impactul insecurității, de a găsi soluții pe termen lung și de a crea competențele umane pentru a o pune în aplicare pentru prevenire. În acest sens, securitatea umană:

- Se concentrează asupra primelor cauze ale insecurității umane.
- Pune accentul pe prevenție mai mult decât pe intervenția tardivă, asigurând astfel o mai bună rentabilitate.
- Încurajează strategii ce țin de dezvoltarea mecanismelor pentru prevenire, atenuarea efectelor nefaste în perioada de recesiune și în final, care vor ajuta victimele să se adapteze la ele.

(vi) Parteneriate și Colaborare.

Punând accentul pe interconectarea amenințărilor, securitatea umană solicită dezvoltarea unei rețele interconectate a diverselor părți interesante, profitând de competențe și resurse ale unei largi game de actori ai ONU, sectoare private și publice la nivel local, regional și internațional. Securitatea umană poate astfel să dea loc punerii în aplicare a sinergicilor și a parteneriatelor care profită de avantaje comparative a fiecărei organizații de executare și ajută la autonomizarea indivizilor și a comunităților pentru ca ei să acționeze pe propriul cont.

(vii) Calibrare, Evaluare și Studiul Impactului.

Analizele bazate pe securitatea umană pot avea o mare importanță. În raportarea de o manieră holistică și contextuală a necesităților concrete ale indivizilor și ale factorilor ce amenință securitatea lor, informațiile obținute în urma acestor analize pot fi utilizate la evaluarea aranjamentelor și politicilor instituționale existente și ca punct de referință pentru studierea impactului (*va urma*).

Lucrarea a fost prezentată la 01.02.2019

DREPTUL SECURITĂȚII ECONOMICE — SUBRAMURĂ A DREPTULUI SECURITĂȚII NAȚIONALE

Alexandru CAUIA, doctor în drept, conferențiar universitar (ORCID: 0000-0002-1952-5734)

ECONOMIC SECURITY LAW — SUBDIVISION OF NATIONAL SECURITY LAW

This paper analyzes the relations between economy and law, public and private law in order to determine the jurisdiction of the economic law norms and to argue the imperious need to recognize the national security law as distinctive branch of the national law and the economic security law as its subdivision. There are also reviewed the constitutional normative provisions underlying the exclusive obligation of the state to provide the security of the national economic system, including by setting a system of juridical norms that may contribute efficiently and permanently to the realization of the economic aspect in the national interest of the Republic of Moldova. It has been hereby realized a synthesis of doctrinal positions in order to substantiate scientifically the need of determining the national security law as distinctive branch of the national law generally and the economic security law especially.

Key words: *the national security law, the economic security, the economic security law, the strategy of national security.*

În prezentul articol sunt analizate rapoartele dintre economie și drept, dintre dreptul public și cel privat în vederea identificării naturii juridice a normelor dreptului economic pentru a argumenta necesitatea imperioasă de recunoaștere a dreptului securității naționale drept ramură distinctă a dreptului național și a dreptului securității economice drept subramură a acesteia. De asemenea sunt trecute în revistă prevederile normative constituționale ce fundamentează obligația exclusivă a statului de a asigura securitatea sistemului economic național, inclusiv prin intermediul modelării unui sistem de norme juridice care să contribuie eficient și permanent la realizarea aspectului economic al interesului național al Republicii Moldova. Am realizat și o sinteză a pozițiilor doctrinare în vederea fundamentării științifice a necesității edificării dreptului securității naționale drept ramură distinctă a dreptului național în general cât și a dreptului securității economice în special.

Cuvinte cheie: *dreptul securității naționale, securitate economică, dreptul securității economice, strategia securității naționale.*

La drept vorbind, legăturile dintre drept și economie sunt foarte strânse. Relațiile economice se reflectă în normele juridice prin care sunt legalizate. De fiecare dată când spectrul economic are nevoie de noi tehnici acestea pot fi realizate doar prin intermediul normelor juridice care sancționează și reglementează prezentele tehnici. Raporturile dintre drept și economie devin și mai strânse din momentul intervenției directe a statului în economie.

Aceste intervenții nu vizează doar domeniile energiei, transporturilor, mai multe decizii ce țin de antreprenariat depind de putere (realțiile de muncă, prețurile, serviciile). Izolarea proceselor de creare a normelor și principiilor de reglementare în domeniul dreptului și economiei ar putea crea o impresie falsă și incompletă asupra realităților sociale.

Juriștii ignoră noțiunile și principiile economice în procesul de creare a dreptului, economiștii lasă de o parte elementele juridice în procesul de analiză a mecanismelor economice. Specialiștii occidentali fac relerință la Marx care afirma clar că raporturile de producție definesc relațiile juridice și ideologia. Cu toate acestea, Marx nu a examinat în detaliu chestiunile ce țin de drept.¹

Chiar dacă Republica Moldova are doar 28 de ani de independență, statul nostru, sistemul economic și reglementarea acestuia la nivel național nu pot fi tratate izolat. Prioritatea incontestabilă a statului în secolul XXI rămâne a fi asigurarea securității naționale ca și platformă în baza căreia poate fi construită securitatea cetățenilor și a grupurilor sociale și societale.

Pe lângă alte segmente convenționale ale securității naționale, securitatea economică la nivel național trebuie asigurată inclusiv printun set de norme juridice bine fundamentate, concrescute și aliniată la rigorile impuse de realitățile pieții mondiale și în strictă conformitate cu interesul național al Republicii Moldova.

Chai dacă știința juridică autohtonă încă nu recunoaște existența dreptului securității naționale drept ramură distinctă a dreptului național și cu atât mai mult a dreptului securității economice ca subramură a dreptului securității naționale, fapt constatat deja la nivel național întrun număr consistent de state europene, analiza normelor juridice care au drept obiectiv primordial asigurarea securității economice a statului nostru se dovedește a fi imperios necesară.

În acest sens Constituția Republicii Moldova stabilește: „(1) Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.

(2)... c) **protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară;**“²

Orice economie de piață este bazată pe o concurență liberă și pe crearea unui mecanism economic și juridic de protejare a concurenței, de prevenire și de luptă contra monopolurilor. În Republica Moldova, activează Agenția Națională pentru Protecția Concurenței. Activitatea antimonopol și de protecție a concurenței este extrem de necesară în domeniul achizițiilor publice.³ Adoptarea unei legi speciale și implementarea unui sistem electronic de achiziții publice permite deja accesul la acest sistem al tuturor agenților economici.

1 Mescheriakoff Alain-Serge, *Droit public économique*, Paris, Presses universitaires de France, coll. *Droit fondamental*, 2ème édition, 1996, p.9.

2 Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. În vigoare de la 27.08.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr.1. p.3-45, art. 126.

3 Constituția Republicii Moldova: comentariu/ coord. de proiect: Klaus Sollfrank; red.: Nina Pârțac, Lucia Țurcanu – Ch.: Arc, 2012, p.470 din 576 p.

Un rol deosebit pe piața financiară și, implicit, în economia Republicii Moldova revine sistemului bancar, condus de către Banca Națională a Moldovei, a cărei activitate este reglementată de Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei. Menționăm că în Republica Moldova băncile comerciale au constituit Fondul interbancar de garantare a creditelor din cotele de participare făcute de bănci. Ținând cont de necesitatea sporirii gradului de protecție a creditorilor și debitorilor și diminuării generale a riscurilor de credit, s-a preluat experiența țărilor dezvoltate prin crearea în sistemul financiar a birourilor istoriilor de credit, scopul cărora constă în prelucrarea, stocarea și prezentarea informației privind respectarea de către debitori a obligațiilor asumate prin contractele de credit.⁴

Dreptul securității economice nu este o ramură de sine stătătoare a dreptului național deoarece la momentul introducerii de către exegeții domeniului științei economice a termenului de „securitatea economică” aceste relații sociale erau reglementate de către ramurile de drept deja formate precum dreptul administrativ și dreptul civil. În acest sens unii autori menționează faptul că și în perioada sovietică, pe lângă ramurile de drept existente, care se disting între ele prin metodele și obiectul specific de reglementare se admitea existența unor ramuri complexe ale dreptului.⁵

Utilizarea optimală a prevederilor normative de natură permisivă a dreptului civil constituie o condiție principală pentru asigurarea securității economice a tuturor subiecților activității de antreprenor.⁶

În opinia autoarei A. A. Prohojev noțiunea de securitate economică a individului prezumă starea de fapt a vieții omului în cadrul căreia se asigură securitatea juridică și economică a intereselor sale vitale prin respectarea drepturilor și îndatoririlor constituționale.⁷

Astfel dreptul securității economice este o ramură nouă și complexă a dreptului, în proces de cristalizare și constituie o ramură ce are drept obiect de reglementare relațiile sociale ce țin de asigurarea securității economice. În această ramură pot fi observate norme ce aparțin altor ramuri de drept precum: dreptul constituțional, civil, administrativ, muncii, penal, procesual civil și penal și ale dreptului internațional.

Știința dreptului securității economice prezintă o totalitate de cunoștințe și legități în baza cărora se dezvoltă relațiile juridice și de creare a normelor de drept ce reglementează procesul de asigurare a securității economice într-un stat. Pe lângă metodele clasice procesului de cercetare: logicii formale, istorică, dialectică, sociologică etc. sunt utilizate și metode specifice de cercetare a obiectului caracteristic de reglementare precum metoda dogmatică, comparației prevederilor legale, interpretării etc.

4 Constituția Republicii Moldova: comentariu/ coord. de proiect: Klaus Sollfrank; red.: Nina Pârțac, Lucia Țurcanu – Ch.: Arc, 2012, p.470.

5 Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. — М. : Юрид. лит., 1981, Т. 1. с. 254.

6 Злобин В. В. Субъективное гражданское право и экономическая безопасность частных предпринимателей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003, с. 5

7 Прохожев А. А. Национальная безопасность: основы теории. — М. : Изд-во РАГС, 1995. с. 65.

Această știință ar dispune de 3 funcții principale: analitică, critică și creativă. Funcția analitică rezidă în cercetarea, interpretarea și aplicarea uniformă a prevederilor normative deja existente în domeniul asigurării securității economice. Această funcție contribuie la creșterea nivelului de cunoaștere a normelor existente în acest domeniu.

Funcția critică are drept obiectiv identificarea curenților, lacunelor în cadrul reglementărilor normative existente, practicilor învechite care nu mai fac față necesităților cotidiene și deficiențelor sistemice, de conținut sau chiar lingvistice ale cadrului normativ existent.

Funcția creativă urmează să contribuie la realizarea unor noi seturi de norme și principii care ar permite dezvoltarea ulterioară a domeniului asigurării normative a procesului de asigurare a securității economice care ar satisface necesitățile și imperativele momentului.

În Federația Rusă există peste 30 de lucrări din diferite domenii de cercetare științifică care au drept obiect de cercetare diverse aspecte ale dreptului securității economice. Astfel se cristalizează setul de termeni, metode și instrumente juridice ce contribuie la edificarea unei noi științe, știința dreptului securității economice.⁸

Principalul element juridic de intervenție al statului pe segmentul economic este bugetul național. Asigurarea securității proceselor de elaborare, adoptare, implementare și analiză a eficienței și prospecției acestui act normativ cu caracter special și ciclic adopta atât în Republica Moldova cât și majoritatea covârșitoare ale statelor lumii urmează să fie realizată printr-un șir întreg de prevederi normative cât se poate de clar și univoc formulate și interpretate.

În acest Constituția Republicii Moldova prevede: „**(6) Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.**”⁹

În structura financiară contemporană, cheltuielile bugetare sunt identificate prin actele și operațiunile de întrebuințare a fondurilor bănești necesare statului și altor colectivități publice în scopul și cu finalitatea întreținerii materiale a organelor de stat și serviciilor publice, satisfacerii trebuințelor social-culturale și celorlalte necesități colective.¹⁰

În statele contemporane în curs de dezvoltare echilibrul bugetar a rămas un principiu legiferat. Astfel, Legea Republicii Moldova privind sistemul bugetar și procesul bugetar consacră acest principiu ca element primordial al politicii bugetar-fiscale, prevăzând îndatoririle Ministerului Finanțelor, Guvernului și Parlamentului de a urmări „echilibrul în timp al colectării veniturilor și efectuării cheltuielilor”¹¹

8 Мансуров Г. З. Право экономической безопасности как учебная дисциплина, отрасль законодательства и раздел науки Conferinta ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Екатеринбург, 17 мая 2018 г.) p. 214-215.

9 Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. În vigoare de la 27.08.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.1. p.3-45, art. 131.

10 Constituția Republicii Moldova: comentariu/ coord. de proiect: Klaus Sollfrank; red.: Nina Pârțac, Lucia Țurcanu – Ch.: Arc, 2012, p.500.

11 Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24.05.1996.

În acest sens, Legea privind finanțele publice locale prevede expres că „autoritățile administrației publice ale unităților administrativ-teritoriale sunt obligate să întreprindă toate măsurile necesare pentru menținerea echilibrului bugetar”.¹² „Prin echilibrul bugetar se înțelege egalitatea dintre veniturile și cheltuielile bugetului”.

Pentru modul de reglementare juridică a felului și proporției cheltuielilor bugetare în doctrina financiară europeană din ultimele decenii, au devenit tot mai importante conceptele formulate pe baza practicii bugetare din statele membre ale Comunității Europene, concepte exprimate în Regulamentul financiar al acestor comunități și în literatura europeană de specialitate. Drept concepte comunitare privind cheltuielile bugetare sunt evidențiate următoarele:

- sporirea cheltuielilor pentru învățământ, sănătate publică, cercetări științifice, căi de comunicații și dezvoltare regională, pe baza reducerii altor cheltuieli, evitându-se compromiterea echilibrului financiar necesar și întocmindu-se, în acest sens, „o ordine de prioritate a cheltuielilor publice”, care să fie consacrată prin „programe financiare multianuale”;
- politica cheltuielilor publice să fie concordantă cu politica resurselor financiare în cuprinsul căreia impozitele să nu compromită economiile bănești particulare și nici investițiile întreprinderilor, iar investițiile publice să fie finanțate cu preferință din împrumuturi publice pe termen lung;
- „creșterea cheltuielilor publice este inevitabilă”, însă ea trebuie subordonată cerințelor de „echilibru economic și financiar al comunității și al statelor membre”.

Aceste concepte comunitare privind cheltuielile bugetare sunt reflectate și în reglementarea juridică națională, fiind necesar de a respecta echilibrul bugetar, considerat „principiu clasic”¹³ al organizării financiar-bugetare.¹⁴

Asigurarea securității economice este cea mai importantă prerogativă a statului care se realizează printr-o strânsă conlucrare cu agenții economici

Securitatea economică reflectă capacitatea organelor politice, economice și juridice ale statului de a proteja interesele subiectelor sale principale în limitele tradițiilor și valorilor sale juridico-economice. De aceea dezvoltarea sa este necesar de a fi analizată în strictă conformitate și în contextul formării propriului sistem de asigurare a securității naționale.¹⁵

Chiar dacă statul nostru nu dispune astăzi încă de un document fundamental care ar reglementa acest subiect, Proiectul Strategiei Securității Naționale a Republicii Moldova stabilește obiectivele pe dimensiunea economică:

12 Legea privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003, MO nr. 248-253 din 19.12.2003, art. 12.

13 Raymond Muzellec, *Finances publiques*, 6-ème edition, Editura Sirey, Paris, 1989, p. 248.

14 Constituția Republicii Moldova: comentariu/ coord. de proiect: Klaus Sollfrank; red.: Nina Pârțac, Lucia Țurcanu – Ch.: Arc, 2012, p.500.

15 Литвиненко А.Н. Экономическая и национальная безопасность: проблема соотношения понятий // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2013. № 3 (173). С. 9-15.

1. Asigurarea stabilității macroeconomice prin menținerea unor indici reduși ai inflației, deficitului bugetar și datoriei externe a statului.
2. Asigurarea competitivității economiei naționale în vederea majorării ponderii produselor și serviciilor autohtone exportate, inclusiv prin demonopolizarea pieței de export a Republicii Moldova și diminuarea dependenței unilaterale a acesteia de spațiul post-sovietic.
3. Atragerea investițiilor în economia națională prin dezvoltarea unui mediu de afaceri atractiv, stimulator și predictibil, crearea unui mediu concurențial sănătos și diminuarea economiei tenebre.
4. Asigurarea securității energetice prin diversificarea surselor și căilor de aprovizionare, precum și sporirea rolului Republicii Moldova de coridor de tranzit al energiei, inclusiv prin construcția unor noi linii de interconexiune și conectarea la sistemele energetice europene.
5. Dezvoltarea parteneriatului public-privat la implementarea concurenței libere, loiale în economie, în special prin apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor în cadrul activității de antreprenariat.
6. Conjugarea eforturilor structurilor statului la identificarea, prevenirea și contracararea riscurilor excesive și amenințărilor pe piața financiar-bancară a Republicii Moldova, care generează procese destabilizatorii și pârgonii de influență asupra economiei naționale.
7. Consolidarea cadrului legislativ primar și secundar aferent activității băncilor și societăților de investiții în special prin transpunerea standardelor europene în acest domeniu.¹⁶

Analizând aceste obiective putem concluda următoarele:

1. Chiar dacă lipsește o prevedere expresă asupra necesității asigurării securității economice în general și a fundamentării normative a acestui proces în special, putem lesne afirma faptul că absolut toate cele 7 obiective pot fi realizate doar sub rezerva existenței unui cadru normativ specific situației actuale și adecvat necesităților și obiectivelor stabilite de organele competente ale statului.
2. Aceste obiective cât și depistarea, prevenirea și combaterea fenomenelor nocive asupra stabilității și securității economiei naționale ar constitui reflecția sintetică a interesului național al Republicii Moldova pe acest segment.
3. Dreptul nu reglementează și nici nu trebuie să reglementeze toate relațiile sociale. Prezentele obiective nu ar trebui să fie tratate drept o listă exhaustivă a obiectivelor naționale în domeniul economic. De aceea considerăm necesar de a formula un obiectiv general ce ar fixa obligația organelor competente ale statului de a realiza un monitoring permanent și consistent în vederea identificării factorilor ce ar genera amenințări și pericole asupra securității naționale a Republicii Moldova și ar avea drept competență stabilirea mecanismelor, instrumentelor și resurselor de prevenire și combatere a acestora.

16 Proiectul Strategiei Securității Naționale a Republicii Moldova [on line] <http://www.presedinte.md/app/webroot/proiecte/SSN16.pdf> (accesat 03.10.2019)

De asemenea Constituția Republicii Moldova prevede la art 129: „Parlamentul aprobă direcțiile principale ale activității economice externe, principiile utilizării împrumuturilor și creditelor străine. (2) **Guvernul asigură protejarea intereselor naționale în activitatea economică externă, promovează politica liberului schimb sau politica protecționistă, pornind de la interesele naționale.**“¹⁷

Statul dispune de un nivel maxim de asigurare a securității economice doar în cazul lipsei factorilor interni și externi de orice gen care ar genera amenințări sau pericole asupra acestei stări. În lista celor mai importanți factori generatori de securitate economică ar trebui citați:

- Poziția geografică;
- Cantitatea de resurse naturale;
- Potențialul agricol și industrial;
- Nivelul de dezvoltare socio-demografic;
- Calitatea administrării etatice.

Federația Rusă, Statele Unite ale Americii, Japonia, China, Uniunea Europeană ocupă pozițiile de lider în lume după potențialul industrial, volumul de producție agricolă, volumul de resurse naturale și dispun de o poziție geografică prielnică, ceea ce contribuie la asigurarea securității economice a acestora.¹⁸ Cu toate acestea, aceste state se deosebesc substanțial în conformitate cu criteriile anterior menționate și de asemenea după mecanismul etatic de reglementare a economiilor naționale.¹⁹

În Republica Moldova, există un sistem de organe, instituții de stat și private, activitatea cărora este canalizată spre promovarea exportului de mărfuri și servicii, crearea condițiilor favorabile pentru activitatea economică externă și stimularea investițiilor în ramurile economiei naționale. În acest sens, rolul principal îi revine Ministerului Economiei, care are următoarele funcții în domeniul activității economice externe și atragerii investițiilor autohtone și străine în economie:

- cooperarea cu partenerii din UE, CSI, SUA, alte state, în scopul atragerii asistenței tehnice și financiare pentru demararea proiectelor de dezvoltare;
- elaborarea unui sistem complex de reglementare de către stat a relațiilor economice externe în vederea integrării economiei naționale în economia mondială (prin intermediul Organizației Mondiale a Comerțului, PNUD ș.a.);
- aderarea Republicii Moldova la diferite convenții internaționale în domeniul comerțului internațional (Convenția ONU în domeniul contractelor de vânzare-cumpărare internațională ș.a.);
- coordonarea activității Republicii Moldova în cadrul organizațiilor internaționale cu caracter economic (ODDE — GUAM; Comunitatea Economică Euro-Asiatică;

17 Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. În vigoare de la 27.08.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.1. p.3-45, art. 129.

18 Grigoreva Ekaterina, Fesina Elena. Economic Security as a Condition of Institutional Support of Economy Modernization // World Applied Sciences Journal. 2013. Vol. 31, № 5, p. 940-948.

19 Григорьева Е.А. Обеспечение экономической безопасности государства в современных условиях // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2015. № 3 (93) с.52.

- Comisia pentru probleme economice în Europa a Națiunilor Unite (UNECE); Organizația pentru cooperare economică în bazinul Mării Negre (OCMN);
- armonizarea legislației naționale cu caracter economic la sistemul legislativ al Uniunii Europene, ținându-se cont de necesitatea integrării europene a Republicii Moldova ș.a. În scopul sporirii eficienței activității economice externe, a fost constituită Organizația pentru atragerea investițiilor și promovarea exportului (MIEPO), cu al cărei concurs sunt încheiate diferite acorduri de parteneriat.²⁰

Există mai multe concepții asupra relației dintre drept și economie:

1. Dreptul public poate fi economic prin obiectul său de reglementare (finanțele publice, proprietatea statului, piețele publice).
2. Dreptul public poate fi economic prin scopul pe care-l urmărește (scopul final al normelor dreptului public este modificarea acelor realități economice care țin mai mult de politicile publice în domeniul economic).
3. Dreptul public poate fi economic prin specificul normelor sale. În lumina acestei concepții urmează să se facă o distincție clară dintre dreptul economic și dreptul economiei.²¹

Existența unui drept economic amenință să depășească distincția veche dintre dreptul public și dreptul privat.²²

Chiar și rădăcinile socialiste ale dreptului economic denotă legătura dintre acesta și lipsa acestei diviziuni convenționale. Dacă dreptul economic s-a năcut în țările socialiste se datorează exclusiv fuziunii tehnicilor de elaborare, adoptare și aplicare a celor două ramuri ale dreptului.²³

Punctul comun al specialiștilor în domeniul constă în faptul că dreptul economic este „un atentat” asupra divizării tradiționale a dreptului în public și privat. Unitatea și coerența dreptului economic poate fi realizată doar cu prețul sacrificiului divizării dualiste a sistemului juridic.²⁴

Dreptul economic ne amintește că această divizare între dreptul public și cel privat este una mai mult pedagogică decât științifică și nu ar trebui să fie prezentată drept o ruptură și cu atât mai mult ca o contrapunere a acelor două ramuri convenționale ale dreptului.²⁵

Autoarea facează își propune să analizeze locul și rolul „dreptului economic” public prin comparația sferelor normative, științifice și de cercetare din Franța și

20 Constituția Republicii Moldova: comentariu/ coord. de proiect: Klaus Sollfrank; red.: Nina Pârțac, Lucia Țurcanu – Ch.: Arc, 2012, p.482.

21 Mescheriakoff Alain-Serge, *Droit public économique*, Paris, Presses universitaires de France, coll. *Droit fondamental*, 2ème édition, 1996, p.9-10

22 Piérot Robert M., *Introduction au droit public économique*, Paris, Les cours de droit, 1984-1985, p.13

23 Farjat Gérard, *Droit économique*, PUF, coll. *Thémis – Droit*, 2ème édition, 1982, p.27

24 *Idem*.

25 Linotte Didier, Romi Raphaël, *Droit public économique*, Paris, Litec, coll. *Manuel*, 6ème édition, 2006, p.12

Federația Rusă pentru a identifica argumentele în favoarea ipotezei existenței unei ramuride drept distincte formate deja în sistemul de drept romano-germanic.

Dreptul European a exercitat o influență crucială asupra drepturilor naționale mai ales în sfera economică. Sub influența acestuia principiul tradițional al libertății activității de antreprenoriat s-a transformat în principiul liberei concurențe și a influențat apariția principiilor transparenței și precauției. Expertocrația europeană a schimbat procesul de adoptare a deciziilor etatice în domeniul economic imprimând obligația de a fi consultate activ cu domeniul de bussines. Politicile europene de reformare a procesului de administrare a statului (noul management public, buna administrare) au condiționat transformarea „guvernului“ în „guvernare“ și reglementare. Conceptele esențiale de drept economic public au fost renovate. Concurența este acel element care joacă un rol crucial în economie și în alte sfere ale activității sociale, iar conceptele de servicii publice și contracte publice s-au modificat substanțial.²⁶

Această concluzie susține ipoteza cercetării locului și rolului normelor juridice ce reglementează procesul de asigurare a securității economice la nivel etatic și cristalizarea unui set de norme autonom ce ar sta la baza formării unei noi ramuri de drept în sistemul de drept al Republicii Moldova.

În același timp autorii ruși consideră că, caracterul unitar și volumul consistent al reglementărilor normative cu privire la procesul de asigurare a securității economice permit calificarea dreptului securității economice drept o ramură distinctă a dreptului național.²⁷

Acestea fiind spuse putem constata următoarele:

1. Dilema caracterului convențional al divizării dreptului în public și privat este potențată de caracterul mixt al normelor dreptului economic, iar normele juridice cu caracter public care ar avea drept menire prioritară de a asigura securitatea economică a Republicii Moldova deja își au locul lor distinct în sistemul național de drept, inclusiv în textul Constituției.
2. Obiectul juridic al acestei subramuri îl formează relațiile sociale specifice ce țin de prevenirea și combaterea amenințărilor, provocărilor și pericolelor asupra securității naționale pe dimensiunea economică, obiectivul final al acestora și spiritul intrinsec rezumându-se la asigurarea securității economice a Republicii Moldova, ceea ce generează și utilizarea unor metode specifice domeniului de reglementare.
3. Analiza prevederilor doctrinare ale unor state europene ne permite să constatăm cristalizarea unui set de norme specifice care formează dreptul securității economice drept subramură distinctă a dreptului securității naționale al statelor ca: Federația Rusă, Ucraina, Belarusia, Franța.

26 Elvira Talapina. Contribution à la théorie du droit public économique par l'analyse comparative du droit français et du droit russe. Droit. Université de la Réunion, 2011. Thèse pour le doctorat en droit <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00867003/document>

27 Антонов М. В. О системе и отраслях законодательства // Право и экономика. 2011. № 3, с. 53-54.

EVOLUȚIA JURISPRUDENȚEI CURȚII EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI CU PRIVIRE LA CERERILE INTERSTATALE

Olga BENEȘ, master în drept, lector universitar (ORCID: 0000-0001-7853-9557)

EVOLUTION OF THE CASE-LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS ON INTER-STATE APPLICATIONS

Article 33 of the European Convention on Human Rights, entitled “Inter-State Causes”, provides as follows: “Any High contracting Party may refer to the Court any alleged breach of the provisions of the Convention and the Protocols thereto by another High Contracting Party”. In this respect, the complaining state acts rather to denounce one or more infringements, which allegedly have been suffered by private persons to whom they are substituted in a particular way.

Keywords: *interstate application, European public order, collective guarantee of rights and freedoms.*

Articolul 33 al Convenției Europene a Drepturilor Omului intitulat Cauze interstatale dispune: “Orice Înaltă Parte contractantă poate sesiza Curtea asupra oricărei preținse încălcări a prevederilor Convenției și ale Protoacoalelor sale de către o altă Înaltă Parte Contractantă”. În acest sens, statul reclamant acționează mai degrabă pentru a denunța una sau mai multe încălcări preținse a fi suferite de către persoane particulare cărora li se substituie într-un fel anume.

Cuvinte cheie: *cerere interstatală, ordine publică europeană, garanție colectivă a drepturilor și libertăților.*

Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu poate să se sesizeze din oficiu, ea fiind competentă de a statua asupra plângerilor de încălcare a Convenției Europene a Drepturilor Omului și în acest scop trebuie să fie sesizată cu cereri individuale sau interstatale. Convenția distinge două tipuri de cereri: cererile individuale depuse conform articolului 34 al Convenției și cererile interstatale conform articolului 33 al Convenției.

Articolul 33 al Convenției Europene a Drepturilor Omului intitulat Cauze interstatale dispune: „Orice Înaltă Parte contractantă poate sesiza Curtea asupra oricărei preținse încălcări a prevederilor Convenției și ale Protoacoalelor sale de către o altă Înaltă Parte Contractantă”¹. Astfel, prin această dispoziție, Convenția Europeană a Drepturilor Omului îi acordă Curții Europene o competență în materie de diferende între state, competență exercitată pe parcursul timpului foarte rar.

1 Convenția Europeană a Drepturilor Omului din 04.11.1950. https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ROM.pdf

La acest capitol Convenția Europeană a Drepturilor Omului a suferit o evoluție foarte diferită de cea concepută de autorii săi, care la origini au decis instituirea unui caracter constrângător pentru statele care aveau deficiențe în materia protecției drepturilor omului, impunând prin aceasta obligația de a se supune Curții Europene. *„Recursul interstatal, prevăzut ca un instrument cheie de către autorii Convenției, în scopul de a împiedica un stat membru să admită dictatura, trebuia să constituie mecanismul principal. Protecția drepturilor fundamentale, apărarea într-un fel oarecare pe planul doi. Dar n-a fost cazul, recursul interstatal care la origini trebuia să constituie pivotul sistemului a fost de fapt abandonat pe parcurs de zece ani”².*

Majoritatea plângerilor care au apărut pe parcurs se referă la situațiile de criză sau de conflict, printre care metodele de interogare folosite de autoritățile britanice în anii 1971—1975 pe parcursul tulburărilor din Irlanda de Nord, operațiunile militare desfășurate de Turcia în Ciprul de Nord în anul 1974, conflictul armat dintre Georgia și Rusia din 2008 și mai recent, evenimentele din Crimeea și Estul Ucrainei din 2014.

Încă în cauza *Austria c. Italiei* din 1963, Comisia a dispus în raportul său că *„Orice Parte contractantă poate sesiza Comisia cu privire la orice încălcare a dispozițiilor Convenției care crede că poate fi imputată unei alte Părți contractante, că prin acest articol, Înaltele Părți Contractante au autorizat, în consecință, oricare dintre ele să aducă în fața Comisiei orice presupusă încălcare a dispozițiilor Convenției, indiferent dacă victimele acestei încălcări sunt sau nu resortisanți ai statului solicitant, fie că presupusa violare prejudiciază sau nu în special interesele acestui stat, că un stat contractant, atunci când sesizează Comisia în temeiul articolului 24 (33), nu trebuie, prin urmare, să fie considerat ca acționând pentru a-și asigura propriile drepturi, ci mai degrabă ca adresând Comisiei o întrebare care aduce atingere ordinii publice a europene”³.*

În acest caz, statul reclamant acționează mai puțin în apărarea drepturilor sale proprii, așa cum este cazul în fața Curții Internaționale de Justiție, dar are scopul de *„a denunța una sau mai multe încălcări pretinse a fi suferite de către persoane particulare cărora li se substituie într-un fel anume”⁴* încălcări care aduc atingere ordinii publice europene.

Pentru prima dată Comisia a fost sesizată cu două cereri interstatuale ale guvernului elen împotriva Regatului Unit. Aceste două cereri făceau referință la aplica-

2 Petitti L.E., Decaux E., Imbert P.H. La Convention Européenne des Droits de l'Homme. Commentaire article par article. Réflexions sur les principes et les mécanismes de la Convention. Paris : Economica, 1999. p. 27

3 Rapport de la Com.EDO, Autriche c. Italie, 788/60, 30.03.1963. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwi8zYuG6e7mAhWS_qQKHdoLA2kQFjAAegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DDECHR%26id%3D001-27972%26filename%3D001-27972.pdf&usq=AOvVaw2EPStYcn203S778aJW02TI

4 CEDO, Georgia c. Rusiei (II), n° 38263/08, dec. din 13.12. 2011. [https://hudoc.echr.coe.int/eng{%22itemid%22:\[%22001-108097%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng{%22itemid%22:[%22001-108097%22]})

rea Convenției în insula Cipru. Prin prima cerere nr. 176/56, depusă la 7 mai 1956, Guvernul elen susținea că derogarea de la dispozițiile Convenției notificate de către Guvernul britanic cu privire la Cipru în temeiul articolului 15 al Convenției, nu era conformă și că condițiile de fond cerute de acest articol nu erau îndeplinite în speță. Prin cererea 299/57 din 17 iulie 1957, guvernul elen sesiza Comisia de 49 de cazuri de „tortură sau servicii asimilabile torturii” produse în Cipru și de care guvernul britanic se făcea responsabil. De asemenea, el a contestat compatibilitatea unei serii de legi și regulamente de urgență în vigoare în Cipru cu dispozițiile Convenției. În special, el a susținut că legislația care prevedea impunerea pedepsei cu biciuirea și anumite pedepse colective încălca articolul 3 din Convenție, de la care articolul 15 interzice Părților contractante derogarea, chiar și în caz de război sau alt „pericol public care amenință viața națiunii”. La rândul său, Guvernul britanic a negat încălcarea Convenției bazându-se fie pe însăși definiția drepturilor și libertăților recunoscute de Convenție, alteori pe existența în Cipru a unui „pericol public care amenință viața națiunii” în sensul articolului 15 citat mai sus⁵.

În procedura din perioada respectivă s-a pus întrebarea de a ști care erau prerogativele Comisiei atunci când un stat invocând articolul 15, deroga de la obligațiile prevăzute de Convenție. În această situație, Comisia a considerat că era „competentă să se pronunțe cu privire la existența unui pericol public, care conform articolului 15 îi acordă statului dreptul de a deroga de la obligațiile prevăzute de Convenție”. De asemenea, Comisia a considerat că era „competentă să se pronunțe asupra faptului dacă măsurile luate de către o Parte conform articolului 15 al Convenției, au fost în strictă conformitate cu exigențele situației”. În acest sens, ea a precizat că „guvernul trebuie să păstreze o anumită marjă de apreciere cu privire la strictetea măsurii cerută de situație”⁶. Deoarece în perioada dată nici Grecia, nici Regatul Unit nu acceptase competența obligatorie a Curții Europene a Drepturilor Omului și odată cu reglementarea politică a problemei cipriote, Comisia a decis să pună capăt procedurii fără a se pronunța pe fond în cauza dată.

În următoarea cauză *Austria c. Italiei nr.788/60* din 11 iulie 1960, Austria a invocat încălcarea de către guvernul italian a dispozițiilor articolului 6 al Convenției contestând procedurile care au adus la pedepsirea persoanelor în speță, acestea fiind considerate ilegale și contrare Convenției Europene a Drepturilor Omului, și anume

5 *Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Commission et Cour Européenne des Droits de l'Homme 1958-1959.* Springer Science+Business Media, B.V. 1960. PP.179 https://books.google.md/books?id=7HrwCAAQBAJ&pg=PA174&lpg=PA174&dq=Requete+No.+176/56+Par+cette+premiere+requ%C3%80Te,+introduite+le+7+mai+1956,+le+Gouvernement+hellenique&source=bl&ots=GrHVB1gQ9j&sig=ACfU3U0QmZDxdLI8uX58AE8IL6gT_1oHjg&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwjYjf2l9PDmAhVMCewKHUHRBQQ6AEwAHoECAkQAQ#v=onepage&q=Requete%20No.%20176%2F56%20Par%20cette%20premiere%20requ%C3%80Te%2C%20introduite%20le%207%20mai%201956%2C%20le%20Gouvernement%20hellenique&f=false

6 *Idem.*

dispozițiilor care enunță regulile cu privire la o bună administrare a justiției și a articolului 14 care interzice orice discriminare în prevalarea drepturilor garantate de Convenție⁷. Fiind chemată să se expună asupra obligațiilor statelor părți ce rezultă din textul Convenției, Comisia a enunțat că: „...rezultă că obligațiile asumate de statele contractante prin Convenție au, în esență un caracter obiectiv deoarece vizează protejarea drepturilor fundamentale ale indivizilor împotriva abuzurilor statelor contractante mai degrabă decât crearea unor drepturi subiective și reciproce între acestea, că natura obiectivă a angajamentelor menționate apare și în mecanismul instituit de Convenție, că acest mecanism se bazează pe conceptul de garanție colectivă, de către statele contractante, a drepturilor și libertăților definite în Convenție”⁸. Prin decizia Comisiei în această cauză s-a instituit dreptul fiecărei Părți contractante de a pune în aplicare mecanismul instituit prin articolul 24 al Convenției chiar și pentru fapte anterioare ratificării sale de către statul reclamant, rolul acestui mecanism fiind protecția „patrimoniului comun, de tradiții politice, de idealuri, de libertate și de preeminență a dreptului, astfel asigurând garanția colectivă a unor drepturi enunțate în Declarația Universală”⁹.

Deci, după cum observăm, în această perioadă se enunță scopul recursului interstatat, și anume, garantarea colectivă a drepturilor și libertăților fundamentale, acesta fiind consolidat printr-o serie de cauze care au urmat depuse de Danemarca, Franța, Germania, Suedia și Țările de Jos împotriva Turciei la 1 iulie 1982. Chiar dacă cetățenii acestor state nu erau direct amenințați de situația stabilită, aceste state totuși au contestat în fața Curții Europene atingerile aduse drepturilor și libertăților comise de către autoritățile turce în urma unei lovituri de stat militare intervenite în septembrie 1980. Se consideră că sub acest aspect cauza *Irlanda c.Regatul Unit*¹⁰ din 10 martie 1976, poate fi considerată un punct de încercare, anunțând un moment de cotitură deoarece a reprezentat o importanță și o semnificație particulară în măsura în care punea problema recurgerii la anumite metode de represiune, și aceasta nu într-un regim dictatorial dar în cadrul unei democrații. Această cauză este de o importanță deosebită în definirea anumitor termeni cu privire la articolul 3 CEDO și determinarea marjei pentru stabilirea diferenței între calificativele tratamentului

7 *Annuaire de la Convention Europeenne des Droits de l'Homme. Commission et Cour Europeenne des Droits de l'Homme* 1962. Springer Science+Business Media, B.V. 1963, p.47 *Commission et Cour* 20 *Europeenne des Droits de l'Homme* 1958–1959. Springer Science+Business Media 2C B.V. 1960. &f=false

8 *Rapport de la Com.EDO, Autriche c.Italie*, 788/60, 30.03.1963, p. 9. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewi8zYuG6e7mAhWS_qQKHdoLA2kQFjAAegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-27972%26filename%3D001-27972.pdf&usg=AOvVaw2EPStYcn203S778aJW02TI

9 *Ibidem*, p.8 .

10 *CtEDO, cauza Irlanda c.Regatul Unit*, hot. din 18.01.1978. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-62064%22%5D%7D>

uman sau inuman, umilitor sau degradant, care trebuie să fie apreciate în condițiile și contextul cauzei. Astfel, regula de principiu care a fost stabilită enunță că: „Aplicarea sistematică a metodelor în scopul de a instiga o persoană să dea informații prezintă similitudini clare cu metodele de tortură sistematică cunoscută pe parcursul secolelor. Chiar dacă cele cinci metode cunoscute drept metode de dezorientare sau de privare senzorială nu lasă în mod necesar urme grave, Comisia vede în aceasta un sistem modern de tortură care se află în aceeași categorie cu sistemele aplicate anterior pentru a obține informații sau mărturii¹¹.

O altă hotărâre care a fost de o importanță particulară în evoluția jurisprudenței este *Cipru c. Turciei*¹², pronunțată de Marea Cameră la 12 mai 2014 și vizează noțiunea de satisfacție echitabilă în cadrul cererilor interstatale. Pentru prima dată Curtea impune statului pârât obligația să plătească despăgubiri altui stat, și anume 90 milioane de Euro cu titlu de satisfacție echitabilă în cadrul unei cauze interstatale, statul destinatar fiind și el obligat să distribuie această sumă victimelor sub supravegherea Comitetului de Miniștri în termenul fixat de Curte. Referindu-se la caracterul satisfacției echitabile, Curtea reamintește că logica articolului 41 cu privire la satisfacția echitabilă decurge direct din regulile și principiile dreptului internațional public cu privire la răspunderea statului pentru încălcarea unei obligații ce decurge dintr-un tratat și trebuie interpretată în acest context. Având în vedere natura Convenției Europene a Drepturilor Omului, anume individul și nu statul este direct afectat prin încălcarea unuia sau mai multor drepturi garantate de Convenție și deci, o satisfacție echitabilă într-o cauză interstatală trebuie să fie întotdeauna în beneficiul victimelor individuale.

În urma acestui precedent și alte state membre ar putea invoca sume importante în baza încălcărilor repetate, continue sau multiple a drepturilor fundamentale mai ales având în vedere faptul că cererile interstatale sunt adesea izvorâte dintr-un context belicos între statele părți. Astfel, exemplul acestei hotărâri poate aduce la creșterea numărului cererilor interstatale în cadrul cărora s-ar obține o indemnizație globală pentru o multitudine de victime.

Exprimând opinia lor comună referitor la acest precedent, unii judecători au atras atenția că: „Hotărârea *Cipru c. Turciei* (satisfacția echitabilă) este cea mai importantă contribuție la pacea în Europa în istoria Curții Europene a Drepturilor Omului. Mesajul adresat statelor membre ale Consiliului Europei este clar: statele membre care fac război, invadează alte state membre sau susțin intervențiile militare în alte state membre trebuie să plătească pentru actele lor ilegale și consecințele acestor acte, în timp ce victimele și familiile lor cât și statele ale căror sunt resortisanți au un drept dobândit și executoriu de a fi compensate în mod corespunzător și pe deplin de către statul beligerant responsabil. Războiul și consecințele sale tragice nu mai pot fi tolerate în Europa, iar statele membre care nu respectă acest prin-

11 *Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*. 1976. La Haye: Martinus Nijhoff, 1977. p.795

12 CtEDO, cauza Cipru c. Turciei nr. 25781/94, hot. din 12 .05.2014. <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-144153%22>}}

cipiu trebuie să răspundă pentru actele lor în fața justiției, fără alte consecințe în plan politic¹³.

Ațenționând asupra importanței acestei hotărâri, 10 din cei 17 judecători ai Marii Camere au menționat în opinia lor că: „Această hotărâre anunță începutul unei noi ere în implementarea drepturilor omului protejate de Curte și marchează o etapă importantă în ceea ce privește respectarea statului de drept în Europa. Este pentru prima dată în istoria Curții când aceasta face o declarație specifică cu privire la scopul și efectul uneia dintre hotărârile sale în contextul executării.”¹⁴

Altă cauză care consolidează jurisprudența Curții în materie de satisfacție echitabilă în cazurile interstatale este *Georgia c. Rusiei (I)*¹⁵, cu privire la expulzarea colectivă a resortisanților georgieni de către autoritățile ruse începând cu luna octombrie 2006 și până în ianuarie 2007. În hotărârea sa asupra fondului cauzei din 3 iulie 2014, Curtea a stabilit aplicarea de către Federația Rusă a unei politici coordonate de arestare, detenție și expulzare a resortisanților georgieni care a constituit o practică administrativă, în sensul jurisprudenței Curții, astfel încălcându-se articolul 4 din Protocolul nr.4, articolele 3 și 13 combinat cu articolele 5§1 și 3. În această hotărâre Curtea a enumerat cele trei condiții necesare de a fi reunite pentru ca să stabilească dacă se justifică acordarea unei satisfacții echitabile în cadrul cauzelor interstatale: capătul de acuzare formulat de guvernul reclamant care trebuie să se refere la încălcarea drepturilor fundamentale a resortisanților săi sau a altor persoane, posibilitatea de identificare a victimelor și obiectivul principal al procedurii. Astfel, Curtea a hotărât în hotărârea cu privire la satisfacție echitabilă, că Rusia trebuie să plătească Georgiei 10 milioane de Euro pentru prejudiciul moral, care să fie repartizat unui grup de victime de circa 1500 de resortisanți georgieni¹⁶.

În prezent pe rolul Curții sunt opt cereri pendinte dintre care o cerere *Slovenia c. Croatiei*, două cereri *Georgia c. Rusiei* și 5 cereri depuse de *Ucraina c. Rusiei*.

Cauza *Slovenia c. Croației*¹⁷ nr. 54155/16 se referă la lipsa de echitate, la parțialitatea

13 CtEDO, cauza Cipru c. Turciei nr. 25781/94, hot. din 12 .05.2014. Opinia comună a judecătorului PINTO DE ALBUQUERQUE și VUČINIĆ <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-144153%22%5D%7D>

14 CtEDO, cauza Cipru c. Turciei nr. 25781/94, hot. din 12 .05.2014. Opinia comună a judecătorilor ZUPANČIČ, GYULUMYAN, DAVÍD THÓR BJÖRGVINSSON, NICOLAOU, SAJÓ, LAZAROVA TRAJKOVSKA, POWER-FORDE, VUČINIĆ ET PINTO DE ALBUQUERQUE. <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-144153%22%5D%7D>

15 CtEDO, cauza Georgia c. Rusiei (I) nr.13255/07, hot. din 03.07.2014. <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-145552%22%5D%7D>

16 CtEDO, cauza Georgia c. Rusiei (I) nr.13255/07, hot. sat.echit. din 31.01.2019. <https://www.doctrine.fr/d/CEDH/HFJUD/GRANDCHAMBER/2019/CEDH001-189852>

17 CtEDO, cauza Slovenia c. Croatia nr. 5155/16, cerere din 15.09.2016. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwiPk5KDhYXnAhUlsaQKHRnJDicQFjABegQIBBAC&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DCECHR%26id%3D003-6427775_8450864%26filename%3DGrand%2520Chamber%2520hearing%2520Slovenia%2520v.%2520Croatia.pdf&usq=AOvVaw15y2jR8ia5B23O6XFBC5v8

și discriminarea din partea instanțelor croate în cadrul procedurilor inițiate de o bancă slovenă Ljubljanska banka d.d., pentru încasarea datoriilor de la companiile croate.

La rândul său Georgia a depus două plângeri împotriva Rusiei, în anul 2008 cu privire la conflictul armat dintre Georgia și Rusia din 2008 și consecințele sale, care se află pe rolul Marii Camere, și în 2018 cu privire la pretensele deteriorări ale situației drepturilor omului de-a lungul frontierei administrative dintre teritoriul controlat de Georgia, Abhazia și Osetia de Sud.

Începând cu anul 2014, Ucraina depune mai multe cereri împotriva Federației Ruse și în prezent pe rolul Curții regăsim cinci cereri pendinte: două în fața Marii Camere, una cu privire la situația din Crimeea și alta la cea din partea de Est a Ucrainei. Alte trei cereri sunt pendinte în fața unei camere: una cu privire la presupusa răpire de copii din estul Ucrainei și transferul lor temporar în Rusia în 2014, alta referitor la detenția și acuzarea resortisanților ucraineni pentru diferite infracțiuni și una privind incidentul din strâmtoarea Kerch din noiembrie 2018, care a dus la capturarea a trei nave de război ucrainene și a echipajului lor.

Este interesantă abordarea Curții în cererea *Ucraina c. Federației Ruse* din 13 martie 2014, cu privire la măsurile provizorii cerute de guvernul ucrainean referitor la obligarea imediată a Federației Ruse să se abțină de la orice intervenție care ar constitui amenințări la viața și sănătatea populațiilor civile de pe teritoriul lor, în special în Crimeea. Curtea Europeană a acceptat să ia măsuri provizorii conform articolului 39 al Regulamentului său, dar în același timp ea s-a adresat ambelor părți contractante, atât Ucrainei cât și Rusiei „să se abțină de a lua orice măsură și, în special de natură militară, care ar putea implica pentru populația civilă, încălcări ale drepturilor garantate de Convenție, inclusiv cele care ar putea pune în pericol viața și sănătatea populației civile”¹⁸. Pentru o gestionare mai eficientă a cazurilor interstatale rezultate din cererile formulate de Ucraina împotriva Federației Ruse, Curtea a decis anul trecut să soluționeze toate plângerile referitoare la evenimentele din Crimeea în contextul cauzei nr. 20958/14 și toate reclamațiile referitoare la evenimentele din estul Ucrainei și la Donbass în contextul cauzei *Ucraina v. Rusia* (V), nr. 8019/16.

Aflându-ne deci în câmpul recursului interstatal, putem spune că respectarea drepturilor omului este o bază esențială a existenței societăților democratice care sunt mai bine plasate decât alte regimuri pentru a evita conflictele în cadrul statelor Consiliului Europei, acestea având legături strânse între ele prin acorduri de ordin politic, economic și social astfel încât să se asigure o veritabilă ordine europeană.

18 CtEDO, cauza *Ucraina c. Federației Ruse* nr. 20958/14, cerere din 13.03.2014. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwjBuuuy5ILnAhUOkxQKHfuJB24QFjABegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%3Flibrary%3DECHR%26id%3D003-6498862-8572168%26filename%3DAudience%2520de%2520Grande%2520Chambre%2520Ukraine%2520c.%2520Russie%2520%2528Crim%25E9e%2529.pdf&usq=AOvVaw3cuONJfE0Z8mCUMHUr-Nyi>

DREPT PUBLIC

PUBLIC LAW

PARTICULARITĂȚILE RĂSPUNDERII JURIDICE PENALE ALE MEMBRILOR PARLAMENTULUI

Andrei SMOCHINĂ, doctor habilitat în științe juridice, profesor universitar (ORCID: 0000-0002-9010-3489)

Mihnea Alexandru CERCHEZ, doctorand (ORCID: 0000-0003-1628-5584)

PARTICULARITIES OF THE CRIMINAL LEGAL LIABILITY OF THE MEMBERS OF THE PARLIAMENT

In the specialized literature the opinion that the parliamentarians are assimilated to the civil servants in the acceptance of the criminal law is attested and it is possible to employ their criminal responsibility for any crime that has as a qualified civil servant an active subject.

The criminal activity of the parliamentarians presents some specificity generated by the special status held by the national elected officials but also by the complexity and diversity of the functions of the parliamentary function and, consequently, any analysis regarding the criminal responsibility of the parliamentarians must also relate to the particularities of the parliamentary activity.

Keywords: *constitutional liability, criminal liability, national elected officials, national interest, parliamentary immunity, discretionary power.*

În literatura de specialitate se atestă opinia potrivit căreia parlamentarii sunt asimilați funcționarilor publici în accepțiunea legii penale și este posibilă angajarea răspunderii penale a acestora pentru orice infracțiune care are ca subiect activ calificat un funcționar public.

Activitatea infracțională a parlamentarilor prezintă o oarecare specificitate generată de statutul special deținut de aleșii naționali dar și de complexitatea și diversitatea atribuțiilor funcției parlamentare și, pe cale de consecință, orice analiză privind răspunderea penală a parlamentarilor trebuie să se raporteze și la particularitățile activității parlamentare.

Cuvinte cheie: *răspundere constituțională, răspundere penală, aleși naționali, interes național, imunitate parlamentară, putere discreționară.*

În România, anul 1989 marchează renașterea și totodată fundamentul consolidării parlamentarismului românesc. Parlamentul României și-a recâștigat rolul și locul pe deplin meritat în sistemul politico-administrativ al țării, fiindu-i recunoscute atât calitatea de organ reprezentativ suprem al poporului român, dar și prerogativa de unică autoritate legiuitoare a țării, aspecte care evidențiază importanța instituției în sfera autorităților publice românești dar și responsabilitatea membrilor săi, în condițiile în care aceștia dețin un mandat reprezentativ în serviciul tuturor cetățenilor României, fără nicio discriminare.¹

¹ Constituția României. În: Monitorul Oficial al României. 31.10.2003, nr.767.

Conform art. 61 alin. (1) din Constituția României, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării și potrivit dispozițiilor art. 69, în exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului.²

Prestigiul funcției parlamentare reclamă o anumită conduită din partea parlamentarilor, senatorii și deputații membrii ai Parlamentului României, titulari ai unei înalte demnități publice, exercită în numele și în interesul poporului român suveranitatea națională.³

Parlamentarii, conform dispozițiilor art. 62 alin. (1) din Constituția României dobândesc mandatul urmarea votului exprimat de corpul electoral național, în mod liber, secret, egal și direct, ceea ce confirmă statutul lor de aleși naționali. Mandatul cu care sunt investiți aleșii naționali este unul de maximă generalitate, parlamentarii, în exercitarea suveranității naționale, în interesul poporului român, dispun, prin instrumentul legiferării, de o competență generală sub aspect material și teritorial, bucurându-se de prerogativa de a adopta acte normative cu putere de lege, hotărâri sau moțiuni, în toate domeniile de activitate de interes național, cu efecte pe întreg teritoriul țării.⁴

În vederea valorificării prerogativelor recunoscute de lege, parlamentarii se supun doar Constituției României, legilor în vigoare dar și interesului general, având drept garanție instituția imunității parlamentare, menită să îl protejeze de răspundere juridică pentru voturile și pentru opțiunile politice exprimate.

Scopul și conținutul imunității parlamentare sunt consacrate în legislație și analizate într-o manieră unitară în doctrina juridică. Constituția României reglementează prin dispozițiile art. 72 cu denumirea marginală „Imunitatea parlamentară“, regimul imunității parlamentare, stipulând în alin. (1) lipsa răspunderii juridice a parlamentarilor pentru voturile și opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului și consacrand în alin. (2) și (3) imunitatea de procedură a parlamentarilor, în ceea ce privește actele ce vizează reținerea, arestarea și percheziția.⁵

Dispozițiile constituționale consacără astfel cele două forme ale imunității parlamentarilor: *iresponsabilitatea*, respectiv lipsa răspunderii juridice pentru opiniile politice și pentru votul exprimat în exercitarea mandatului și *inviolabilitatea* o veritabilă imunitate de procedură care împiedică sau, după caz, întârzie luarea unor măsuri procesuale precum reținerea, arestarea și percheziția în ipoteza declanșării urmăririi penale, în scopul protejării parlamentarilor împotriva unor măsuri sau acțiuni abuzive dispuse de către organele judiciare. În ceea ce privește *inviolabilitatea sau imunitatea de procedură*, trebuie precizat că această formă a imunității nu apără parlamentarii de răspunderea penală, dar le asigură o protecție cu caracter special, prin condiționarea realizării unor acte procesuale penale precum reținerea, aresta-

2 Constituția României. În: Monitorul Oficial al României. 31.10.2003, nr.767.

3 Constituția României. În: Monitorul Oficial al României. 31.10.2003, nr.767.

4 Constituția României. În: Monitorul Oficial al României. 31.10.2003, nr.767.

5 Constituția României. În: Monitorul Oficial al României. 31.10.2003, nr.767.

rea preventivă sau arestarea la domiciliu, percheziția corporală sau domiciliară de obținerea încuviințării Camerei din care aceștia fac parte, dar și de garanția oferită legislativului că parlamentarii vizați și-au exprimat punctul de vedere raportat la acuzațiile formulate.⁶

Inviolabilitatea nu reprezintă astfel un impediment pentru începerea urmăririi penale față de parlamentari, pentru realizarea actelor de procedură precum audierea parlamentarilor sau a altor persoane, confruntarea parlamentarului cu diferite persoane sau pentru trimiterea în judecată a parlamentarilor de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție pentru faptele penale care nu au legătură cu voturile sau opiniile politice exprimate.

Constituția României prin dispozițiile art. 72 alin. (2) conferă Parlamentului o putere discreționară, Camera sesizată având facultatea de a decide în sensul admiterii sau respingerii cererii privind reținerea, arestarea sau percheziția parlamentarului, plenul Camerei analizând dacă măsura solicitată este serioasă, întemeindu-se pe fapte dereterminate și dacă este loială, respectiv să nu fie determinată de motive politice. Camera, analizând cererea privind reținerea, arestarea sau percheziția parlamentarului, nu are posibilitatea de a se pronunța asupra calificării juridice sau asupra temeiniciei acuzării, întrucât ar leza astfel independența puterii judecătorești. Acordul Camerei este necesar pentru fiecare faptă pentru care parlamentarul este învinuit și trebuie să fie expres, adică trebuie să fie acordat pentru fiecare act procesual în parte, nefiind admisibilă o încuviințare redactată în termeni generali, care să permită efectuarea discreționară de către organele de anchetă a actelor procesuale dintre cele menționate în dispoziția constituțională.⁷

Conform dispozițiilor art. 72 din Constituția României, urmărirea și trimiterea în judecată se face de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, iar competența de judecată revine Înaltei Curți de Casație și Justiție. Potrivit ultimului alineat al art. 72 din legea fundamentală „în caz de infracțiune flagrantă, deputații sau senatorii pot fi reținuți și supuși percheziției. Ministrul justiției îl va informa neîntârziat pe președintele Camerei asupra reținerii și a percheziției. În cazul în care Camera sesizată constată că nu există teme pentru reținere, va dispune imediat revocarea acestei măsuri“.⁸

Activitatea infracțională a parlamentarilor prezintă o oarecare specificitate generată de statutul special deținut de aleșii naționali dar și de complexitatea și diversitatea atribuțiilor funcției parlamentare și, pe cale de consecință, orice analiză privind răspunderea penală a parlamentarilor trebuie să se raporteze și la particularitățile activității parlamentare.

Senatorii și deputații sunt organe unipersonale investite, în virtutea legii, cu competențe proprii care le permite să emită acte juridice cu caracter unilateral

6 Pupăzan C.G. Răspunderea penală a aleșilor. București: Hamangiu, 2016, p.211.

7 Constituția României. În: Monitorul Oficial al României. 31.10.2003, nr.767.

8 Constituția României. În: Monitorul Oficial al României. 31.10.2003, nr.767.

generatoare de efecte. Singura activitate de serviciu a parlamentarilor care ar putea îmbrăca forma ilicitului penal, vizează exprimarea votului, acea manifestare de voință care concură, alături de manifestările de voință ale colegilor parlamentari, la realizarea unei voințe juridice unice — aceea a Parlamentului care se materializează în adoptarea legilor, hotărârilor sau moțiunilor. Din această perspectivă, nu putem vorbi de angajarea răspunderii penale a parlamentarilor pentru modul în care aceștia își exprimă votul, întrucât libertatea exercitării mandatului reclamă și libertatea exprimării votului care, așa cum am precizat anterior, se bucură de protecția imunității absolute instituită prin dispozițiile art. 72 alin. (1) din Constituția României.⁹

Parlamentarii fiind asimilați funcționarilor publici în accepțiunea legii penale este posibilă angajarea răspunderii penale a acestora pentru orice infracțiune care are ca subiect activ

calificat un funcționar public. Raportat la dispozițiile art. 175 Cod penal, text care tratează noțiunea de funcționar, parlamentarul poate fi încadrat în sintagma de funcționar public consacrată prin dispozițiile art. 175 alin. (1) lit. a), fiind „persoana care, cu titlu temporar, cu o remunerație exercită atribuții și responsabilități stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor puterii legislative”.¹⁰ Parlamentarul este așadar acea persoană care, în temeiul unui mandat cu caracter temporar și în schimbul unei remunerații denumită indemnizație parlamentară, își exercită toate atribuțiile consacrate prin Constituția României și prin alte acte normative, în vederea realizării prerogativelor forului legislativ.

În ceea ce privește sfera infracțiunilor săvârșite de către parlamentari se remarcă nivelul ridicat de incidență al infracțiunilor de corupție consacrate prin dispozițiile art. 289-292 Cod penal și a celor asimilate acestora, incriminate prin dispozițiile Legii nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție.¹¹ În ceea ce privește infracțiunile de corupție, se remarcă preponderența infracțiunilor de luare de mită și traficul de influență, urmate de darea de mită sau cumpărarea de influență.

Infracțiunile de corupție incriminate de Codul penal, deși răspund necesității ocrotirii valorilor sociale constând în buna desfășurare a activității de serviciu, legiuitorul a înțeles să incrimineze și o serie de fapte asimilate infracțiunilor de corupție, apreciind că relațiile sociale privind realizarea prerogativelor de serviciu pot fi astfel mai bine apărate, raportat la natura și diversitatea atribuțiilor ce implică realizarea serviciului public dar și sensul larg al conceptului de funcționar public în accepțiunea legii penale.

Infracțiunile de serviciu precum abuzul în serviciu incriminat prin dispozițiile art. 297 Cod penal, prezintă o serie de particularități atunci când alesul național

9 Constituția României. În: Monitorul Oficial al României. 31.10.2003, nr.767.

10 Codul penal al României, nr.286 din 17 iulie 2009. În: Monitorul Oficial al României, 24.07.2009, nr.510.

11 Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție din 8 mai 2000. În: Monitorul Oficial al României, 18.05.2000, nr.219.

are calitatea de subiect activ al infracțiunii.¹² Abuzul în serviciu constă în „fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, nu îndeplinește un act sau îl îndeplinește în mod defectuos și prin aceasta cauzează o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică. Cu aceeași pedeapsă se sancționează și fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, îngreudește exercitarea unui drept al unei persoane ori creează pentru aceasta o situație de inferioritate pe temei de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, orientare sexuală, apartenență politică, avere, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA.¹³

Senatorii și deputații, raportat la elementul material al laturii obiective care vizează modalitatea de realizare a activității infracționale, nu pot realiza elementul material al laturii obiective a infracțiunii de abuz în serviciu în forma prevăzută de art. 297 alin. (1) Cod penal, întrucât aceștia nu au competența legală de a emite acte juridice cu caracter unilateral, care să producă consecințe juridice și prin a căror neîndeplinire sau îndeplinire defectuoasă să cauzeze o pagubă sau o vătămare intereselor legitime sau drepturilor unei persoane fizice sau juridice. De altfel, exprimarea votului în cadrul ședințelor de plen ale celor două Camere sau în cadrul comisiilor de specialitate reprezintă singura atribuție a deputaților și senatorilor la nivelul instituției Parlamentului producătoare de consecințe juridice, atribuție cu privire la care este imposibilă angajarea răspunderii penale a parlamentarilor, raportat la intervenția imunității parlamentare.

Toate celelalte activități care intră în sfera atribuțiilor parlamentarilor și care se realizează în cadrul Parlamentului, colectiv sau individual, precum interpelări, întrebări, declarații politice, sesizarea Curții Constituționale, inițierea și susținerea unor proiecte de acte normative, solicitări privind întrunirea în sesiuni extraordinare a Camerelor, dreptul de a cere punerea sub urmărire penală a membrilor Guvernului sau de a cere suspendarea din funcție ori punerea sub acuzare a Președintelui României, au un real caracter politic nesusceptibile de a genera consecințe juridice și, pe cale de consecință, nu pot realiza elementul material al laturii obiective a infracțiunii de abuz în serviciu în forma prevăzută de art. 297 alin. (1) Cod penal.¹⁴

Cu toate acestea, parlamentarii desemnați în funcții de conducere în cadrul Parlamentului și care potrivit Regulamentelor celor două Camere exercită atribuții de execuție, în virtutea cărora pot emite acte administrative de autoritate generatoare de consecințe juridice și care pot îndeplini alte acte producătoare de consecințe juridice

12 Codul penal al României, nr.286 din 17 iulie 2009. În: Monitorul Oficial al României, 24.07.2009, nr.510.

13 Codul penal al României, nr.286 din 17 iulie 2009. În: Monitorul Oficial al României, 24.07.2009, nr.510.

14 Codul penal al României, nr.286 din 17 iulie 2009. În: Monitorul Oficial al României, 24.07.2009, nr.510.

prevăzute în norma de incriminare, pot realiza elementul material al laturii obiective a infracțiunii de abuz în serviciu în forma prevăzută de art. 297 alin. (1) Cod penal.

În sfera prerogativelor mandatului intră și realizarea, în mod transparent, a atribuțiilor parlamentare consacrate în Constituția României dar și în Regulamentele celor două Camere. Deputații și senatorii, exercitând prerogativa de putere publică, au obligația declarării averii și a intereselor personale pentru a asigura astfel transparența, corectitudinea și imparțialitatea realizării sarcinilor de serviciu care le incumbă.

În acest sens sunt dispozițiile Legii nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice¹⁵ și ale Legii nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată.¹⁶ Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice incriminează prin dispozițiile art. 28 infracțiunea de fals în declarații fața persoanelor care, cu intenție, depun declarații de avere sau declarații de interese care nu corespund adevărului care se pedepsește potrivit Codului penal reprezintă garanția respectării acestei obligații.¹⁷

Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor statuază prin dispozițiile art. 37 în sensul că drepturile și obligațiile deputaților și senatorilor care le inhumbă în virtutea funcției parlamentare trebuie să fie „adaptate în mod corespunzător naturii și formelor specifice acestei activități de teritoriu“ raportat la obligația legală a parlamentarilor de a menține un dialog permanent cu cetățenii pe care îi reprezintă și de a depune toate diligențele în vederea soluționării problemelor acestora care intră în sfera propriilor atribuții, conform legii și interesului general.¹⁸ Din perspectiva acestei modalități de realizare a mandatului, putem identifica o serie de infracțiuni ce pot fi săvârșite de către parlamentari în legătură cu exercitarea atribuțiilor în cadrul birourilor parlamentare teritoriale din circumscripția electorală, infracțiuni care prezintă o serie de particularități, raportat la valorile sociale lezate, condițiile în care acestea se săvârșesc sau efectele pe care le produc și anume infracțiuni de serviciu precum abuzul în serviciu în modalitatea prevăzută de art. 297 alin. (2) Cod penal, delapidarea, conflictul de interese, purtarea abuzivă, folosirea abuzivă a funcției în scop sexual sau infracțiuni electorale precum coruperea alegătorilor reglementată prin dispozițiile art. 386 alin. 1 Cod penal.¹⁹

În ceea ce privește *răspunderea penală a parlamentarilor cu statut de membru al Guvernului*, Legea nr. 115/199 a responsabilității ministeriale incriminează o serie de

15 Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice. În: Monitorul Oficial al României, 2 septembrie 2010, nr.621.

16 Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată. În: Monitorul Oficial al României, 12.11.2008, nr.763

17 Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice. În: Monitorul Oficial al României, 2 septembrie 2010, nr.621.

18 Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor. În: Monitorul Oficial al României, 12.11.2008, nr.763.

19 Codul penal al României, nr.286 din 17 iulie 2009. În: Monitorul Oficial al României, 24.07.2009, nr.510.

infrafracțiuni al căror subiect activ poate fi doar un membru al Guvernului, indiferent dacă deține sau nu calitatea de parlamentar și consacră totodată o procedura de urmărire penală specială, raportat la calitatea de înalt demnitar al statului deținută de cel care ocupă fotoliul guvernamental.²⁰

Constituția României statuează prin dispozițiile art. 71 alin. (2) astfel „calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de membru al Guvernului,²¹ iar prin dispozițiile art. 105 alin. (1) dispune, în completare, în sensul că „funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator. De asemenea, ea este incompatibilă cu exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizațiilor cu scop comercial”.²²

Cele două texte de lege consacră astfel regula compatibilității între calitatea de parlamentar cu cea de membru al Guvernului României, parlamentarii având astfel posibilitatea legală de a cumula funcția de ales național cu cea de prim-ministru, viceprim-ministru, ministru delegat sau ministru, în acord cu dispozițiile Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor.²³ Compatibilitatea instituită prin dispozițiile legale sus menționate produce efecte asupra răspunderii penale a parlamentarilor, în sensul că se poate concluziona că activitatea desfășurată de către parlamentar în calitate de membru al Guvernului are prioritate raportat la importanța, specificul și complexitatea funcției executive.²⁴

Membrii Guvernului cu statut de parlamentar, au calitatea de funcționar public în accepțiunea legii penale și, pe cale de consecință pot săvârși, în exercitarea funcției ministeriale, fapte de natură să aducă atingere valorilor sociale privind buna desfășurare a activității de serviciu, în acest sens fiind și dispozițiile art. 8 și ale art. 9 din Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială.²⁵ Legiuitorul a urmărit prin încriminarea acestor infracțiuni să ocrotească valorile sociale privind libertatea de exercițiu al drepturilor cetățenești și, totodată, buna funcționare a instituțiilor primordiale ale statului român, valori sociale susceptibile de a fi încălcate prin exercitarea abuzivă a prerogativelor ministeriale.

Infrafracțiunile incriminate prin legea specială sunt infracțiuni cu subiect activ calificat, astfel încât nu pot fi săvârșite de către senatori sau deputați, dar pot fi săvârșite de către acei parlamentari care dețin concomitent și calitatea de membru al Guvernului, respectiv ministru sau prim-ministru. Statutul de parlamentar prezintă

20 Legea privind responsabilitatea ministerială din România, nr. 115 din 28.06.1999, republicată. În: Monitorul Oficial al României, 23.03.2007, nr.200.

21 Constituția României. În: Monitorul Oficial al României. 31.10.2003, nr.767.

22 Constituția României. În: Monitorul Oficial al României. 31.10.2003, nr.767.

23 Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor din 26 martie 2001. În: Monitorul Oficial al României, 02.04.2001, nr.164.

24 Pupăzan C.G. Răspunderea penală a aleșilor. București: Hamangiu, 2016, p.243.

25 Legea privind responsabilitatea ministerială din România, nr. 115 din 28.06.1999, republicată. În: Monitorul Oficial al României, 23.03.2007, nr.200.

relevanță accentuată în ceea ce privește parcurgerea procedurii de urmărire penală și de judecată, calitatea specială de ales național atrăgând incidența dispozițiilor art. 72 alin. (2) din Constituție, care consacră imunitatea de procedură.²⁶ În acord cu dispozițiile art. 15 din Legea 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, începerea urmăririi penale se dispune doar prin votul Camerei, fiind realizată de procurorul desemnat din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, iar judecata revine instanței supreme.²⁷

În *Republica Moldova*, Legea despre statutul deputatului în Parlament statuează în sensul că „deputatul este persoană oficială și reprezentant al puterii legislative supreme. În exercitarea mandatului, deputații sunt în serviciul poporului”.²⁸

În doctrina juridică se afirmă că aleșii, din momentul validării mandatului „sunt în serviciul colectivității care i-a desemnat, drept pentru care au ca principală sarcină rezolvarea tuturor problemelor de interes public ce apar și care țin de viața statului. Importanța unei asemenea activități l-a determinat pe legiuitor să instituie un sistem de protecție menit să le garanteze siguranța și deplina libertate a exercitării mandatului”.²⁹

În Republica Moldova, măsura cea mai importantă de protecție de care se bucură deputații este imunitatea parlamentară. Conform dispozițiilor art. 9 din Legea despre statutul deputatului în Parlament „deputatul nu poate fi persecutat sau tras la răspundere juridică sub nici o formă pentru opiniile politice sau voturile exprimate în exercitarea mandatului. Imunitatea parlamentară are ca scop protejarea deputatului în Parlament împotriva urmărilor judiciare și garantarea libertății lui de gândire și de acțiune”.³⁰ Din această perspectivă sunt relevante dispozițiile art. 15 din Legea despre statutul deputatului în Parlament conform cărora deputatul este obligat să respecte cu strictețe Constituția, legile, normele etice și morale. De asemenea, deputatul este dator să fie demn de încrederea alegătorilor, să contribuie prin exemplul personal la întărirea disciplinei de stat, la îndeplinirea obligațiilor civice, la asigurarea drepturilor omului și la respectarea legislației.³¹ În studiul destinat răspunderii, ca element al statutului parlamentarilor, V. Micu analizează legislația în vigoare din Republica Moldova în vederea elucidării formelor de răspundere juridică a deputaților, afirmă că aceștia sunt pasibili, în exercițiul mandatului de următoarele forme de răspundere: disciplinară, contravențională, constituțională și penală.³²

26 Constituția României. În: Monitorul Oficial al României. 31.10.2003, nr.767.

27 Legea privind responsabilitatea ministerială din România, nr. 115 din 28.06.1999, republicată. În: Monitorul Oficial al României, 23.03.2007, nr.200.

28 Legea despre statutul deputatului în Parlament, nr.39-XIII din 7.04.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 15.04.2005, nr.59-61.

29 Micu V. Răspunderea ca element al statutului deputatului. 2017, p.35.

30 Legea despre statutul deputatului în Parlament, nr.39-XIII din 7.04.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 15.04.2005, nr.59-61.

31 Legea despre statutul deputatului în Parlament, nr.39-XIII din 7.04.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 15.04.2005, nr.59-61.

32 Micu V. Răspunderea ca element al statutului deputatului. 2017, p.36.

În literatura juridică de specialitate se afirmă că „în perioada contemporană, una dintre cele mai stringente provocări la adresa statului de drept, a democrației și a drepturilor omului constă în echilibrul fragil între imunitatea parlamentară și atragerea la răspundere efectivă a parlamentarilor pentru fărâdelegile comise”.³³ În literatura de specialitate, ridicarea imunității parlamentare este calificată drept o sancțiune constituțională incidentă în ipoteza unui comportament incompatibil cu statutul înalt de deputat în Parlament.³⁴ Astfel, conform dispozițiilor art. 95 alin. (1) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care deputatul a comis o infracțiune sau o contravenție, Procurorul General poate cere Parlamentului ridicarea imunității acestuia pentru a efectua măsuri procesuale de reținere, percheziționare, arestare sau trimitere în judecată. V. Micu, analizând aceste dispoziții legale reține că, dincolo de reglementarea detaliată a procedurii de ridicare a imunității, Regulamentul Parlamentului nu instituie soluția pentru ipoteza în care deputatul este găsit vinovat de săvârșirea infracțiunii, stipulând doar în sensul că, în cazul încetării urmăririi penale sau a procedurii contravenționale, precum și al achitării definitive de către instanța judecătorească, cazul este considerat consumat și hotărârea Parlamentului de ridicare a imunității își pierde valoarea juridică.³⁵ În viziunea autorului, această lacună legislativă reclamă o remediere sau o completare, întrucât consecința juridică a condamnării deputatului constă în ridicarea mandatului acestuia, care în esență, de asemenea, este o măsură de răspundere constituțională.³⁶

Imunitatea parlamentară a fost consacrată în scopul prevenirii urmăririi abuzive a parlamentarilor din considerente politice. Imunitatea parlamentară nu reprezintă o modalitate de evitare a răspunderii penale pentru infracțiunile săvârșite, aceasta fiind doar un obstacol procedural temporal raportat la împrejurarea că, sub aspect *ratione temporis*, deputații beneficiază de imunitate din momentul alegerii și până în momentul expirării, ridicării mandatului sau încetării de drept a mandatului de deputat. Potrivit dispozițiilor art. 94 alin. (2) din Regulamentul Parlamentului „în conformitate cu prevederile constituționale, imunitatea parlamentară are ca scop protejarea deputatului în Parlament împotriva urmăririlor judiciare și garantarea libertății de exprimare a acestuia”.³⁷

Protecția imunității parlamentare operează doar pentru acele măsuri procesuale reglementate expres în Constituție și în legislația în vigoare, incidentă în materie. În lumina dispozițiilor art. 10 din Legea despre statutul deputatului în Parlament „deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată pe cauză penală ori contravențională fără încuviințarea prealabilă a Parlamentului după ascultarea sa”, iar potrivit dispozițiilor

33 Micu V. Răspunderea parlamentară: teorie și practică. Chișinău: Tipogr. Centrală, 2017, p.245.

34 Micu V. Răspunderea ca element al statutului deputatului. 2017, p.39.

35 Idem.

36 Idem.

37 Legea Republicii Moldova despre adoptarea Regulamentului Parlamentului Republicii Moldova, nr.797 din 02.04.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.04.2007, nr. 050.

art. 11 „în caz de infracțiune flagrantă, deputatul poate fi reținut la domiciliu pe o durată de 24 de ore numai cu încuviințarea prealabilă a Procurorului General. Acesta va informa neîntârziat Președintele Parlamentului asupra reținerii”.³⁸

Totodată, în acord cu dispozițiile art. 70 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova „deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată fără încuviințarea Parlamentului, după ascultarea sa”,³⁹ iar potrivit dispozițiilor art. 94 alin. (2) din Regulamentul Parlamentului „deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată fără încuviințarea prealabilă a Parlamentului”.⁴⁰

Analiza acestor dispoziții legale ne permite să concluzionăm în sensul că ridicarea imunității deputatului este obligatorie ori de câte ori se dispune reținerea, arestarea și percheziționarea deputatului, cu excepția infracțiunii flagrante. În ceea ce privește urmărirea penală împotriva deputatului, aceasta poate fi pornită și exercitată fără condiția ridicării imunității, însă trimiterea în judecată a deputatului reclamă ridicarea imunității conform dispozițiilor Regulamentului Parlamentului.

38 Legea despre statutul deputatului în Parlament, nr.39-XIII din 7.04.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 15.04.2005, nr.59-61.

39 Constituția Republicii Moldova adoptată la 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1.

40 Legea Republicii Moldova despre adoptarea Regulamentului Parlamentului Republicii Moldova, nr.797 din 02.04.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.04.2007, nr. 050.

CHALLENGING CORRUPTION THROUGH ADMINISTRATIVE ETHICS: A CHANGE OF PARADIGM

Dumitru BALTAG, doctor of juridical sciences, university professor (ORCID: 0000-0001-6966-7119)

Victoria BUTMALAI, PhD student (ORCID: 0000-0003-0472-5685)

The issue of ethics — particularly public sector ethics — remains one of the most contentious and also unexplored areas of work in public sector management. In the context of administrative restructurings and reforms of public sector from recent years, ethics need a wider recognition as an important condition for the effective functioning of the state, for ensuring public trust in the government, and creating conditions for good governance. Even though corruption is considered to be at the moment one of the main problem affecting the functioning of the state, there is no consensus regarding the role of ethics infrastructure as a useful tool in preventing corrupt behavior in the public administration.

In our paper we provide information on the institutional constraints and the shortcoming related to the enforcement of ethical legislation in Moldova. Resulting from our analysis, although Moldovan legislation on combating corrupt behaviour in the public sector is sufficiently comprehensive, the ethical infrastructure is quite weak and insufficiently developed to drastically change ethical climate within state institutions or to encourage to a large extent civil servants' conduct. Therefore, the main conclusion of this paper is that although Republic of Moldova has made significant efforts to build and develop an ethics infrastructure, the mechanisms needed for an efficient implementation are lacking or are weakly developed. The ethical legal framework also needs to be re-evaluated in order to provide a better understanding of the role ethics can play in fighting corruption in the public sector of the state. We also emphasize on the idea that the Government needs to develop and inclusive and systematic approach for combating corruption and reforming administrative ethics.

Keywords: administrative ethics, corruption, ethics infrastructure, code of ethics.

PROVOCAREA CORUPȚIEI PRIN ETICA ADMINISTRATIVĂ: O SCHIMBARE DE PARADIGMĂ

Problema eticii — în special etica sectorului public — rămâne un subiect controversat și insuficient explorat în sfera de activitate a administrației publice. În prezentul articol este discutat rolul reglementărilor în domeniul eticii administrative pentru prevenirea și combaterea corupției, sunt examinate constrângerile instituționale și deficiențele legate de aplicarea codului de etică în serviciul public. Se accentuează necesitatea consolidării infrastructurii etice în sectorul public național ca o condiție importantă pentru construirea unei administrații publice integre, depolitizate, eficiente și necorupte.

Cuvinte cheie: etica administrativă, corupție, infrastructură etică, cod de etică.

“Ethics may be only instrumental, it may only be a means to an end, but it is a necessary means to an end. Government ethics provides the preconditions for the making of good public policy. In this sense, it is more important than any single policy, because all policies depend on it”¹

Introduction. In a world marked by rapid and numerous changes, the State faces the need to adapt its administration as closely as possible to the ever-increasing and multifaceted needs of its citizens. In this context, the role of civil servants remains central. They are responsible for the implementation of laws, they represent, by definition, the servants of their fellow citizens, the trustees of public resources and the guardians of democratic decisions. The law confers to civil servant, in the exercise of his high responsibilities, broad prerogatives allowing him in certain cases to take administrative decisions without being bound by legal rules. To avoid arbitrary use of this power, ethical values and norms are therefore an essential counterweight².

The significance of an efficient, accountable, effective and transparent civil service is recognized by both researchers and practitioners from all around the world. The need to build confidence in governments in the light of the increased concern on corruption and unethical behaviour of their civil servants is a decisive factor for major restructurings in the public sector area. The success of any public policy depends in the first place on the proper functioning of the administration. Corruption and any irregularity in the public service is an obstacle to performance and undermines the legitimacy of the rule of law.

Why the emergence of a discourse on ethics in Moldova’s public sector? In Republic of Moldova the task of establishing an effective system of civil service and its functioning has become increasingly important after the collapse of the Soviet Union and the structural and moral weakness of the government as a whole. One of the solutions was considered to be the creation of a strong moral and ethical basis for civil service as an institution of high social significance on which specific high-level requirements should be imposed.

The transition process to a market economy required the consolidation of the state administrative capacity according to the new development criteria. Continuous change within administration also required a continuous evaluation of the operating culture of the authorities and the behaviour of civil servants. However, besides formal functioning mechanisms, laws and procedures, there were ethical issues to be explored.

Almost three decades ago, the agenda was filled with structural adjustment issues and building the administration required for a democratic state. Nowadays, since the basic legislation has been passed and necessary institutions have been created, more attention can be given to ethical issues of public service and the principles of

1 D.F. Thomson. Paradoxes of government ethics. Public Administration Review, Vol 52, 1992, Cited in the OECD Paper No 14.

2 Whitton Howard. Implementing effective ethics standards in government and the civil service. 2001. <http://www.oecd.org/dataoecd/62/57/35521740.pdf>.

good governance related to it. Therefore, the creation of effective mechanisms for fighting corruption, improving the quality of public administration, developing interaction between civil society and the state requires a theoretical understanding of the process of shaping the moral qualities of civil servants and creating a modern model of moral regulation of public service.

The trust of citizens remains in any state-legal system one of the basic resources for effective social management. Underestimation of this factor by the government of the Republic of Moldova can lead to the aggravation of processes of mutual distrust and pervasive informal relations, which are the breeding ground for destructive corruption processes. In this regard, the overcoming of crisis phenomena, the formation of a modern competitive state, effectively solving the tasks of socio-economic and social development, requires solving the system task of forming mechanisms for the cultivation of ethical principles and values in the public service system.

The current concern for ethics in Moldova's public administration is determined by the huge level of corruption orchestrated in the government itself. Corruption is one of the most serious problems undermining the rule of law in Republic of Moldova. It is commonly admitted that the success of any anti-corruption process is possible only if anti-corruption strategy is systematic and comprehensive, if it is based on both punitive and preventive measures, and if its implementation is supported by a strong and continuous political will³. It is said that is difficult to measure corruption by direct methods, but all national and international studies, surveys and ratings have shown a widespread occurrence of this phenomenon in Moldova.

Corruption in Moldova has gone through several stages over the last decade, from being generally pervasive, to the "politicisation" of the fight against corruption through the elimination of political rivals and business competitors and ultimately to state capture⁴. This process of state capture has been fuelled by the sale of parliamentary votes in the legislature, the flourishing of cronyism, clientelism, and rent-seeking in the executive, the paralysis of the judiciary due to nepotism, and the recent curbing of independent media⁵. Although the direction and intensity of anti-corruption efforts in Moldova remain to be seen, combatting corruption has been among the top priorities of all governments since 2009, and shall remain significant⁶.

According to the 2018 Corruption Perceptions Index reported by Transparency International Moldova is the 117 least corrupt nation out of 175 countries. Corrup-

3 S. Rose-Ackerman, B. Palifka. *Corruption and government: Causes, consequences, and reform.* Cambridge, England: Cambridge University Press. 2016.

4 Transparency International Moldova. *National Integrity Assessment Moldova 2014.* See at: https://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/moldova_2014.

5 C. Gherasimov. *Moldova: The Captured State on Europe's Edge.* 2017. <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/moldova-captured-state-europe-s-edge>

6 V. Gribincea. *Moldova: Investigating High Level Corruption — Progress or Illusion?* Chişinău, 2017. <http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/07/2017-01-27-Gribincea-corruption-machetat.pdf>

tion Rank in Moldova averaged 97.84 from 1999 until 2018, reaching an all-time high of 123 in 2016. The efficiency of the fight against corruption in Moldova has not improved since 2014⁷.

The issue of ethics — particularly public sector ethics — remains one of the most contentious and also unexplored areas of work in public sector management in Republic of Moldova. Moldavian scholars seem more preoccupied of analyzing corruption and anticorruption policies from the perspective of legal punishment, less attention being given to prevention and even less to the importance of ethics institutionalization in fighting with the plague of corruption.

In the context of administrative restructurings and reforms of public sector from recent years, ethics need a wider recognition as an important condition for the effective functioning of the state, for ensuring public trust in the government, and creating conditions for good governance. Even though corruption is considered to be at the moment one of the biggest problem affecting Moldova's development, there is no consensus regarding the role of ethics infrastructure in preventing corrupt behavior and misconduct.

The ethical dimension of public administration. The question of ethics is one closely linked to human existence involving character traits, ethical conduct and morals of human beings. Various ethical theories try to define what is good or bad, right or wrong to do, and at the same time evaluate bad and wrong from the point of view of values and criteria which are stated by them as ethical and morally reasonable, required and proper to follow. As, in principle, ethics has to do with actions of man, it requires adjustments in one's actions, attitudes, especially in the case of public administration, its management activities, ethical climate in organizations and the administrator's ethical competences in decision-making processes.⁸

Ethical concern, to ensure high standards of behaviour within civil service, is not a new phenomenon. Davis (2009) observed that demands for ethical conduct on the part of politicians and public officials predated the modern concern for the rule of law and can be traced to Greek and Roman times.⁹ The ethical dimension of public administration has engaged the attention of scholars, donor agencies and public servants. Indeed, the preoccupation for ethics in the public sector has become a significant issue in both the developed and developing countries¹⁰.

According to the organizational theory, ethics are conceptualized as important components of organizational culture having an instrumental role in determining,

7 Freedom House. Nations in transit 2017, Moldova Country Profile. Retrieved from <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/moldova>

8 D. Ondrova. Challenges of Modern Public Administration and Ethical Decision-Making. Poland Review of Public Administration, 2017, (3).

9 H. Davis. Ethics and standards of conduct. In T. Bovaird, & E. Löffler (Eds.), Public Management and Government. New York: Routledge, 2009.

10 J. Ayee. Public Service in Africa: Ethics: Proceedings of the Second Pan-African Conference of Ministers of Civil Service. Rabat, Morocco, 13-15 December, 1998.

guiding and informing behaviour¹¹. While the practice, study and understanding of public administration has evolved considerably over recent decades, the concept of „public service ethics” remains fundamental to all aspects of government and administration. Reflecting this, Beck Jorgensen and Bozeman (2007) argue that ‘there is no more important topic in public administration and policy than public values’.¹²

Pursuing the same idea, James Bowman’s (1991) reflexions on the place of ethics in the public sector and the process of decision making results in a valuable judgement about moral choice. He states that “*Ethics is action, the way we practice our values, a guidance system to be used in making decisions*”. Bowman also cautions that it “*exists in the gap between the ‘is’ and the ‘ought,’*” and he points out that public officials “*have many difficult decisions to make. . . Ethical ones are tougher than most.*”¹³ Along this same line of reasoning, Lewis and Gilman (2005) relate the concept of ethics to public service in that ethical principles are guides to action; they operationalize values and cue behaviour befitting public service.¹⁴

As promoted by Cooper (2001)¹⁵ ethics in public administration is not a transient concept but has proven to be an approach which has shown a great deal of sustainability which is fundamental to the area of public administration. Public service ethics are also defined as broad norms that delineate how public servants — as agents of the state, and where applicable, as members of an established profession such as accounting law, etc. — should exercise judgment and discretion in carrying out their official duties.¹⁶ It encompasses a broad and widening range of principles and value which include objectivity, impartiality, fairness, sensitivity, compassion, responsiveness, accountability, equity, professionalism, integrity, efficiency, justice and courtesy.¹⁷ In another definition provided by Svara (2007), “*Administrative ethics refers to well-based standards of right and wrong that prescribes what public administrators ought to do, in terms of duty to public service, principles, virtues, and benefits to society.*”¹⁸ An ethi-

11 G. Hofstede, and G. J. Hofstede. *Cultures and organisations: software of the mind*. London: McGraw Hill. 2005.

12 T. B. Beck Jorgensen, and B. Bozeman. *Public values: an inventory’ administration and society*.” Vol. 39 (3), 2007, p.354-81.

13 J. Bowman. *Introduction: Ethical Theory and Practice in Public Management*, in *Ethical Frontiers in Public Management: Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*, San Francisco: Jossey-Bass, 1991.

14 C.W. Lewis and S. Gilman. *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem Solving Guide*. San Francisco: Jossey-Bass, cop. 2005, 2nd Ed.

15 L.T. Cooper. *The emergence of administrative ethics as a field of study in the United States*. *Handbook of Administrative Ethics*, 2001, pp. 1-36.

16 UNDESA. *Professionalism and ethics in the public service: Issues and practices in selected regions*. New York, 2000.

17 OECD. *Building public trust: Ethics measures in OECD countries*. PUMA Policy Brief no. 4, 2000. Available at oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Managing-Ethics-in-the-Public-Service.pdf.

18 J. Svara. *The ethics primer: For public administrators in government and nonprofit organizations*. Boston: Jones and Bartlett Publishers, 2007.

cal civil servant is an honest civil servant, someone who doesn't seek private gain at public expenses, someone who takes decisions based on standards of morality and pursuing the public interest.

Mission of administrative ethics. The mission of administrative ethics is deeply interconnected with the scope of administrative and political authorities of the state itself. By way of illustration, even a brief reflection on the mission of the state institutions, is already an example of the usefulness of such a clarification. To this end, what is the purpose of ethics in public services? What are they aiming for? Clearly, administrative ethics are not aiming at the global action of an individual in all the circumstances of life but, in a narrower angle, the global action of a person in a public professional setting.

What is civil service and what kind of mission is designed to fulfil? Are we talking only of a group of public sector employees who are assigned to the government administrative apparatus and who are conferred the status of civil servants to assume some specific roles within the public authority? Or they are something more than that?

The mission of administrative ethics we are talking about concerns the very nature of the behaviours wanted to be promoted or, conversely, to outlaw in the exercise of the responsibilities and functions of public servants. In such a perspective, as it is desired that the behaviour of the state civil service be at all times legal, ethical and appropriate, it is necessary to postulate, firstly, that at all times the chain of authority must not explicitly or implicitly tolerate illegal, unethical or inappropriate behaviour; secondly, that this applies not only to the concrete attitudes and behaviours of civil servants, but also to the "appearances" that they can arouse in public opinion and in organizations; third, that the management of ethics and "standards of conduct" cannot be limited to observing and controlling behaviours, but also sanctioning them (negatively) if they derogate from a legal standard.¹⁹

Administrative ethics and corruption: Two sides of the same coin? Another reason for giving more attention to the ethics in the civil service is of course the issue of corruption. Deviation from normal standards of ethics takes various forms of corruption and illegal acts in the civil service. Leaving aside the disputable issue of how to define corruption, it is clear that this is a phenomenon that concerns many citizens both in the developed and developing countries.

There is a linkage between the erosion of ethical values and the rise in corruption or its continuation at a greater scale. Corruption of any kind in the workplace undermines sound governance and ethical behaviour. "*Ethical conduct and corruption in the public sector are the two sides of the one coin,*" comments Whitton (2001)²⁰.

19 Pierre Bernier. L'éthique au sein du service public : un aspect de la gestion à moderniser. *Éthique publique*, vol. 4, n° 1, 2002, Available at: URL: <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2497>.

20 Howard Whitton. Implementing effective ethics standards in government and the civil service. 2001. <http://www.oecd.org/dataoecd/62/57/35521740.pdf>.

Frisch (1994) captured this succinctly: “. . . *corruption kills the development spirit — nothing is as destructive to a society as the rush to quick and easy money which makes fools of those who can work honestly and constructively*”²¹. So the public administration literature has called for improved ethics within the field and sets improving the ethical level in the civil service at the top of the reform agenda.

Corruption is one of the hardest issues states have to face in the governance process. Corrupt practices rob governments of the means to ensure a better life for their people, while many in government may feel that exposure of corruption erodes their legitimacy. Corruption is the outcome of decline in ethical and moral values in governance.²²

No one doubts the fact that corruption imposes big losses on society and political order. Corruption (i.e., the abuse of public power for private gains) undermines the legitimacy and effectiveness of government, discourages investment, reduces tax revenues, limits economic growth, and lowers the quality of infrastructure and public services²³. Nowadays researchers of corruption generally agree on that point.²⁴ They also agree that the development of ethical infrastructures in national public administration might improve the situation.

In order to control corruption, we need a higher level of political morality to inspire society and motivate government to pursue the path of integrity and accountability. What citizens want is to see public resources properly managed in a moral way by public officials. This logic is reflected as well in the OECD “Principles for Managing Ethics in Public Service” (PUMA Policy Brief 4 1998) which includes among many others, the following requirements: “*to develop core ethical standards and principles for guiding public service; to create a legal framework for communicating minimum obligatory standards; to ensure commitment by the political leaders to foster ethical climates through high standards of conduct; to establish clear rules of ethical standards to guide the behaviour of public servants in dealing with the private sector; to create an organizational environment that fosters ethical behaviour; to elaborate management policies and procedures that demonstrate commitment to ethical standards; to promote integrity in public service*”²⁵ etc.

21 D. Frisch. Effects of corruption on development. Democracy and Human Rights in West Africa. Cotonou, Benin: Africa Leadership Forum, 1994.

22 UNESCO. Media and Good Governance. 2016. <http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizesand-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedomday/previouscelebrations/worldpressfreedomday200900000/theme-media-and-good-governance/>.

23 A. Ades and R. Di Tella. Competition and corruption. Working Paper, Oxford University, Institute of Economics and Statistics, March, 1994.

24 R. Klitgaard. Controlling corruption”. Los Angeles and Berkeley: University of California Press, 1991.

25 OECD. Building public trust: Ethics measures in OECD countries. PUMA Policy Brief no. 4, 2000. Available at <http://www.oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Managing-Ethics-in-the-Public-Service.pdf>

We can see that the preoccupation for enhancing ethics in national public administration, in establishing ethical infrastructures and adopting ethical regulations for civil servants in order to fight with corruption has become in the last decades an international concern. The obvious linkage between the raise of corruption and the weakness of morality and ethics is not a recent observation and has been supported and proved by many scholars before.

More and more researchers highlight the fact that the issue of corruption is first of all a symptom of „moral decline” and erosion of values in public administration.²⁶ Based on this affirmation, it's reasonable for us to consider that the development of ethical standards and principles to guide civil servants might help building integrity and also act as an anti-corruption tool. The example of some developed countries who have succeeded in creating an efficient ethics infrastructure can serve as an evidence of this affirmation viability. So the question should be not wheatear ethical legislation can be used as a tool in fighting corruption (the answer being evident), but rather what kind of ethical legislative `package` a country should adopt and which are the right mechanisms to make their implementation successful?

A code of public service ethics is a statement of principles and standards about the right conduct of public servants²⁷. Codes of ethics are written to guide behaviour and encourage moral conduct. Pursuing the same line S. Gilman states that *„Codes are not designed for “bad” and „dishonest” people, but for those persons who want to act in an ethical way. It is rarely possible for a bad person to willingly follow ethical rules, while most people — especially civil servants — welcome ethical guidance in difficult or confusing situations. The average person is not grossly immoral but often tempted, and sometimes uncertain of what appears to be a virtuous path.*²⁸

Ethics codes are not simply a text. Their role is to exemplify the fundamental principles and values of a public service.²⁹

Questioning the efficiency of ethical regulations as means of combating corrupt behavior. In the field of ethics, rules and codes are still, by far, the most important instruments. During the last decade many countries have introduced numerous new rules and regulations to prevent unethical behaviour and to promote good behaviour. Today, a well-written and well implemented ethics code is seen as a useful instrument that clarifies the values and standards of official behaviour. In the meantime, no administration can afford to have no code.³⁰

26 Idem.

27 Kenneth Kernaghan. Promoting Public Service Ethics: The Codification Option. McGill-Queen's University Press, 1993. Available at: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7zszk7.8>

28 S. Gilman. Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative Successes and Lessons”, World Bank, 2005.

29 B. Rostein and N. Sorak. Ethical codes for the public administration. A comparative survey. WORKING PAPER SERIES 2017:12 QOG, University of Gothenburg, 2017.

30 C. Demmke. Effectiveness of Good Governance and Ethics in Central Administration. Study for the 57th Meeting of the Directors General responsible for Public Services in EU Member

However, even the most active advocates of codes of ethics recognize that these documents are not as far a panacea for unethical conduct of civil servants. Until now, hard debates are going and many practitioners continue to doubt the utility of codes of ethics in combating misconduct and corruption among public officials. A Schwartz and Cragg study (2000) state that the implementation and enforcement of a code of ethics is a key factor in determining its efficiency. It appears that without effective enforcement mechanisms, legal and administrative provisions on ethics and corruption may appear to be ineffective.

According to Kernaghan K. (1993)³¹, perhaps the most common complaint made by critics of public service codes is that codes of ethics, even if they contain detailed provisions, are difficult to enforce; indeed many codes contain no provision for their enforcement. Second, according to the same author, given the considerable size and complexity of government, it is difficult to draft a code that can be applied effectively and fairly across all departments and agencies. Third, codes can affect adversely the individual rights and private lives of persons whose ethical behaviour is beyond reproach. Fourth, as Kernaghan remarks, certain ethical and value issues (for example determining what measure of risk to the public is acceptable) are not easily amenable to management by ethical rules in general or ethical codes in particular. Fifth and finally, codes are ineffective in dealing with systemic corruption where ‘the organization professes an external code of ethics which is contradicted by internal practices’ and where ‘internal practices encourage, abet and hide violations of the external code’.³²

Advocates of public service codes acknowledge that codes alone are not sufficient to ensure ethical behaviour but contend that codes can effectively promote public trust and confidence in the ethical performance of public servants and make a modest contribution to decreasing unethical practice in the public sector³³.

Pursuing the same line, Menzel D., (2005) states the following “*The conventional wisdom is that codes have a positive influence in governance, especially in deterring unethical acts by ethically motivated public servants. That is, unethical officials are likely to be unethical regardless of whether a code exists, but those who want to be ethical find a code helpful in guiding their behaviour*”³⁴. The most important analysis on the effectiveness of codes has been written by Gilman (2005). According to him codes can only be successful as long as they have clear behaviour objectives. They should

States, European Institute of Public Administration, December 2011.

31 Kenneth Kernaghan. Promoting Public Service Ethics: The Codification Option.” McGill-Queen’s University Press, 1993. Available at: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7zszk7.8>

32 Gerald Caiden. Public service ethics: what should be done?” Ethics in the Public Service: Comparative Perspectives, Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1983.

33 Kenneth Kernaghan. Ethical Conduct: Guidelines for Government Employees. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 1975.

34 Donald C. Menzel. Research on Ethics and Integrity in Governance: A Review and Assessment, Public Integrity, 7 (2), 2005, p.147-168.

harmonize with the mission plans and objectives of the authority. Next, codes should be modest and not promise things they cannot achieve (as ending corruption).³⁵

One of the main weaknesses of codes of ethics, as we mentioned previously, is that in most cases, they are characterized by weak enforcement mechanisms. This means that, on the one hand, they are more vulnerable to non-compliance and violations, and, on the other hand, their successful implementation depends to a large extent on the existence of a strong and efficient ethics infrastructure and political commitment to ensure the public sector adherence to a code. In the same time, while it would seem logical to argue that codes without enforcement are weaker in their effect than those with enforcement, Menzel (2010) suggests that “unethical officials are likely to be unethical regardless of whether a code exists,” but he also supports the idea that those civil servants who want to be ethical will find a code useful.”³⁶

I. Garcia-Sanchez³⁷ in her study tried to answer the question whether or not Ethics Codes are effective tools in controlling corruption. With that aim, the researcher has conducted an analysis of 154 national administrations whose information on ethical codes is available on the UN’s website. The results are not very encouraging. Her findings stress the absence of significant influence of codes on corruption problems in the public context, both in developed and developing countries. Different authors have different opinions on the efficiency of ethical regulations. So, the question about the effectiveness of this instruments remains open.

It is true that the Code of Ethics itself cannot change radically the situation related with corruption in countries where this phenomenon has reached threatening dimensions. But a solid ethics infrastructure, supported by an efficient enforcement mechanism can lead to different perspectives on the efficiency of ethical legislation in combating corruption and maladministration.

The rise of ethics in Moldova’s public administration. The year 1991 is perceived as the year which marked the reorganization and overall reconceptualization of the public sector in the young Moldovan State. Having soviet administrative traditions and legacies as a background for building a new public administration, the new created European state encountered numerous obstacles in adopting and implementing a new administrative style. The subordination of the State administration to political power, the integration of the party administration into the state administration was the essence of the Soviet type of administrative.³⁸ The overall social, economic and

35 S. Gilman. Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative Successes and Lessons. World Bank, 2005.

36 D.C. Menzel. Ethical Moments in Government: Cases and Controversies. Boca CRC Press, 2010.

37 I. Garcia-Sanchez. Effectiveness of Ethics Codes in the Public Sphere: Are They Useful in Controlling Corruption? International Journal of Public Administration, 34: 190-195, 2011. Retrieved from <http://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080/01900692.2010.532184>.

38 J. Blondel, F. Muller-Rommel, D. Malova et. al. Governing new European democracies. London: Palgrave Macmillan.

political crisis, lack of skills and knowledge, lack of accountability traditions, rigid hierarchy and legislation were just some of the critical issues Moldova had to face at the beginning of its road for development and democracy.

The restructuring of the public service system started with a combination of Weberian bureaucracy and New Public Management (NPM) inspired reforms. The renewal of public administration legal framework in Moldova of 90' represented a time necessity indicated by the collapse of communism system with its full political subordination of the civil service to the political structure of the Communist Party. The civil service was not defined in legal terms and a large number of officials were dismissed from public administration because of their political convinces.³⁹

The Civil Servants Law of 1996 couldn't realize to avoid the politicization of human resources management procedures and the shortcomings, which brought such politicization to the establishment of a permanent and stable professional civil service able to perform the functions of the state. Moldavian public administration reform and the human resource management as an important component of this reform were faced with new challenges of consolidation of new born democratic institutions and the strengthening of legal state. In order to achieve these goals the government approved the "*Reform Strategy of Public Administration*" (1997), which was inspired by the principles of transparency and citizen participation as well as by the government engagement toward the European standards and values⁴⁰. Then, the second attempt of the government was the Law on public function and status of civil servant (2008), which tried to correct the mistakes of previous legislation and establish the civil service system in Moldova based on a meritocratic system⁴¹.

The precautionary behaviour of legislators regarding inclusion of ethical measures in legislation before 2000 is directly connected to changes of political regimes and subsequent changes of values in society. In this context, the motivation for institutionalizing an ethics infrastructure was determined by the external pressure coming from international organizations and the profound crisis of values which characterized Moldovan public service at the beginning of a new century. The rise of an ethical discourse in the Government was also an attempt to answer the crisis of confidence that undermines the credibility of institutions.

The EU integration has been Moldova's biggest political and social aspiration and challenge for nearly two decades. The public administration reform represents one of the country's key challenges and is directly linked to the European integration

39 Agh, A., 2003, „Public Administration in Central and Eastern Europe”, Handbook of Public Administration”, Sage Publication, London, 2007.

40 L. Matei, C. Lazar. Development and Regulation of Civil Service in Central and Eastern European States — A Comparative Analysis in View of Good Governance. IIAS Conference, Helsinki, 2009. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1440099>

41 A. Matei, F. Popa. Meritocratic Aspects Concerning Civil Servant Career. Comparative Study In Central and Eastern European Countries. National School of Political Studies and Public Administration, 2010.

of our country. The EU integration requires as a precondition the establishment of a sufficient administrative capacity and the ability to adopt and implement EU legislation. In order to meet the international standards and respect of shared international standards and norms in the field of ethics, Moldova began to undertake steps to address ethical issues by adopting legislation and establishing institutional capacities.

The theme of challenge and intervention — the challenges posed by the new and ongoing issues surrounding values and ethics and government interventions to address these challenges — is the main common thread. It is the story of a continuous increase in the scope and complexity of issues of values and ethics; it is also the story of multiple efforts for building a professional public service dedicated to the public interest.

Several values of the public service competed for primacy during this period. The concerns about integrity issues shared the spotlight with those about accountability. This awareness is partly explained by the increasing complexity of the public administration and the logical need for civil servants to have a reasonable degree of freedom of decision in administrative matters. The government's response was to adopt a large range of measures that imposed more rules on public servants in performing their duties. This reaction was determined by public concerns about bureaucratic power and, particularly, its abuse. As we discuss below, the relatively greater emphasis on values over the rules since the mid-1990s has given way to a renewed preponderance of rules as a result of government scandals at the turn of the century.

In addition, the goal was to create a responsive public service not only by making it more representative, but also by allowing greater citizen participation in the policy-making process. Finally, the government's response to the public's growing desire to access information and ensure the protection of personal information has laid the foundation for an ongoing debate on the issues of privacy, the protection of privacy and security.

Part of the government's response to the multiple corruption scandals has greatly increased the focus on the concept and management of public service values. This attention was also the result of developments in the private sector. The New Public Management (NPM) movement, which focuses on the application of business practices and values to the public sector, has become increasingly influential. This influence was accentuated by the movement of "organizational culture". Values were presented as the essence of organizational culture and the key to business prosperity. Both movements have had a significant impact on the public service by focusing more on strategic planning, accountability for results, and "professional" values.

The search for these "new" professional values has been accompanied by an increase in awareness of the importance of democratic values such as accountability and the public interest. In its 2002 report, a Committee, made up of deputy ministers, emphasized that values "represent the strongly grounded beliefs or basic preferences that guide our goals and behaviours." This notion of core values on which the rules

of ethics and other rules are based is a constant theme in Moldova's dialogue on public service values.

Concerns related to Moldova's Code of Conduct for civil servants

A well-written and well-implemented code of ethics/of conduct or declaration of values is a useful tool that clarifies the values and standards of official behaviour. In most cases, the code restates and elaborates the values and principles already embodied in legislation. This is useful since the relevant values and standards are generally scattered in numerous legal documents, which makes it difficult to locate the information and to understand the general idea of civil service (Moilanen T, Salminen A., 2006).

In 2008, the Government of Moldova adopted the Code of Conduct for civil servants. The Code sets out the core values that are the essence of Moldova's professional civil service. The adoption of the Code was a milestone in the Moldovan epic toward a values and ethics-based public service. As in any long trip, it is important to take the time to reflect on the path and lessons that can guide us in our next steps.

The Code is a normative act regulating the professional conduct of civil servants having the objectives of creating a climate of trust between citizens and public administration authorities, ensuring the quality of public service, good administration in the realization of the public interest, as well as the elimination of excessive bureaucracy and corruption in the public administration. The main purpose of the Code was to set rules of conduct for the public administration employees according to some standards and ethical requirements, and to make the public aware of the conduct that civil servants should have (Article 1 of the Code).

The law gives no clear explanations or definitions of certain terms on ethics or ethical conduct. It only establishes the main principles to which the civil servants should adhere. These principles have an imperative character and their task is to regulate in a strict way the behaviour of public sector employees. In addition to the principles mentioned above, the Code of Conduct (2008) addresses the issues of conflict of interest, external activities of employees of public administration, and benefits (gifts and favours).

According to the Code, the principles governing the professional conduct of Moldovan civil servants are the following:

- The **supremacy of the Constitution and the law**, according to which civil servants have the duty to comply with the Constitution and the laws of the country;
- **Priority of public interest**, principle according to which civil servants have the duty to place the public interest above any personal interest in the exercise of public office;
- **Ensuring equal treatment** of citizens before public authorities and institutions. According to this principle civil servants have the duty to apply the

- same legal regime in identical or similar situations;
- **Professionalism** — civil servants have the obligation to perform their duties with responsibility, competence, efficiency, fairness and conscientiousness;
 - **Moral integrity** — civil servants are forbidden to seek or to accept, directly or indirectly for themselves or for others, any advantage or benefit in view of the public office they hold or to abuse in any way of the power they have;
 - **Impartiality and independence**, principles according to which civil servants are obliged to have an objective, neutral attitude towards any political, economic or religious interest in the exercise of public office;
 - **Openness and transparency**, a principle according to which the activities of civil servants in the exercise of their functions are subject to citizens monitoring.
 - **Loyalty** — this principle implies that the public servant must be attached to the authority in which he works, meaning that he cannot denigrate, sabotage or defame the image of the public entity. The principle of loyalty relates strictly to the public authority, not to its leaders.

In Article 11, the law specifies that civil servants should not solicit or accept gifts, services, favours, invitations, or any other benefit intended for their personal use, their family, parents, friends, or persons with whom they have business relationships; or of political nature. These “attentions” can influence impartiality and objectivity in the exercise of public functions held.

The principles we mentioned constitute a high-level synthesis of ethical standards for Moldovan civil servants. As such, they are an essential component of the service culture that Moldovan public administration wishes to embrace. In the event of violation of the Code of Conduct, the civil servant is liable to disciplinary, contravention or, as the case may be, criminal liability, depending on the specific rule from which he / she derogated. The Code also gives instructions for avoiding the conflict of interest, including the resolution of these kind of conflicts before or after the employment when the official realizes that such a conflict exists within the authority. According to art. 12 of the Code, the civil servant is obliged to inform the hierarchical superior immediately, but not later than 3 days from the date of the finding, about the existing conflict of interest. The Code doesn't provide a clear definition of the situations causing conflict of interests. In this case, the interpretation of these norms might appear to be a little ambiguous and confuse.

In 2016, the Code suffered some modifications and a new article (12) containing protective measures for civil servants was introduced. The necessity of these protective measures is justified by the fight against corruption and, in this context, the need to protect civil servants who denounce acts of corruption (the presumption of good faith, confidentiality of personal data, and the possibility of being transferred to another job).

Republic of Moldova still equates its efforts of building “Public Sector Ethics” with anti-corruption efforts, limiting its engagement to a minimalist written Code of

Conduct for civil servants. This is a quite narrow and as we have already seen, inefficient way of dealing with the problem. Publishing a Code of Ethics, by itself, will achieve little. Moldovan civil service doesn't need more papers with declarative value, the success formula consists in the right implementation and enforcement of the Code along with other laws regulating civil service integrity. Without effective enforcement mechanisms, legal provisions on ethics and corruption seem to be ineffective.

*“Without enforcement, simply setting limits on behaviour and threatening sanctions is like having teeth without biting. The threat of sanctions will only act as a deterrent where they are sufficient, enforced and respected. Enforcement begins with an assessment of the incentives and disincentives to proscribed behaviour, backed up by independent and adequately resourced prosecution and investigation services. These services need to be seen as being effective to gain credibility, not only in the public service but also in the public at large”*⁴².

Conclusions. Ethical and anti-corruption reforms have become an integral part of public service reform in Republic of Moldova, thanks to government's acknowledgement that public service reforms may be weakened by corruption and other immoral practices.

The existing institutions and legislative measures are capable of stimulating only indirectly ethical behaviour. Ethical code can be considered as a good instrument for enforcing morality and integrity in the administrative system. However, the Code only is not enough. From a general point of view, the vision and clear objectives to be achieved through ethics are missing. Despite the fact that some instruments responsible for addressing ethics were adopted, their value is merely a declarative one. At the same time the promotion of ethical standards is insufficient and the guidelines for applying the ethic code are still missing.

Since 2011 Moldova accelerated the pace of adopting the anti-corruption legislation with an emphasis on promoting a new dimension of ethics within Moldovan public administration but there is still much room for improvement. Due to the frequent legislative changes, there are discrepancies and conflicts between different legislative acts and some legislation which is not precise enough. Many laws don't provide clear accountability mechanisms. These laws say what the public official should not do, but they don't provide proportional sanctions. Therefore, there is a need for reviewing the legal framework from the point of view of its coherence.

An additional problem with the legislation promoting professional and institutional integrity is the implementation. Moldova, for example is one of the few countries in the world which has a Law on polygraph testing. Even though this law exists since 2008 the subordinate regulations that would ensure its implementation are still missing.

Finally, there is a problem of discrepancy in how legal norms are understood and applied. The pressure to comply with EU conditions for visa liberalization and the

42 OECD. Ethics in public service. Paris: OECD, 1996.

association process has contributed to the process of building up the integrity legal framework, but has not so far translated into significant improvements in the public administration, which has remained highly politicized and vulnerable to corruption.

Additionally, as a tool for ensuring integrity and combating corruption, efforts have been made to introduce and establish ethical principles, together with other reforms that aimed at building an ethical, depoliticized, effective, and uncorrupted public administration. However, results of these efforts have been mixed as ethics in the Moldavian public administration has failed so far in becoming a fully effective anti-corruption tool. Irrespective of the adoption of a certain number of laws promoting administrative ethics and a higher level of professional integrity, the level of implementation and actual value of the adopted documents remains generally poor. We believe that the main factors explaining this situation are: (1) the lack of clear understanding of ethics by the national legislator; (2) the underestimation of ethics role in fighting against corruption and other forms of abuse within Public Administration; (3) limitation of efforts with the mere adoption of legal acts having mostly a „declarative” value just for” pleasing” the citizens and for showing compliance with international standards.

AUTODETERMINAREA ȘI SECESIONISMUL TERITORIAL (PARTEA I)

Victor POPA, doctor habilitat, profesor universitar (ORCID: 0000-0001-7152-9954)

SELF-DETERMINATION AND TERRITORIAL SECESSIONISM (PART I)

The right of peoples to decide their fate is one of the fundamental principles of international law, adopted in the context of the decolonization process of Africa and Asia after the Second World War. The interpretation of this principle from the point of view of the contemporary concept provides for the right to autonomy, including economic and cultural, but not separatism.

The disintegration of the ex-USSR and ex-Yugoslavia sparked new discussions on the concept, largely influenced by non-legal factors. However, the right of peoples to self-determination should be reviewed only in the context of the other principles of international law and, in particular, the sovereign equality of states and their territorial integrity.

Keywords: self-determination, separatism, secessionism, autonomy, people, nation, territory.

Dreptul popoarelor de a dispune de ele însele constituie unul din principiile fundamentale ale dreptului internațional, fiind adoptat în contextul procesului de decolonizare a Africii și Asiei după cel de-al Doilea Război Mondial. Interpretarea acestui principiu din punct de vedere al conceptului contemporan prevede dreptul la autonomie, inclusiv economică și culturală, dar nicidecum nu separatism. Destrămarea ex-URSS și a ex-Iugoslaviei a trezit noi discuții asupra conceptului respectiv, în mare a parte acest proces fiind influențat de factori non-juridici. Or, dreptul popoarelor la autodeterminare trebuie examinat doar în contextul celorlalte principii ale dreptului internațional, în special egalitatea suverană a statelor și integritatea teritorială.

Cuvinte-cheie: autodeterminare, separatism, secesionism, autonomie, popor, națiune, teritoriu.

Dreptul la autodeterminare

În perioada 1989—1990 Europa fiind cuprinsă de valul unor transformări, schimbări politice, epocale, s-a prăbușit imperiul socialist de tip sovietic, iar trei state multinaționale, URSS, Iugoslavia, Cehoslovacia, sa-u dezintegrat transformându-se în 22 state noi. Odată cu aceasta sa-u declanșat conflicte etnice sângeroase (Rusia — Cecenia, Georgia — Abhazia, Armenia — Carabahul de Munte — Azerbaidjan, Moldova — Transnistria, Iugoslavia — Bosnia-Herțegovina) soluția tuturor problemelor fiind văzută în *autodeterminare*.¹

1 Victor Popa. Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele, Capitolul II. Organizarea politico-juridică a statului. Ed. TISH, 2005, p.359.

Problema autodeterminării este destul de complicată, am spune chiar un teren periculos, cu diverse opinii și nu întotdeauna științifice.

De la bun început trebuie înțeles că principiul autodeterminării este *expresia dreptului popoarelor de a dispune de propriul teritoriu în scopul întemeierii statelor naționale*.

La o analiză atentă a criteriilor prin care se identifică un popor vom desprinde unele elemente definitorii: *teritoriu comun; tradiție istorică comună; identitate etnică, omogenitate culturală, conștiința și voința de a fi identificat ca popor*. Dacă vom compara aceste elemente cu definiția dată națiunii, *comunitate istorică de oameni, constituită pe parcursul formării comunității teritoriale, a relațiilor economice, a limbii literare comune, a trăsăturilor specifice ale culturii și psihologiei naționale*, vom observa o identitate care demonstrează o strânsă legătură între națiune și popor. Deci, poporul nu poate fi văzut pur și simplu ca un ansamblu de indivizi care locuiesc pe un anumit teritoriu. Dacă am admite așa ceva, inevitabil ne-am trezi într-o bună zi cu sute de „*popoare*” care ar pretinde dreptul la autodeterminare.

Un răspuns clar la această întrebare îl oferă și dreptul internațional deoarece, el măsoară puterea atractivă a principiului de naționalități, privit sub unghiul dreptului popoarelor de a dispune de ele înșiși, drept care poartă denumirea de autodeterminare.

În afară de aceasta, *conștiința și voința de a fi identificat în calitate de popor* nu poate veni din presimțirile unor lideri sau a unor profeți ci *din individualitatea colectivă de natură națională și teritorială*.

Cât privește teritoriul, și acesta este indisolubil legat de popor, considerându-se teritoriu etnic, adică spațiul în care în rezultatul unei îndelungate conviețuiri în comun ansamblul de indivizi s-au transformat în națiune autodeterminându-se în stat.

Deci, omogenitatea etnică într-o zonă, regiune a unui stat național nu poate servi criteriu pentru autodeterminare.

Dreptul la suveranitate națională sau autodeterminare aparține popoarelor (națiunilor) care corespund criteriilor menționate.

Problema se complică în cazurile în care, pe teritoriul în care locuiește un popor, care pretinde autodeterminarea, mai trăesc și alte popoare sau minorități sau în cazul în care, pe teritorii etnice ale unor popoare, în virtutea unor consecințe istorice, sunt mutate popoare de altă origine. În ultimul caz răspunsul nu este prea complicat deoarece autodeterminarea pe teritorii străine nu este posibilă din considerente deja menționate, teritoriul este indivizibil și inalienabil. Cât privește primul caz, soluționarea problemei trebuie să aibă loc în conformitate cu normele dreptului internațional.

Există părerea că în Carta Națiunilor Unite autodeterminare este identificată cu independența. Întrădevăr, expresia de la art.1 și art.55 „*respectarea principiilor drepturilor egale și al autodeterminării*” se referă la dreptul poporului unui stat de a fi protejat de amestecul altui stat, *drepturi egale* se referă la state și nu la indivizi.

În afară de aceasta trebuie să ținem cont că la momentul apariției Cartei Națiunilor Unite (1946) era în plină desfășurare procesul decolonizării, existând popoare dependente, guvernate.

În Pactul asupra Drepturilor Civile și Politice și în Pactul asupra Drepturilor Economice, Sociale și Culturale, art.1 comun prevede că „*toate popoarele au dreptul la autodeterminare în virtutea căruia ele își determină liber statutul lor politic și își urmează propria dezvoltare economică, socială și culturală*“. Actul Final de la Helsinki vorbește și el de faptul că autodeterminarea este un drept al popoarelor.

Din aceste considerente este foarte important aprecierea justă a calității de popor, a teritoriului pe care acest popor s-a dezvoltat și pe care pretinde autodeterminarea. În orice caz, trebuie ținut cont și de faptul că în documentele internaționale, dreptul la autodeterminare este condiționat de postulatul că *nimic nu poate fi interpretat ca autorizând sau incurajând orice acțiune care ar putea dezmembra sau diviza în totalitate sau parțial integritatea teritorială sau unitatea politică a statelor suverane și independente*.

Dreptul la autodeterminare, de care dispun minoritățile naționale, presupune doar recunoașterea specificului lor etnic și dreptul la un anumit grad de autonomie culturală și administrativă în cadrul unui stat. Dreptul internațional acordă prioritate integrității teritoriale sau unității politice a statelor suverane și independente. În regulă generală într-un stat unitar, organizarea administrativă a teritoriului este, și ea unitară, ca aspect al egalității juridice a teritoriului statului. De la această regulă pot exista și excepții, dar numai dacă sunt recunoscute expres de Constituție ori dacă legea fundamentală îngăduie legiuitorului ordinar să le stabilească.

Secesionismul teritorial

Autodeterminarea, în foarte multe cazuri, a încercat a fi utilizată de diferite grupări etnice luând ca baza principiului autodeterminării popoarelor, în realitate însă îmbrăcând mantia separatismului politic pentru a ascunde intențiile veritabile, pe care doresc să le realizeze.

Separatismul politic poate fi definit ca o mișcare politică, care are ca scop desprinderea dintr-un grup social constituit, sau desprinderea din teritoriul unui stat și constituirea unei formațiuni statale independente. (Transnistria — Republica Moldova, Republicile populare — Crimeea, Donețk și Lugansk în Ucraina). În unele cazuri scopul mișcării separatiste este obținerea unei largi autonomii în cadrul unor statute speciale (găgăuzii în Republica Moldova).

Astfel fiind văzute lucrurile, trebuie să menționăm că separatismul este specific unor grupări etnice, minorități naționale care se deosebesc de etnia de bază care constituie statul respectiv și exprimă tendința de a-și declara autodeterminarea politică.

Separatismului contemporan îi sunt caracteristice activități programate în baza principiului autodeterminării, adesea ori utilizând forme violente care duc până la relații dușmănoase, activități teroriste, vărsări de sânge, războaie. Dar cum deja am observat din cele expuse anterior, autodeterminare politică nu se referă la grupările etnice ci la dreptul popoarelor sau națiunilor de a întemeia state, sau a-și revindeca suveranitatea asupra teritoriilor naționale. Separatismul se caracterizează mai mult

prin tendința unui sau mai multor grupări etnice de a se desprinde din sistemul politic respectiv și a crea un sistem politic propriu în detrimentul întregului popor.

Separatismul se caracterizează prin tendințele unor minorități naționale de a constitui formațiuni statale. Este o situația destul de dificilă, dacă vom lua în considerație faptul că pe globul pământesc există circa 3000 de etnii, dintre care numai 300 sunt asociate în state sau diferite autonomii cu elemente statale.

Etnicitatea, ca forță generatoare de conflicte etnice și procese secesioniste a fost analizată de diverse abordări teoretice, însă etnicitatea nu presupune în mod obligatoriu apariția unui conflict etnic sau a unui proces de secesiune. Etnicitatea este una din forțele care în moderație, susține Donald L. Horowitz, ajută la construirea comunităților, dar în exces duce la distrugerea lor.²

Nu toate grupurile etnice însă, doresc să-și creeze propriul stat pe teritoriul pe care îl ocupă, menționează Raul Marian, unele dorind să emigreze, altele să preia controlul statului în interiorul căruia coexistă sau doar să-și mărească autonomia în cadrul acestuia, fără a-i contesta legitimitatea.³

În unele cazuri însă, etnicitatea este furnizorul de conflicte. Dintr-o perspectivă politică, conflictul etnic poate apărea atunci când grupul minoritar etnic se activează politic ca urmare a unor acțiuni discriminatorii ale guvernului central. Bineînțeles, astfel de acțiuni discriminatorii pot avea loc, mai ales în regimurile totalitare (URSS, Iugoslavia). Regimurile democratice se manifestă prin faptul că sunt create condiții egale pentru toți membrii societății, indiferent de origine etnică sau alte calități.

Se știe că orice stat este un furnizor de scopuri comune, a căror producție și furnizare este finanțată de toți cetățenii săi. Cu alte cuvinte, orice stat este un furnizor de bunuri publice. Dar dacă bunurile publice sunt scopuri comune, ele trebuie să presupună consensul. Și cu cât un stat va furniza mai multe bunuri publice în favoarea tuturor, cu atât mai mult ar trebui să se mențină acest consens, fără ca să producă conflicte.

Pentru un conflict însă, nu este suficient ca un grup etnic să se simtă discriminat din punct de vedere economic, el trebuie să se identifice și printr-o ideologie și conducere unică, care poate îmbrăca forma unei mișcări sociale sau politice. Într-o astfel de situație, guvernul central poate opta pentru satisfacerea doleanțelor grupului etnic sau poate întreprinde o reprimare violentă a respectivei mișcări.

În primul caz este vorba despre o secesiune pașnică (autonomie culturală) ce apare prin modificări constituționale și alte reglementări normative. În cel de-al doilea caz deja se poate vorbi despre apariția unui conflict etnic cu consecințe pentru grupul etnic sau întreaga societate.

Astfel, putem susține ca la baza separatismului se află două dimensiuni, una economică și alta politică. Discriminarea economică este o condiție suficientă, dar

2 Donald L. Horowitz. *Ethnic Groups in Conflict*. London, 1985, p.113.

3 Raul Marian. Despre etnitate și conflictele etnice http://www.cadranpolitic.ro/view_article.asp?item=280&title

nu neapărat necesară, pentru ca violențele inter-etnice să izbucnească într-un anumit stat. Discriminarea politică are consecințe mai grave deoarece, grupările etnice în aceste cazuri apelează la o separare care duce până la autodeterminare.

Cele două dimensiuni, politică și economică, pot fi identificate ușor în două procese de secesiune care au dus la destrămarea a două federații pe continentul european. În cazul Cehoslovaciei a contat foarte mult dimensiunea economică, în timp ce în cazul Iugoslaviei predominantă a fost dimensiunea politică, deși se poate vorbi și de nuanțe de factură economică.

Majoritatea statelor care au experimentat procese de secesiune s-au confruntat simultan cu două dinamici ce au interacționat și au intensificat conflictul etnic: politicieni care au folosit identitatea etnică ca factor mobilizator pentru a obține suportul și a-și îmbunătăți poziția în cadrul grupului etnic și teama de insecuritate, sau dilema de securitate a grupurilor etnice.

Procesul de tranziție de la un regim totalitar și o economie socialistă la un regim democratic și o economie de piață intensifică aceste procese competitive deoarece creează oportunități pentru politicieni de a se folosi de identitățile etnice pentru câștiguri politice și mărește gradul de pericol resimțit de diversele grupuri etnice.

În cadrul statelor multietnice, identitatea etnică poate servi liderilor anumitor grupuri etnice ca mijloc de atingere și menținere a puterii politice. Deoarece membrii unui grup etnic sunt interesați de acele politici ce afectează direct respectivul grup, liderii acelui grup vor încerca să dezvolte acele politici ce favorizează grupul, frica de a pierde suport determinându-i să adopte poziții din ce în ce mai intransigente în favoarea grupului pe care îl reprezintă, dezvoltându-se un proces de supralicitare a problemei etnice.

Acest proces de „supralicitare etnică” reprezintă o situație în care elite aflate în competiție încearcă să valorifice cât mai bine interesele unui grup în defavoarea altora. Competiția politică pentru suportul unui grup etnic va crește probabilitatea unor conflicte etnice. Când un guvern discriminează un anumit grup în favoarea altuia sunt create condițiile pentru conflicte etnice și sentimente separatiste. Când supralicitarea etnică se dezvoltă printre politicieni ce reprezintă interesele unui grup etnic ce nu se află la putere și este subiectul unor discriminări din partea altui grup etnic (ce deține puterea politică), acest proces de supralicitare conduce frecvent spre cereri de autonomie sau secesiune.

Așadar, procesele separatiste și conflictele etnice, atunci când apar, sunt determinate și întreținute de o serie de factori și condiții, precum:

- rolul partizan al statului (ce favorizează un grup etnic în detrimentul altuia);
- a unor structuri slabe de mediere a conflictului (statul este controlat de un singur grup etnic celelalte fiind discriminate);
- a unor probleme de încredere între diversele grupuri etnice din interiorul unui stat;
- a unei dileme de securitate între aceste grupuri (insecuritate economică, fizică, politică resimțită de un grup etnic);

- a intervenției unor patroni externi atrași în conflict de grupul mai slab pe baza unor motive ideologice, de identitate etnică, morale.

O analiză a factorilor și condițiilor care declanșează separatismul ca mișcare social-politică permite clasificarea lor după anumite criterii:

- 1) *Criterii teritoriale*, legate de unele consecințe istorice (deportarea unor popoare, cum ar fi tătarii din Crimeea; lipsa unor frontiere administrative clare; dezmembrarea grupului etnic etc.);
- 2) *Criterii politice*, generate de lupta pentru putere la nivel local, regional și central; lupta minorității pentru aprecierea statului său politic; lupta pentru recunoașterea unei largi autonomii sau chiar a independenței; promovarea unor interese geo-politice și strategice a altui stat (Transnistria);
- 3) *Criterii socio-economice*, care izvorăsc dintr-un grad înalt de sărăcie a statului și a unui nivel de viață scăzut a minorităților etnice;
- 4) *Criterii juridice*, izvorâte din cadrul legislativ neefectiv, nivelul înalt al corupției și criminalității, lipsei unei garanții juridice adecvate privind protecția drepturilor minorităților etnice;
- 5) *Criterii demografice*, care se manifestă într-o concentrare masivă a unei etnii pe un anumit teritoriu (albanezii în provincia Kosovo);
- 6) *Criterii socio-culturale*, care generează conflicte legate de limba oficială vorbită, tradiții, obiceiuri, religie.

Deoarece separatismul este un fenomen internațional, în dependență de criteriile care-i stau la bază, și factorii care le-au declanșat, el poate fi grupat în 6 zone geografice, fiecare zonă având unele particularități specifice.

-1- *Zona Europei Occidentale*. Mișcări separatiste sunt înregistrate în Irlanda (Marea Britanie), Țara Bascilor, Catalonia (Spania), Corsica (Franța), Valonia și Flandria (Belgia), Cipru. În această zonă Separatismul are un caracter mai mult etno-confesional în care predomină criteriul socio-economic. De regulă, scopul mișcărilor separatiste din această zonă nu este detașarea din structura statului și crearea unei formațiuni statale. Scopul lor este de a obține o largă autonomie național-culturală și economică în interiorul statelor din care fac parte. Majoritatea populației din zonele respective nu agreează perspectiva de a se separa într-un stat separat, mai mult în perioada în care statele respective fac parte din Uniunea Europeană, care evoluează spre o structură nouă statală. Cipru face o excepție, fiind vorba de o reîntregire a insulei care a fost divizată în 1974 în două zone autonome, o zona a ciprioților greci controlată de Guvernul Cipriot recunoscut pe plan internațional (59% din pământul insulei) și o zona a ciprioților turci (37% din insulă). Zonele sunt separate printr-o zonă tampon controlată de ONU (4% din insulă).

-2- *Zona Europei Centrale și de Est*. În această zonă mișcări separatiste sunt înregistrate în Kosovo, Macedonia, Serbia, Bosnia, România (maghiarii din Transilvania), Republica Moldova (Transnistria, Găgăuzia), Georgia (Abhazia, Osetia), Azerbaigan, Armenia, Cecenia, Daghestan, Ucraina (Crimeea, regiunile Donețc, Lugansc). În această zonă separatismul se deosebește considerabil de cel din zona

Europei Occidentale, deoarece scopul mișcărilor separatiste este de a se autodetermina în unități statale suverane și independente. În acest sens există și precedente prin care se încalcă normele dreptului internațional privind statutul unor anumite teritorii. Astfel, SUA și majoritatea statelor Uniunii Europene, au recunoscut minoritatea albaneză Kosovo ca stat suveran și independent, care s-a autoproclamat pe teritoriul național al Serbiei la 17 februarie 2008 sub denumirea de Republica Kosovo, în pofida tuturor normelor dreptului internațional care reglementează integritatea teritoriilor naționale ale statelor.

În componența Azerbaidjanului se afla regiunea Carabahul de Munte populată preponderent de armeni. A fost suficient ca în 1988 Consiliul regional al Carabahu-lui de Munte să se adreseze Sovietului Suprem al URSS cu rugămintea ca regiunea să fie transferată în componența Armeniei, ca să apară un conflict sângeros între Azerbaidjan, Carabahul de Munte și Armenia. În 1992 Consiliul regional Carabahul de Munte sa grăbit să se declare republică independentă ceea ce a tensionat și mai mult conflictul care sa transformat într-un război ce a durat mai mult de trei ani și care sa soldat cu zeci de mii de morți și un val uriaș de refugiați

Este de menționat faptul că în conflicte de genul acesta sunt antrenate popoare care îndeplinesc toate condițiile pentru a beneficia de dreptul la autodeterminare. În unele regiuni din zona respectivă separatismul sa manifestat foarte violent, (Cecenia, Abhazia, Transnistria, Serbia, Bosnia) în care forțele separatiste dispun de armament, controlează teritorii, au organizat referendumuri, dispun de constituții, și alte atribute specifice formațiunilor statale. Semnificativ în acest sens este cazul Crimeei din Ucraina care în baza unui referendum organizat la 16 martie 2014, sub ocupație militară rusă, referendum nerecunoscut și considerat ilegal de guvernul de la Kiev și de comunitatea internațională, și-a declarat independența și a cerut aderarea la Federația Rusă. Deși anterior Rusia a semnat tratatul de frontieră cu Ucraina și Memorandumul de la Budapesta⁴ prin care garanta integritatea terito-

4 Memorandumul de la Budapesta este un tratat internațional semnat la 5 decembrie 1994 la Budapesta, Ungaria între Ucraina, Statele Unite, Marea Britanie și Rusia. Memorandumul se referă la dezarmarea nucleară a Ucrainei și prevede garanții de securitate a independenței sale. Prin acest tratat, Ucraina a renunțat la armele nucleare sovietice de pe teritoriul său care au fost transferate către Federația Rusă. În schimb, Statele Unite, Marea Britanie și Rusia s-au obligat după cum urmează:

Statele Unite ale Americii, Federația Rusă, precum și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, își reafirmă angajamentul față de Ucraina, în conformitate cu principiile Actului final al CSCE, să respecte independența și suveranitatea și frontierele existente ale Ucrainei;

Statele Unite ale Americii, Federația Rusă, precum și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, își reafirmă obligația lor de a se abține de la amenințarea cu forța sau folosirea forței împotriva integrității teritoriale sau a independenței politice a Ucrainei, și că nici una dintre armele lor vor fi folosite vreodată împotriva Ucrainei decât pentru auto-apărare sau în alt mod, în conformitate cu Carta Organizației Națiunilor Unite;

Statele Unite ale Americii, Federația Rusă, precum și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, își reafirmă angajamentul față de Ucraina, în conformitate cu principiile

rială a Ucrainei, Duma de stat a Rusiei a recunoscut suveranitatea și independența Crimeei și a acceptat-o în componența Federației ruse, astfel având loc defapt, o anexare sau un rapt teritorial din cadru unui stat suveran și independent. Procesul a stârnit multe controverse și este considerat de către UE, țările membre ale G7⁵, OSCE, NATO și ONU drept o anexare ilegală, care a început ca urmare a intervenției Rusiei în Republica Autonomă Crimeea și în orașul Sevastopol, un referendum.

-3- *Zona Asiei Mijlocii (islamică)*. Aici separatismul se manifestă în regiunea Kurdistan care se întinde pe teritoriul mai multor state, regiunea Badașhanul de Munte (Tadjichistan), provincia Belugistan (Pachistan), Iemenul de Sud, regiunea Cittagong (Bangladej), Irak, regiunile de nord ale Afganistanului. Mișcările separatiste din această zonă sunt islamice, deoarece toate statele nominalizate au la bază un fundament religios comun — islamul. În această zonă se înregistrează atât mișcări separatiste etnice, cum ar fi kurzii din Turcia, Irak, Iran și Siria care luptă pentru identitatea sa etnică și constituirea statului Kurdistan, cât și mișcări care au la bază divergențe religioase, cum ar fi suniții și șiiții în Irak.

În zonă există dispute teritoriale și între state cum ar fi Bahreinul și Qatarul care pretind asupra Insulelor Hawar. Proprietatea Kuweitului asupra insulelor Qaruh

Actului final al CSCE, să se abțină de la constrângeri economice cu intenția de a subordona propriului lor interes exercitarea de către Ucraina a drepturilor inerente suveranității sale și, astfel, pentru a obține avantaje de orice fel;

Statele Unite ale Americii, Federația Rusă, precum și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, își reafirmă angajamentul a solicita imediat o acțiune a Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite pentru a oferi asistență Ucrainei, în calitatea sa de stat care nu deține arme nucleare, semnatar al Tratatului de Neproliferare a Armelor Nucleare, în cazul în care Ucraina ar deveni victimă a unui act de agresiune sau obiectul unei amenințări cu o agresiune în care sunt folosite arme nucleare;

Statele Unite ale Americii, Federația Rusă, precum și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, reafirmă, în cazul Ucrainei, angajamentul lor de a nu folosi armele nucleare împotriva statelor care nu deține arme nucleare, semnatar ale Tratatului de Neproliferare a Armelor Nucleare, cu excepția cazului unui atac asupra lor, a teritoriilor lor sau teritoriilor dependente, a forțelor lor armate sau a aliaților lor, de un astfel de stat, în asociere sau în alianță cu un stat care posedă arma nucleară;

Statele Unite ale Americii, Federația Rusă, precum și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord se vor consulta în cazul în care apare o situație care ridică o problemă cu privire la aceste angajamente.

- 5 Inițial Grupul celor Opt (G8) Canada, Franța, Germania, Italia, Japonia, Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord și Statele Unite ale Americii, Rusia reprezintă un forum internațional al guvernelor unor state dezvoltate din punct de vedere economic, tehnologic și militar. Împreună, acestea, deși cuprind aproximativ 14% din populația lumii, însumează 60% din produsul intern brut la nivel mondial. De asemenea, ele totalizează aproximativ 72% din cheltuielile militare din lume, iar patru din cele opt, adică Franța, Rusia, Marea Britanie și Statele Unite ale Americii dețin peste 95% din armamentul nuclear al lumii. După anexarea Crimeii Rusia a fost exclusă din componența Grupului acesta revenind la formatul G7.

și Umm al Maradim este disputată de Arabia Saudită. Iranul ocupă două insule în Golful Persic revendicate de Emiratele Arabe Unite.

-4- *Zona Asiatică*. Mișcări separatiste sunt înregistrate în statele indiene Jammu, Kashmir, Punjab, Nagaland, și Assam, în Sri Lanka de nord, regiunile Karen și Shan Magwe în Birma, Timorul de Est din sudul Filipiniei și Irian Jaya partea de sud a Noii Guineei din Indonezia, Tibet și Xinjiang din China. Rădăcinile conflictelor se află în perioadele precoloniale și care au renăscut după obținerea independenței. De exemplu, Kashmir este format din mai multe regiuni și este numit „Jammu & Kashmir“ după cele mai populate două regiuni din stat. Alte regiuni cum ar fi Ladakh, Gilgit, Baltistan și Skardu. Pakistanul a integrat multe din aceste regiuni în 1947 (unele părți au fost luate de China). Cea mai mare porțiune din statul original Jammu & Kashmir a rămas ca stat în India. India și Pakistan mai au și probleme de împărțire a apelor cu privire la râul Indus River (Wular Barrage). India are dispute de graniță și cu China.

-5- *Zona Africană*. Aici vom nominaliza Sudanul de Sud, provincia Kabinda din Angola, Somaliul de nord, Insulele Comore, provincia Cvazu-Natali în Africa de sud, Ruanda și Burundi. În această zonă problemele conflictuale sunt identice cu cele din zona asiatică, deosebire servind doar faptul că în această zonă statele conflictuale au dobândit independența cu mult mai târziu și de aici o actualizare mai târzie a conflictelor. Zona se caracterizează și printr-o organizare mai slabă a mișcărilor separatiste de cât în zona asiatică, deoarece multe etnii africane până în prezent duc o viață primitivă ce nu le permite de a se organiza în formațiuni puternice. Unele frontiere dintre state au un caracter întâmplător, marcate chiar cu „riglă“ fiind astfel dispersate mari grupări etnice.

În Kongo a avut loc un lung război civil, la fel și în Liberia războiul civil a durat 14 ani; ciocniri violente sau înregistrat în Sierra Leone. Etiopia și Somalia au dispute teritoriale asupra Ogadenului, iar majoritatea frontierei din jumătatea sudică a graniței cu Somalia este o linie administrativă temporară. Etiopia și Eritrea se bat pentru a-și disputa triumful de teritoriu din Badme. Doborârea, în condiții neelucidate, în noaptea de 6 aprilie 1994, a avionului care transporta președinții ruandez și burundez a marcat începutul unui masacru între triburile hutu și tutsi din Ruanda și Burundi care sa finalizat cu 800 000 morți.

-6- *Zona Americană*. Ca exemple privind separatismul din această zonă servește provincia canadiană Quebec, statul Chiapas din Mexic, regiunea autonomă Groenlanda care aparține de statul Danemarca din Europa, Insula Nevis din Federația Saint-Kitts. Continentul American în prezent este cel mai puțin afectat de mișcările separatiste, ceea ce se explică prin caracterul emigrant al statelor de pe continent, ceea ce exclude conflicte majore cu aborigenii care constituie în prezent o parte neînsemnată, din punct de vedere numeric. O altă cauză este dominația masivă a unei grupe etnice în cadrul fiecărui stat, cum ar fi: în America de Nord — englezii; în Brazilia — portughezii; spaniolii în majoritatea statelor americane.

Canada este o excepție, deoarece a fost colonizată de 2 națiuni europene englezii și francezii care se află astăzi în conflict de separare promovată de provincia franceză Quebec. În 1995 un referendum desfășurat în provincie a acumulat 49,4 % pentru autodeterminarea Quebecului.

După cum putem observa, aria politico-geografică a conflictelor inter-etnice, are o influență serioasă asupra nașterii mișcărilor separatiste în lume. Analizând obiectul conflictelor, observăm că subiecții antrenați în procese conflictuale pot fi divizați în 4 grupe majore:

- 1) Popoarele care doresc obținerea independenței prin autodeterminare;
- 2) Grupele etnice care doresc o largă autonomie teritorială;
- 3) Grupele etnice care provoacă nelegitim separare teritorială;
- 4) Statele care au probleme privind demarcarea frontierelor.

(va urma)

BUNĂSTAREA ȘI/SAU TRAIUL DECENT AL OMULUI — INTEROGAȚIE A TRECUTULUI ȘI PREZENTULUI

Andrei SMOCHINĂ, doctor habilitat în științe juridice, profesor universitar (ORCID: 0000-0002-9010-3489)

George VLĂESCU, doctorand (ORCID: 0000-0003-4002-2303)

WELL-BEING AND / OR DECENT LIVING OF MAN-QUESTIONING OF THE PAST AND PRESENT

Trapped in the world of philosophical ideals and in the embroidery of legal-economic thesis, the notion of human well-being has preserved over the millennia, a striking similarity with the present one. We all are able to identify it from a legal angle in the content of the mosaic elements that make up the fundamental right of modern man to a decent living standard and of course in the correlative obligation of the states. From a factual point of view, nowadays, when the future comes from the ballot boxes and the humanist concepts have transfigured the constitutions of the modern states, welfare remains, as in the past, a permanent and omnipresent challenge that, inherently, does not want to be easily conquered by man.

Keywords: *well-being, decent living, common good, justice, humanity, democracy, fundamental rights, protection.*

Claustrată în lumea idealurilor filozofice și în broderia tezelor juridico-economice, noțiunea de bunăstare a omului a păstrat de-a lungul mileniilor o similaritate izbitoare cu cea de astăzi, putând-o identifica din unghi juridic în cuprinsul elementelor mozaicate ce alcătuiesc dreptul fundamental al omului modern la un nivel de trai decent și, desigur, în obligația corelativă a statelor. Din punct de vedere factual, astăzi, când viitorul se naște din urnele de vot iar conceptele umaniste au transfigurat constituțiile statelor moderne, bunăstarea rămâne, ca și în trecut, o provocare permanentă și omniprezentă care, în mod inextricabil, nu dorește să se lase ușor cucerită de către om.

Cuvinte cheie: *bunăstare, trai decent, bine comun, justiție, umanitate, democrație, drepturi fundamentale, protecție.*

În lipsa unei definiții legale a *dreptului la bunăstare*, vom începe prin consultarea dicționarului explicativ care ne spune că termenul de *bunăstare* desemnează o „*Situație materială bună, prosperă; prosperitate*”¹, o definiție care deși lasă accentul să cadă pe latura materială a noțiunii, respectiv pe cea economică, nu exclude nici latura nematerială, mai ales că în varianta secundă a definiției este utilizat, totuși, cuvântul *prosperitate*, un termen care, potrivit aceleiași surse, înseamnă „*Stare... fericită, înfloritoare a vieții unui individ sau a unei colectivități*”². Pentru a da însă curs referințelor istorice ale *bunăstării*, ca noțiune și, ulterior, ca drept, vom dereti-

1 Dicționarul explicativ al limbii române, ediția a II-a, '98.

2 Idem.

ca câteva dintre dovezile grăitoare ale implicării statului în bunăstarea și protecția indivizilor, având în acest sens unele semnale încă din zorii preistoriei.

Astfel izvoarele ne vorbesc nu doar despre lumea prosperă a pelasgilor³, o adevărată megacivilizație a lumii străvechi, ci și de cetatea-stat sumeriană, Lagaș, condusă în mileniul III î.e.n., de un lider local, Urukagina, devenit *ensi* (cârmuitor) și, apoi, *lugal* (rege).⁴ Acesta a reușit să sporească considerabil calitatea vieții populației, context în care a înființat cel dintâi sistem de pensii cunoscut de omenire (care viza soldații și ofițerii lăsați la vatră), a legiferat egalitatea în fața legii⁵ și mergând, poate, prea departe, a abrogat dreptul de proprietate particulară asupra pământurilor ce aveau să devină proprietatea întregii comunități.⁶

Practic, odată cu ștergerea dovezilor civilizațiilor mai sus evocate care le-au antamat pe cele grecești și romane, s-au pierdut și formulele juridice, economice și militare ale progreselor preistorice. Tocmai această penurie informațională i-a determinat pe juriștii și gânditorii ultimelor secole să cadă de acord asupra faptului că până în Evul Mediu nu ar fi existat instrumente și garanții ale drepturilor naturale.⁷ Este însă neîndoiește faptul că subiectul — de o importanță capitală atât pentru istorie dar și pentru științele juridice — trebuie să rămână unul deschis, așteptând să fie reluat în orice moment în care arheologia modernă, care s-a dovedit deosebit de eficientă în ultimele decenii, va furniza informații noi și utile în această direcție.

Tot în rândul exemplelor de preocupare a statului pentru *bunăstarea* omului se înscriu, desigur, și reputatele civilizații antice, elene și romane care, bucurându-se de multă vizibilitate academică, au dezvoltat și inovat o multitudine de instituții, activități, legi, teorii și chiar au înființat organizații de sprijin și de intrajutorare socială, caritabile sau filantropice. Iar un rol de seamă l-au avut desigur marii gânditori, conducători și jurisconșulți ai antichității care au pledat pentru nevoia de reșezare a societății pe principii juridice echitabile în scopul ridicării standardului de viață al societății⁸. Spre exemplu, faimosul legiuitor și om de stat Solon, care a

3 Densușianu N. Dacia Preistorică, partea a I-a, Institutul de Arte Grafice „CAROL OÖBL” București, 1913, pg 509, Apud. Diodori Siculi, lib.III, 56.

4 Dinastia Lugalanda face parte din dinastia lui Ur-Nanșe din care se ridică Urukagina — care se citește Uruinimgina — a introdus o serie de reforme consemnate pe 4 obiecte din argilă (3 în formă de con și 1 în formă de placă ovală) descoperite de Ernest de Sarzec în secolul XIX. Samuel N. Kramer, Istoria începe la Sumer, Ed. Științifică, București, 1962, trad. C. Sabin, cu Introducere de acad. Emil Condurachi. p.106.

5 Constantin D. Civilizația asiro-babiloniană, Editura Sport-Turism, București, 1981, p. 368.

6 Hanga V. Mari legiuitori ai lumii, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1977, p.19,21,22

7 Chirtoaca I., Homencu V. Evoluția drepturilor omului până la crearea ONU, Analele științifice ale Academiei „Ștefan Cel Mare” a MAI al Republicii Moldova, Științe socio-umane, ediția a XII-a, nr.2, Chișinău 2013, p.108, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Evoluția%20drepturilor%20omului%20pina%20la%20crearea%20ONU.pdf

8 Hanga V. Drept privat roman. Tratat, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1977, p.220-224.

reușit să pună capăt declinului moral și economic al Atenei și, totodată, să reformeze statul pe baze democratice (a inventat parlamentul bicameral și a acordat drept de vot săracilor),⁹ înțelegea prin *stat* un instrument care trebuia să servească *creșterii bunăstării tuturor membrilor cetății*.¹⁰

La rândul său, Platon, a fost un consecvent și profund susținător al obligației statului de a acționa, în special prin educație, în sensul asigurării binelui comun, al „*fericirii tuturor*”,¹¹ iar Aristotel, în aceeași linie de gândire, subliniază importanța dreptului arătând că „*legiuitorul, cu ajutorul dreptului, face cetățeanul mai bun, îl sprijină în năzuința lui spre perfecțiune, adică asigură realizarea deplină a naturii umane*”¹². Din aceste perspective, nu diferă nici opinia Demostene¹³ și mai ales a lui Cicero, ultimul plasând bunăstarea și binele poporului în topul valorilor ocrotite de stat, susținând că *bunăstarea poporului este legea supremă a cetății*,¹⁴ o problemă imbrățișată și de marele jurisconsult roman, Ulpian, care vede în *traiful decent al omului — honeste vivere* primul principiu (din cele 3) care stă la baza dreptului natural¹⁵.

Sigur că exemplele gândirii umaniste ale antichității, veritabilele mostre ale *binelui comun* (bunăstare, fericire etc.) de mai târziu, au penetrat de-a lungul istoriei tezele, legislația, cutumele și obiceiurile multisekulare ale popoarelor. Cu toate acestea, științele juridice au stabilit că unele noțiuni, precum cea de *stat*¹⁶ și de *bunăstare* au căpătat un contur juridic apropiat celui actual abia spre sfârșitul Evului Mediu. Astfel, între înscrisurile care conțin primele dovezi ale protejării și garantării juridice a drepturilor ce aveau să fie recunoscute, peste timp, fundamentale, cele mai notorii fiind *Magna Carta Libertatum*,¹⁷ Legea săracilor (The Poor Laws)¹⁸ și, nu în ultimul rând, Declarația

9 Ticlea Al. Retorica, Ediția a III-a revizuită, Editura Universul Juridic, București, 2010. p.25.

10 N. Popa, I. Dogaru s.a. *Filosofia dreptului. Marile curente*, Ediția 2, Ed. C.H. Beck, 2007, p.8-10.

11 Idem, p.30.

12 Georgescu St. *Filosofia dreptului. O istorie a ideilor din ultimii 2500 de ani*, p.23.

13 Ticlea Al. Retorica, Ediția a III-a revizuită, Editura Universul Juridic, București, 2010. p.55-57.

14 „*Salus populi suprema lex*”. Cicero, *Despre legi*, Editura Științifică, București, 1983, p.374 și St. Georgescu, *Filosofia dreptului. O istorie a ideilor din ultimii 2500 de ani*, Ediția a II-a, Ed. ALL Beck, București, 2001, p.30.

15 Aceste principii sunt: „*honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*”, adică *traiful decent*, a nu vătăma pe nimeni și a da fiecăruia ce este al său. Apud. Ștefan Georgescu, *Filosofia dreptului. O istorie a ideilor din ultimii 2500 de ani*, p.30.

16 Noțiunea de *stat* („*statio*”) este utilizată pentru prima dată de N. Machiavelli în celebra sa lucrare, *Principiile* (1513).

17 *Magna Carta Libertatum* (anul 1215), considerată piesa de temelie a constituționalismului britanic, precizează că „*Nici un om liber nu va putea fi arestat sau întemnițat, sau deposedat de bunurile sale, sau declarat în afara legii, sau exilat, sau lezat de orice manieră ar fi și noi nu vom purcede împotriva lui și nici nu vom trimite pe nimeni împotriva lui, fără o judecată loială a egalilor sau în conformitate cu legea țării*”. Corneliu Bârsan, *Convenția Europeană a Drepturilor Omului*, p.21.

18 Edictată în perioada Elisabetei I (pusă în aplicare în 1598 și 1601) care reglementează ajutorul social pentru săracii din Anglia.

drepturilor (Bill of Rights)¹⁹ care statuează supremația legislativului și restrânge puterile monarhului, punând bazele monarhiei constituțional-parlamentare de mai târziu.

Nici pe continentul Americii lucrurile nu au decurs într-un mod diferit. Primul document constituțional al statelor democratice americane și anume „*Declarația de Independență a Statelor Unite ale Americii*”²⁰ vorbește nu doar de dreptul omului la „siguranță”, ci și la „căutarea fericirii” iar un altul similar îl întâlnim în aceeași perioadă în Europa (expresie a caracterului universal al voințelor popoarelor către emancipare și bunăstare) și ne referim, desigur, la „*Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului*”²¹ care, la rândul ei, a deschis, sub influența gândirii iluministe, portalurile conștiinței umane către sensul modern și juridic al noțiunii de *drepturi fundamentale ale omului* concluzionând, în principiu, că nefericirea ființei umane se datorează „*corupției guvernelor*”, „*uitării*”, „*ignorării*” sau „*disprețuirii*” drepturilor fundamentale.²² Practic, legiuitorul francez, ca și cel american, ne spun același lucru și anume că fericirea umană (care presupune atât siguranță, dar și un nivel de trai rezonabil) atârnă de maniera în care guvernele înțeleg să respecte drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

După alți autori, înțelesul juridic modern al noțiunii de *bunăstare* s-ar datora grijii statelor față de persoanele expuse riscului de exclusiune socială și ar fi fost folosit, inițial, în cadrul unei legi americane din anul 1935 care viza programele sociale pentru ajutorarea mamelor singure cu copii „Actul securității sociale”.

Cele mai multe studii și cercetări juridice au stabilit că sensul actual al *bunăstării* este legat de teoriile așa-zisului *stat al bunăstării*, teorii care au la bază concepțiile umaniste și democratice care se degajă din *Declarația Universală a Drepturilor*

19 Declarația drepturilor (Bill of Rights) din 13.02.1689 este documentul juridic „*prin care s-a format sistemul parlamentar al Marii Britanii, dreptul la alegeri libere, libertatea cuvântului, dreptul la liberarea pe cauțiune, interzicerea pedepselor cu cruzime, dreptul de a fi judecat de un tribunal independent.*”.

20 Declarația din 4 iulie 1776 a fost concepută de însuși Thomas Jefferson și a reprezentat un act cu valoare constituțională prin care cele treisprezece colonii din America de Nord s-au declarat independente de Regatul Unit al Marii Britanii. Declarația începe cu celebrul preambul „*Noi considerăm aceste adevăruri evidente, că toți oamenii sunt egali, că ei sunt înzestrați de Creator cu anumite Drepturi inalienabile, că printre acestea sunt Viața, Libertatea și căutarea Fericirii. Că, pentru a asigura aceste drepturi, Guverne sunt instituite printre oameni, izvorând puterile lor doar din consimțământul celor guvernați, Că atunci când orice Formă de Guvernare devine distructivă acestor scopuri, este dreptul poporului de a o modifica sau elimina, și să instituie o nouă Guvernare, stabilindu-i fundația pe astfel de principii și organizându-i puterile în asemenea formă, încât să le pară lor cel mai probabil să producă Siguranță și Fericire.*”

21 „*Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului*” din 26.08.1789, votată de Adunarea Națională (camera inferioară a Parlamentului francez) și promulgată de Ludovic al XVI-lea, la 03.11.1789.

22 „*Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului*” din 26 august 1789 prevede în preambulul său „*Considerând că ignorarea, uitarea sau disprețuirea drepturilor omului sunt singurele cauze ale nefericirilor populare și ale corupției guvernelor, au decis să expună într-o declarație solemnă drepturile naturale, indienabile și sacre ale omului.*”

*Omului*²³ și, apoi, din două tratate internaționale (**Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale**²⁴ și **Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice**²⁵) care împreună înmănușiază toate drepturile civile, politice, economice, sociale și culturale în cuprinsul așa-numitei *Carte Internaționale a Drepturilor Omului*. Astfel, *Declarația Universală a Drepturilor Omului* care în definirea traiului decent folosește (deși nu utilizează expres titlatura de „*trai decent*“) în paragraful 1 al art.25 atât termenul de *sănătate* cât și cel de *bunăstare* (*welfare, well-being*), identificând toate elementele funciare necesare *bunăstării și protecției omului*, lăsând la aprecierea statelor naționale atât denumirea cât și mijloacele și instrumentele juridice prin care vor înțelege să concretizeze în viața normativă și socială acest drept cu valoare fundamentală.

Ulterior, vom regăsi dreptul la trai decent, respectiv la bunăstare în *Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene*,²⁶ în *Carta socială europeană revizuită*²⁷ și, desigur, în constituțiile statelor naționale.

Astăzi, din economia actelor normative enunțate și a constituțiilor țărilor moderne rezultă că dreptul la bunăstare, deși nu este riguros reglementat normativ, se referă în sens simplist la serviciile sociale și de asistență socială pe care statul este obligat să le asigure indivizilor.²⁸ Pe de altă parte, observăm că noțiunea este asociată dreptului omului la un „*nivel de trai decent*“ un drept fundamental, subiectiv și complex. Avându-și, deci, punctul juridic de plecare în Declarația Universală a Drepturilor Omului, putem spune că dreptul omului la un *nivel de trai decent* a fost preluat eterogen și disparat (și nu întodeauna sub această denumire) în constituțiile și legislațiile anumitor state,²⁹ sub diferite ipostaze, uneori destul de voalate, în timp ce alte state s-au îndepărtat ușor din punct de vedere teoretic de spiritul art. 25 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, fie în sensul că au lăsat nereglementate unele aspecte esențiale ale traiului decent,³⁰ fie au optat pentru expresia „*nivel de viață*

23 Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată și proclamată de Adunarea Generală a Națiunilor Unite, prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948.

24 Intrat în vigoare la 3 ianuarie 1976, conform dispozițiilor art. 27.

25 Intrat în vigoare la 23 martie 1976, conform art. 49, pentru toate dispozițiile cu excepția celor de la art. 41; la 28 martie pentru dispozițiile de la art. 41.

26 Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene a fost proclamată de către Comisia Europeană, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene la Consiliul European de la Nisa, din 7 decembrie 2000.

27 Carta socială europeană revizuită, adoptată la Strasbourg la 3 mai 1996.

28 Această concluzie se degajă în special din conținutul paragrafului 1 al art.25 din DUDO.

29 Așa cum a fost și cazul României și Republicii Moldova dar și alte State precum : Italia care, prin art.32 din Constituție, reglementează ca drept fundamental îngrijirea medicală gratuită celor lipsiți de mijloace, iar prin art.38 se preocupa de cei inapți de muncă și lipsiți de mijloace materiale, Spania care prin art.43 din Constituție ocrotește ca drept fundamental sănătatea, dreptul la o locuință și pensie adecvate etc.

30 Cum, spre exemplu, este cazul Letoniei care, rezumativ, arată în art. 111 din Constituție că statul protejează sănătatea și în art.109 ca dreptul la securitatea socială se naște la momentul

*suficient*³⁰, așa cum a fost statuată de art.11 al Pactului internațional din 16 decembrie 1966 cu privire la drepturile economice, sociale și culturale. În oricare dintre variante, aceste drepturi nu au fost preluate de constituțiile și legislațiile statelor ca drepturi de sine stătătoare ci doar ca drepturi încorporate în alte drepturi, precum dreptul la ocrotirea sănătății sau la protecție socială, fie ca drepturi bazate pe existența altor drepturi, unele chiar fundamentale,³¹ implicând *sine qua non* și obligația de a face a statelor, adică de a lua măsuri de dezvoltare economică și protecție socială care să îngăduie materializarea efectivă a acestuia.³²

Așadar, putem spune că un asemenea drept, primește o modestă atenție din unghiul reglementărilor internaționale și naționale, precum și din partea doctrinei juridice care ne spune că se referă la „...*minimul de existență*” (referindu-se la: *hrana; îmbrăcămintea; asistența medicală și serviciile sociale necesare*),³³ oferindu-ne și o definiție, în sensul lărgit al noțiunii, potrivit căreia dreptul la un trai decent vizează „[...]*posibilitatea omului de a deține și de a beneficia de bunurile și realizările civilizației: asigurare medicală, tehnică modernă, mijloace de transport, hrană rațională și calorică, servicii ale întreprinderilor din sfera de deservire, acumularea de bogății culturale etc. Traiul decent este imposibil fără dezvoltarea liberă a personalității, fără beneficierea de realizările științei, culturii, fără posedarea unei profesii*”.³⁴ Tot distinsul autor, mai sus citat, ne spune că acest drept privește, printre altele, și „*relațiile de proprietate*”,³⁵ „*egalitatea, justiția, umanitatea, fundamentele morale ale societății*”,³⁶ inclusiv obligația statului de a asigura „*o economie puternică și stabilă, care să asigure bunăstarea și prosperarea societății*”.³⁷ În sensul asigurării traiului decent pentru toți cetățenii. Putem, deci, spune că *traiul decent* se poate traduce, în sensul său larg și, evident, în strânsă legătură cu dimensiunea sa axiologică, ca fiind acea obligație a statului de a-i asigura omului pe lângă dreptul la venituri (salariu, pensie etc.) și „*dreptul la condiții rezonabile de viață, care să asigure un trai civilizată și decent cetățenilor*”,³⁸ adică accesul omului la bunurile și serviciile civilizației, cum ar fi dreptul la hrana rațională și calorică, la tehnica modernă, la asigurare medicală, la cultură etc. și, nu

îndeplinirii condițiilor de pensionare, dreptul la măsuri de protecție socială în situațiile de incapacitate de muncă și somaj, fără a se preocupa suficient pe calea legilor naționale de dezvoltarea sau detalierea drepturilor care intră în alcătuirea noțiunii de trai decent.

31 D.C. Valea, THE RIGHT TO DECENT LIVING — FUNDAMENTAL RIGHT UNDER THE ROMANIAN CONSTITUTION, p.308, upm.ro/cc3/CCI-03/Law/Law%2003%2034.pdf

32 Cu privire la obligația statului de a lua măsuri de dezvoltare economică și protecție socială, a se vedea art.47 din Constituția României și a Republicii Moldova.

33 I. Creangă, Constituția Republicii Moldova: comentariu, coord. de proiect: Klaus Sollfrank; red.: Nina Pârțac, Lucia Țurcanu -Editura Arc, Chișinău 2012 (Tipografia”Europress”), p.189.

34 Idem. p.189.

35 Idem. p.187.

36 Idem. p.188.

37 Idem. p.190.

38 Curtea Constituțională a României, Decizia nr.1221 din 12 noiembrie 2008, publicată în M.O. al României, Partea I, nr. 804 din 02.12.2008.

în ultimul rând, la toate acele elemente inerente *dezvoltării libere a personalității*, teză care implică inclusiv *respectarea vieții private și a demnității persoanei*.

Pe cale de consecință, dacă vom da curs concluziei care se degajă din legislație, literatura jurisprudentă și, de ce nu, din sensul lexical al noțiunii, și vom pune semnul egalității între dreptul la bunăstare și cel la un trai decent, trebuie să admitem faptul că un asemenea drept este unul subiectiv și complex care **împrumută toate caracteristicile specifice drepturilor fundamentale și care, totodată, conține drepturi indivizibile, ce nu pot fi ierarhizate, adică drepturi care se bucură de o importanță egală, formând un tot unitar și care nu pot fi interpretate în sens ierarhic**. Practic se poate spune că dreptul la bunăstare este o consecință a caracterului democratic și social al statului. Dacă într-un stat democratic exercitarea puterii se exercită ca „o guvernare a poporului, prin popor și pentru popor”,³⁹ atunci exercitarea puterii „pentru popor” (adică pentru *binele comun*) reliefează nu doar caracterul democratic ci și pe cel social. Spunem aceasta deoarece, din perspectivele democrației, doctrina juridică⁴⁰ ne arată că respectarea și garantarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor sunt trăsături generale ale statului democratic iar, din unghi social, statul prin definiție îndeplinește funcții sociale al căror obiectiv principal îl reprezintă tocmai *protecția socială a oamenilor*, inclusiv *nivelul de trai decent* al locuitorilor statului.

Încheiem prin a reaminti faptul că un asemenea drept deși prin conținutul său controversat pare să-și fi declarat teoretic onorabila misiune de a înlesni accesul omului ca ființă socială la bunăstare și civilizație, totuși, din motivele pe care le polarizează deficiențele și frustrările vieții cotidiene, constatăm că nici până astăzi nu a primit din partea statelor lumii — cu atât mai puțin din partea României și Republicii Moldova — o abordare pe măsura importanței sale economico-sociale și, în mod greu de înțeles, nu a stârnit o preocupare suficient de aprinsă nici științelor juridice.

39 Smochină A. Constituția Republicii Moldova: comentariu, coord. de proiect: Klaus Sollfrank; red.: Nina Pârțac, Lucia Țurcanu -Editura Arc, Chisinau 2012 (Tipogr.”Europress”), p.20

40 Ibidem. Constituția Republicii Moldova: comentariu, p.20.

ASPECTE TEORETICE PRIVIND SISTEMATIZAREA ACTELOR NORMATIVE JURIDICE

Ion POSTU, doctor în drept, conferențiar universitar (ORCID: 0000-0002-5993-8250)

THEORETICAL ASPECTS REGARDING THE SYSTEMATIZATION OF LEGAL NORMATIVE ACTS

The system of normative acts in a state represents the totality of normative acts in force, a system of real interference, which has a beginning and implicitly, an end. To say that this system is eternal means to drift towards the ideologization of the law, depriving it of scientific argument. Therefore, it is a dynamic one, constantly modernizing, evolving to the end. This dynamic and interdependent system, consisting of a variety of normative acts, ultimately requires a systematization according to certain criteria. This systematization is directly dictated by the functional and structural necessity of the law. Therefore, in the following pages, we intend to make an attempt to review the major objectives, criteria, and ways of systematization in view of putting into order the multiplicity of legal acts, achieving the simplification, reduction and concentration of legal regulations.

Keywords: systematization, normative act, legislative technique, incorporation, codification, Legislative council, Parliament, legislative act.

Sistemul actelor normative într-un stat reprezintă totalitatea actelor normative în vigoare, un sistem de reală interferență, care are început și implicit, sfârșit. A afirma că acest sistem este etern înseamnă a derapa spre ideologizarea dreptului, lipsind de argumentul științific. Prin urmare, el este unul dinamic, în continuă modernizare, evoluind până la finalitate. Acest sistem dinamic și interdependent, constând dintr-o varietate de acte normative, necesită, în cele din urmă, o sistematizare după anumite criterii. Această sistematizare este direct dictată de necesitatea funcțională și structurală a dreptului. Prin urmare, în paginile ce urmează, ne propunem să facem o încercare de trecere în revistă a principalelor obiective, criterii și feluri de sistematizare în vederea punerii în ordine a multitudinii de acte normative, de a se realiza o simplificare, reducere și concentrare a reglementărilor normative.

Cuvinte cheie: *sistematizare, act normativ, tehnică legislativă, incorporare, codificare, Consiliu legislativ, Parlament, act legislativ.*

Actele normative, în ansamblul lor, formează un sistem dinamic, cu o structură complexă. Sistemul legislației cuprinde totalitatea actelor normative, acte normative aflate într-o stare de acută și reală interferență.¹ Caracterul dinamic impune afirmația că orice sistem de drept are un început și un sfârșit, adică este finit și are finitudine. A susține eternitatea unui sistem de drept pe baza tezei că e rațional sau e natural

1 Nicolae Popa, Teoria generală a dreptului, Editura ACTAMI, București, 1998, pag.241

este a susține fie o naivitate, fie o teză doctrinară, adică ideologică, și prin urmare lipsită de argument științific. Dinamica oricărui sistem de drept duce inevitabil, mai devreme sau mai târziu, la pieirea sa, căci orice evoluție a ceva finit se termină așa.

Consultând „Dicționarul explicativ al limbii române“ deosebim: „Sistemati- zare — 1) acțiune de a sistematiza și rezultatele ei, aranjare, ordonare, clasare (a unui material) după un anumit sistem; 2) ansamblul de măsuri tehnice, economice, legislative, referitoare la spațiul de locuit, la desfășurarea activității, la repaus, la circulație etc., care au drept scop asigurarea unor condiții de viață optimale pentru populație pe un anumit teritoriu.“²

Mult mai suplă și demnă de cognitiv ne apare poziția lui Bergel.³ Distingând între conținut și formalitate normativă, acesta nu pretinde un criteriu absolut și unic, dincolo de o realitate trăită și nici nu crede în posibilitatea de a întocmi o listă exhaustivă a actelor normative ce ar forma un sistem de acte perfect. Natura funcțională a discriminării între formalismul actelor normative și forma normelor juridice este în concordanță cu dimensiunea indicatorilor de potențialitate prescriptivă a voinței legiutorului. Dar asta nu ne împiedică să observăm că pretenția de validitate a primelor cade pe aceeași pretenție a secundelor.

Astfel, varietatea actelor normative impune necesitatea sistematizării lor. Sistematizarea actelor normative este determinată de nevoia organizării acestora în baza unor criterii precise, în scopul bunei cunoașteri și aplicării a normelor juridice în relațiile sociale. Conform Legii privind actele normative,⁴ sistematizarea actelor legislative înseamnă organizarea lor după anumite criterii pentru facilitarea utilizării normelor juridice și aplicarea lor uniformă. Organizarea și structurarea actelor normative se desfășoară pe verticala nivelurilor ierarhice pe care sunt dispuse organele emitente, astfel ierarhizându-se forța juridică a actelor lor normative. Există și o dispunere orizontală pe care aceeași categorie de acte normative se diferențiază după diferite criterii: legi generale, legi speciale, legi materiale etc. Ținând seama de obiectul reglementării, actele normative se distribuie pe ramuri, subramuri, instituții juridice. În ordinea cronologică, fiecare act normativ poartă un număr, cu data apariției sale. Rezultatul sistematizării actelor normative se concretizează în stabilirea colecțiilor, culegerilor sau a codurilor. Aceste operații prezintă importanță, atât pentru elaborarea, cât și pentru realizarea dreptului; necesitatea sistematizării izvorăște din imperativul perfecționării dreptului pozitiv.

Pornind de la ideea lui I. Mrejeru, pe care o susținem integral, menționăm că, în activitatea de perfecționare și sistematizare a legislației, urmează a se avea în vedere următoarele obiective principale:⁵

2 <https://dexonline.ro/definitie/sistematiizare>

3 După Gheorghe C. Mihai, Radu I. Motică, Fundamentele dreptului. Teoria și filosofia dreptului, Editura ALL, p. 150

4 Legea RM privind actele normative din 27.12.2001, publicată în MO al RM nr. 36-38 din 14.03.2002

5 Mrejeru I., „Tehnica legislativă“, Editura Academiei Republicii Socialiste România, București 1979, p. 193

- a) elaborarea de noi acte normative care să exprime cerințele direcțiilor de dezvoltare ale societății noastre, instituindu-se noi norme și principii de drept;
- b) scoaterea din uz (abrogarea) a unor acte normative depășite de evoluția dezvoltării sociale, pentru a nu se încărca inutil fondul legislativ și a se înlătura eventuale aspecte de contradictorialitate;
- c) concentrarea în reglementări unitare a unor dispoziții din aceeași materie, dispersate în mai multe acte și înlăturarea paralelismelor în reglementare;
- d) ridicarea la nivel de lege a unor reglementări importante pentru viața social-economică, asigurându-se astfel creșterea rolului Parlamentului, organ suprem reprezentativ al întregului popor, trăsătură de bază a procesului de dezvoltare a democrației pe plan legislativ.

În vederea desfășurării în mod coordonat a activității de sistematizare și perfecționare a legislației, pentru organele centrale ale statului sunt instituite sarcini privind reexaminarea legislației. Reexaminarea periodică a legislației constă în analiza fiecărui act normativ, ce compune ansamblul legislației, urmînd ca pe baza constatărilor făcute să se tragă concluzii asupra eficienței juridico-sociale pe care o are în promovarea ordinii de drept, corespunzătoare etapei respective de dezvoltare a societății.

Conform Legii privind actele legislative,⁶ reexaminarea actelor normative, care constă în analiza conținutului lor pentru evaluarea eficienței juridice la etapa respectivă de dezvoltare a relațiilor sociale, se efectuează de către organele de specialitate ale Parlamentului și de alte organe responsabile de sistematizarea legislației, cu o periodicitate de cel puțin o dată la doi ani.

În acțiunea de reexaminare trebuie să fie cuprins întregul fond de acte normative, constituit din legi, decrete, hotărîri și acte emise la nivelul ministerelor și al celorlalte organe centrale ale administrației de stat.

Examinarea legislației în vigoare presupune existența unei evidențe riguroase a actelor normative, organizată în mod științific, care să poată furniza informația necesară în legătură cu conexiunile dintre acte, cît și abrogările (parțiale) și modificările exprese aduse textelor acestora.⁷

Reexaminarea se face de către fiecare minister sau organ central pentru fondul de acte aplicabil în domeniul său de activitate. În urma reexaminării, pot fi înaintate propuneri de modificare și completare a actelor legislative în vederea actualizării lor.⁸

Reexaminarea se face în mod coordonat, pe etape.⁹ Prima etapă are în vedere *determinarea fondului de acte* ce urmează a fi analizate (inclusiv actele emise la nivelul ministerului) și *gruparea lor tematică* în funcție de conexiunile dintre ele.

După gruparea lor tematică, urmează etapa a doua, cînd se face examinarea propriu-zisă act în parte. Examinarea actelor se face din următoarele puncte de vedere:

6 Legea RM privind actele legislative din 27.12.2001, publicată în MO al RM nr. 36-38 din 14.03.2002

7 Mrejeru I., op. cit., p. 194

8 Legea RM privind actele legislative din 27.12.2001

9 Legea privind actele legislative din 27.12.2001, art. 51

- actualitatea și eficiența reglementării, determinându-se măsura în care actul respectiv corespunde stadiului actual și cerințelor de perspectivă;
- existența de paralelisme sau contradicții cu alte acte legislative;
- existența de lacune în reglementări;
- posibilitatea de concentrare a unor reglementări dispersate (în mai multe acte);
- determinarea caracterului desuet al actului sau al unor prevederi ale lui (prin lipsa unei cerințe în aplicare, ca urmare a transformărilor sociale intervenite).

Încorporarea. Conceptul de sistematizare a legislației, pus în lumină în cadrul preocupărilor de tehnică juridică, răspunde unor necesități de a se pune ordine în multitudinea de acte normative, de a se realiza o simplificare, reducere și concentrare a reglementărilor..

Cea mai simplă și cea mai veche formă de sistematizare este încorporarea. Conform Legii privind actele normative¹⁰, încorporarea reprezintă o sistematizare simplă a actelor după criteriul cronologic, alfabetic, al ramurii de drept, al instituției juridice etc. Prin urmare, încorporarea privește o simplă așezare, grupare a actelor normative în diverse colecții sau culegeri, în funcție de diferite criterii exterioare: cronologic (după succesiunea apariției lor); alfabetic (după denumirea materiei reglementate), după ramura de drept sau instituția juridică reglementată.¹¹

Caracteristic pentru această formă de sistematizare este faptul că operațiunea de sistematizare utilizează materialul normativ fără a-i provoca modificări de conținut, fără a-l prelucra, ci eventual corectându-i erori terminologice sau gramaticale.

Încorporarea poate fi oficială sau neoficială.

Încorporarea oficială este înfăptuită de un organ de stat (Ministerul Justiției, Procuratura Generală sau Banca Națională, spre exemplu), care întocmește culegeri de acte sau repertorii legislative, index de acte, legislație uzuală (spre exemplu, colecțiile de legi, decrete, hotărâri publicate periodic, colecții în care se îmbină criteriul cronologic cu cel al forței juridice a actului normativ).

Încorporarea neoficială revine persoanelor particulare, diferitor organizații nestatale, edituri, institute de cercetare, de învățământ, bibliotecilor etc., care pot alcătui culegeri de acte normative (sub forma unor îndrumare legislative). Astfel, noi putem grupa actele normative după cum privesc dreptul public sau dreptul privat; de asemenea, pare util să le grupăm după cum privesc nemijlocit persoana, proprietatea sau statul.

Codificarea. O formă mai evoluată a sistematizării legislative este codificarea, care constă în concentrarea (integrarea) într-un singur act, de mare amploare, a mai multor reglementări (acte) dintr-un anumit domeniu sau ramură de drept. Codificarea, ca o acțiune științifică și temeinic motivată, apare din nevoia depășirii unei

10 Legea RM privind actele legislative din 27.12.2001

11 Gh, C. Mihai, Radu I. Motică, op. cit., pag.151; Nicolae Popa, op. cit., p. 242; Boris Negru, Violeta Cojocar, op. cit., p. 107

simple practici cutumiare și ea reprezintă o adevărată revoluție legislativă. Legiferarea obiceiurilor și codificarea constituie un progres juridic incontestabil. Codificarea reprezintă o formă superioară de sistematizare realizată de legiuitor, deoarece ea întotdeauna pornește de la principiile generale ale sistemului dreptului și ale unei ramuri de drept, căutând să redea, într-un singur act, cu un conținut și o formă unitare, cât mai complet și mai încheșat, toate normele juridice dintr-o ramură (a dreptului civil, penal, financiar etc.).¹²

În conformitate cu Legea privind actele normative, codificarea reprezintă o sistematizare complexă, într-o concepție unitară, a normelor juridice aparținând unei ramuri distincte a dreptului, realizându-se prin cuprinderea lor într-un cod.

Actele care intră în acțiunea de codificare trebuie să aibă unele față de celelalte legături de conexiune, determinate, în primul rând de sfera raporturilor pe care le reglementează. Pe lângă unificarea acestor reglementări, prin codificare se realizează și o grupare și exprimare sistematică a acestora.

Codificarea nu presupune o simplă însumare a unor acte normative prin înserarea lor într-un act comun, ci și o judicioasă prelucrare a lor după o anume tematică care să asigure o structură logică a noului act realizat sub formă de cod.¹³ Deși are forța juridică a unei legi, Codul nu este o lege obișnuită, el este un act legislativ unic, cu o organizare internă aparte, în care normele juridice sunt așezate într-o consecutivitate logică stringentă, după un sistem bine gândit, care reflectă structura internă a ramurii de drept respective.¹⁴

Legea privind actele normative definește codul ca fiind actul legislativ care cuprinde într-un sistem unitar cele mai importante norme dintr-o anumită ramură a dreptului, iar structura sa reflectă sistemul ramurii de drept respective. Codul trebuie să întrunească următoarele trăsături calitative:¹⁵ precizie, claritate, logică, integralitate, caracter practic. Concentrând într-un singur act numeroase reglementări dintr-un vast domeniu al relațiilor sociale, codul prezintă incontestabile avantaje pe planul sistematizării legislației. În primul rând se realizează o economie de mijloace de exprimare, reglementările din domeniul respectiv prezentându-se într-un tot coerent, bine încheșat, fără repetări, al unor dispoziții din materii înrudite. De asemenea, prin codificare se creează condițiile pentru eliminarea oricăror aspecte de paralelism sau contradictorialitate, posibile uneori în cazul unor reglementări mai numeroase ce se emit într-o anumită materie sau domeniu.

Pe planul elaborării, codificarea este o activitate complexă, laborioasă, de mare finețe, întrucât ea presupune „topirea într-un creuzet“ a actelor normative concentrate, în scopul de a se naște un altul care să le exprime, pe plan funcțional, pe toate, cu aceeași eficiență juridică. Mai mult decât atât, cu ocazia codificării trebuie făcute și

12 Nicolae Popa, op.cit., p. 243

13 Mrejeru I., op. cit., p. 198

14 Nicolae Popa, op. cit., p. 243

15 Legea RM privind actele legislative din 27.12.2001, art. 53

aprecieri în ceea ce privește oportunitatea menținerii în continuare a unor soluții legislative sau este necesară promovarea altor soluții.¹⁶

Acțiunea de codificare implică o bogată activitate a legiuitorului, de prelucrare complexă a întregului material normativ, de îndepărtare a normelor depășite, perimate (inclusiv a obiceiurilor), de completare a lacunelor, de novație legislativă (introducerea unor norme noi, cerute de evoluția relațiilor sociale), de ordonare logică a materialului normativ și de utilizare a unor mijloace moderne de tehnică legislativă (alegerea modalității de reglementare, a formei exterioare de reglementare, a folosirii mijloacelor adecvate de conceptualizare).¹⁷

Codificarea, reprezentînd una dintre cele mai pretențioase activități pe linie de elaborare a actelor normative, impune, cu necesitate, desemnarea unei comisii care să se ocupe de pregătirea și elaborarea viitorului cod. Din această comisie trebuie să facă parte delegați ai ministerelor interesate, ai Centrului de creație legislativă, ai institutelor de cercetări în profil, cadre din învățămîntul superior și alți specialiști din domeniul ce face obiect de reglementare pentru viitorul cod.

Tehnica juridică de sistematizare cu care operează codificarea este mai complexă comparativ cu cea a încorporării, presupunînd parcurgerea unor etape succesive.

O primă măsură absolut necesară în activitatea de pregătire și elaborare a unui cod este inventarierea riguroasă a tuturor actelor normative din domeniul ce fac obiectul de reglementare al viitorului cod. Dată fiind legătura ce există între actele normative ce formează ansamblul legislativ se va avea în vedere a se inventaria și legislația de tangență, pentru a se analiza eventualele implicații ale acesteia asupra codului și viceversa.¹⁸

Odată realizată inventarierea actelor normative în materie, se procedează la gruparea lor tematică în funcție de conexiunile ce există între ele și obiectul (microobiectul) lor de reglementare. Are loc prelucrarea materialului normativ și repartizarea lui după structura codului, în părți (sau cărți), pe secțiuni, capitole, titluri, paragrafe.

După aceea, urmează una dintre cele mai importante activități, și anume, analiza pe conținut a actelor și desprinderea concluziilor corespunzătoare.

Un prim obiect al analizei îl constituie instituțiile juridice, conceptele și noțiunile de bază exprimate prin actele respective. Se analizează, în continuare, din punctul de vedere al eficienței sociale soluțiile legislative promovate prin prisma cerinței actuale, cît și cea de perspectivă.

Soluțiile legislative ce urmează a fi promovate prin noul cod trebuie să întrunească condiția de stabilitate în aplicare, aceasta fiind o problemă de esența codului.¹⁹ De aceea, nu apare indicat a se realiza o codificare într-un domeniu unde există instabilitate legislativă. Codificarea apare oportună acolo unde s-au verificat anumite soluții legislative și acestea au fost validate prin starea lor de concordanță cu cerința

16 Mrejeru I., op. cit., p. 199

17 Nicolae Popa, op. cit., p. 242

18 Mrejeru I., op. cit., p. 199

19 Mrejeru I., op.cit., p. 200

socială. Savigny,²⁰ reprezentativ pentru școala istorică, consideră că legea scrisă e potrivnică progresului datorită rigidității sale.

Redactarea codurilor va fi precedată de întocmirea unor teze privind concepția generală a reglementării, principiile, obiectivele fundamentale și soluțiile principale preconizate. După aprobarea acestora de către organele competente se procedează la redactarea textului — pînă la depunerea lor spre adoptare Parlamentului — procedura prevăzută pentru adoptarea legilor.

În acest scop, în majoritatea covârșitoare a statelor cu vechi tradiții parlamentare există organe speciale ale Parlamentului — Consilii Legislative. Consiliul legislativ este organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații. El, de asemenea, ține evidența oficială a legislației statelor. În Republica Moldova un asemenea organ nu există și lipsa lui se răsfrînge negativ asupra procesului de sistematizare normativă.

Dreptul pozitiv nu se circumscrie în prevederile codurilor, exclusiv, lucru nici de dorit, nici de impus, însă e adevărat că respectivele coduri constituie repere științificate azi, fără de care dreptul pozitiv nu ar avea posibilitatea să conserve valorile comunității, nici posibilitatea să le ocrotească devenirea.

20 Ghorghie C. Mihai, Radu I. Motică, op. cit., p. 152

ANALIZA MECANISMELOR ACTUALE A INIȚIATIVEI POPULARE DE REVIZUIRE A CONSTITUȚIEI REPUBLICII MOLDOVA

Andrei CUCULESCU, doctor în drept (ORCID: 0000-0002-3755-001X)

ANALYSIS OF THE CURRENT MECHANISMS OF THE POPULAR INITIATIVE OF REVIEWING THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

The Constitution of the Republic of Moldova provides the popular initiative to revise the Constitution in article 141 paragraph (1) letter (a), according to which the revision of the Constitution can be initiated by a number of at least 200,000 citizens of the Republic of Moldova with voting rights. The citizens who initiate the revision of the Constitution must come from at least half of the administrative-territorial units of level two, and in each of them at least 20,000 signatures must be registered in support of this initiative. However, this formulation of the constitutional norm constitutes a blockage in the way of the popular initiative to revise the Constitution, because, to date, despite the numerous attempts of the citizens to initiate the revision of the Constitution, none of them has yet been finalized. In the present article we set out to analyze the current mechanisms of the popular initiative to revise the Constitution of the Republic of Moldova, the causes of the existing blockage and the ways of solving it.

Keywords: Constitution, Revision, Parliament, The Constitutional Court, People.

Constituția Republicii Moldova prevede inițiativa populară de revizuire a Constituției în art.141 alin.(1) lit.(a), în conformitate cu care revizuirea Constituției poate fi inițiată de un număr de cel puțin 200 000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot. Cetățenii care inițiază revizuirea Constituției trebuie să provină din cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, iar în fiecare din ele trebuie să fie înregistrate cel puțin 20 000 de semnături în sprijinul acestei inițiative. Totuși, această formulare a normei constituționale constituie un blocaj în calea inițiativei populare de revizuire a Constituției, deoarece pînă în prezent, în pofida numeroaselor încercări a cetățenilor de a iniția revizuirea Constituției încă nici una nu a avut finalitate. În cadrul prezentului articol ne-am propus să analizăm mecanismele actuale a inițiativei populare de revizuire a Constituției Republicii Moldova, cauzele blocajului existent și modalitățile de soluționare al acestuia.

Cuvinte-cheie: Constituție, Revizuire, Parlament, Curtea Constituțională, Popor.

Inițiativa populară reprezintă o procedură prin care populația unui stat dă impulsul (inițiază) unui proces decizional; acest început de decizie se poate finaliza tot cu intervenția poporului (referendum) sau printr-o decizie adoptată de autoritățile legal desemnate de acesta (lege adoptată de Parlament).¹

1 Muraru I., Tănăsescu E. S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a 13-a, Vol. II. București: C.H. Beck, 2009, p. 139.

Parlamentul anilor '90, ales în mod democratic, considera că „dezvoltarea și adâncirea procesului de democratizare presupune crearea de garanții reale pentru exercitarea de către cetățenii Republicii Moldova a dreptului de a participa la conducerea treburilor de stat și obștești“.²

Astfel, Constituția Republicii Moldova prevede inițiativa populară de revizuire a Constituției în art.141 alin.(1) lit.a),³ în conformitate cu care revizuirea Constituției poate fi inițiată de un număr de cel puțin 200 000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot. Cetățenii care inițiază revizuirea Constituției trebuie să provină din cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, iar în fiecare din ele trebuie să fie înregistrate cel puțin 20 000 de semnături în sprijinul acestei inițiative. Art.141 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova prevede expres și limitativ subiecții cu drept de inițiativă privind revizuirea Legii Supreme. Primul dintre cei trei subiecți cu drept de inițiativă, prevăzut la lit. a), a fost definit în terminologia de drept a Republicii Moldova, ca inițiativa populară, fiind reglementată de Legea cu privire la inițiativa populară de revizuire a Constituției.⁴

Dl V. Zaporojan menționează că art.141 alin.(1) lit.a) din Constituție conține în textul său o greșeală de tehnică legislativă. Astfel, această normă prevede în susținerea inițiativei de revizuire a Constituției 200 000 de semnături ale cetățenilor cu drept de vot, însă obligă grupul de inițiativă să adune semnăturile a cel puțin 20 000 de susținători din cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea. Deoarece în Republica Moldova avem 35 de unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea (raioane), rezultă că pentru inițiativa populară trebuie să semneze 320 000 de oameni (35:2 x 20 000).⁵

În acest sens, această formulare a normei constituționale constituie un blocaj în calea inițiativei populare de revizuire a Constituției, deoarece pînă în prezent, în pofda numeroaselor încercări a cetățenilor de a iniția revizuirea Constituției încă nici una nu a avut finalitate. Astfel, la 24 iunie 2008 deputatul în Parlamentul Republicii Moldova Vladimir Filat a solicitat Curții Constituționale să dea interpretare lit.a) alin.(1) art.141 din Constituție. Autorul sesizării considera că aceste prevederi comportă o neconcordanță de conținut, făcîndu-le inaplicabile și îngrădind astfel dreptul constituțional al cetățenilor de a iniția revizuirea Constituției. În opinia sa, în condițiile noii organizări administrativ-teritoriale dispoziția constituțională privind colectarea în sprijinul inițiativei de revizuire a Constituției a cel puțin 20 000 de semnături în fiecare din cel puțin jumătate de unități administrativ-teritoriale de nivelul doi nu poate fi realizată. Or, după reforma administrativ-teritorială

2 Pușcaș V., Kuciuk V. Inițiativa populară de revizuire a constituției are suport legal și constituțional. În: *Legea și Viața*, nr.3 (291), Chișinău, 2016. p. 10.

3 Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994. În: *Monitorul Oficial al RM* nr.1 din 12.08.1994.

4 Legea nr.387-XV din 19.07.2001 „Cu privire la inițiativa populară de revizuire a Constituției“. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr.97 din 17.08.2001, art. 783.

5 Constituția Republicii Moldova: comentariu. Chișinău: Arc, 2012, p. 567.

din anul 2003, efectuată în baza Legii nr.764-XV din 27 decembrie 2001, în unele unități administrativ-teritoriale de nivelul doi numărul cetățenilor cu drept de vot nu atinge cifra de 20 000.⁶

Examinînd sesizarea, Curtea Constituțională a menționat că: interpretarea dispozițiilor constituționale are drept scop eliminarea ambiguităților, elucidarea conținutului, evidențierea principiilor de drept cuprinse în ele, asigurarea unității și înțelegerii corecte a conținutului și sensului autentic al acestuia. Necesitatea interpretării trebuie să fie confirmată prin esența problemei de drept rezultată din caracterul neuniform al dispozițiilor constituționale. Fondul sesizării depuse de deputatul în Parlament îl constituie neconcordanța determinată de norma constituțională, care prevede că în fiecare din cel puțin jumătate de unități administrativ-teritoriale de nivelul doi trebuie să fie înregistrate cel puțin 20 000 de semnături în sprijinul inițiativei de revizuire a Constituției, în raport cu Legea nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.

Curtea a relevat că lit.a) alin.(1) art.141 din Constituție nu conține ambiguități, imprecizii sau neclarități, voința legiuitorului fiind expresă. Interpretarea oficială este imperativă în cazurile în care incertitudinea normelor constituționale este determinată de o situație concretă și această incertitudine nu poate fi soluționată printr-o altă procedură. **Problema abordată în sesizare fiind de competența legislativului, necesitînd a fi soluționată prin modificarea normei constituționale.**⁷

Prevederile art.141 alin.(1) lit.a) din Constituția Republicii Moldova au revenit în atenția publică odată cu inițiativa de revizuire a Constituției a mișcării populare „Platforma Da“ din perioada anilor 2015—2016, care a înaintat inițiativa de revizuire a art.60 alin.(2), art.70 alin.(3), art.78 și 89 din Constituția RM. Această inițiativă a fost recepționată la 05.11.2015 de Comisia Electorală Centrală și prezentată Curții Constituționale cu formularea următoarelor întrebări:

„1. Sînteți pentru modificarea art. 60 alin. (2) din Constituție în vederea reducerii numărului deputaților, prin substituirea cifrei 101 cu cifra 71? — Pentru/Contra.

2. Sînteți pentru excluderea alin. (3) al art. 70 din Constituție, care stipulează că deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată fără încuviințarea Parlamentului, după ascultarea sa? — Pentru/Contra.

3. Sînteți pentru modificarea și completarea art. 78 din Constituție, în vederea alegerii președintelui RM prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat? — Pentru/Contra.

4. Sînteți pentru expunerea art.89 din Constituție într-o nouă redacție, care să prevadă că în cazul săvîrșirii de către președintele RM a unor fapte care încalcă Constituția, Parlamentul poate aproba inițiativa a cel puțin 1/3 de deputați de sus-

6 Hotărîrea Curții Constituționale nr.10 din 18.07.2008 asupra sesizării pentru interpretarea lit.a) alin.(1) art.141 din Constituție. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.134-137 din 25.07.2008, art.10.

7 Idem.

pendare din funcție, cu organizarea în cel mult 70 de zile a unui referendum privind demiterea președintelui? — Pentru/Contra“.

În acest sens, acest grup de cetățeni la data de 10.11.2015 a primit aviz pozitiv de la Curtea Constituțională pentru revizuirea Constituției Republicii Moldova prin referendum republican.⁸ La data de 20.11.2015 a fost înregistrat grupul de inițiativă la Comisia Electorală Centrală, în număr de 775 persoane cu drept de vot, pentru colectarea semnăturilor susținătorilor referendumului republican de modificare și completare a Constituției Republicii Moldova.⁹

În rezultat, deși grupul de inițiativă al cetățenilor a colectat mai mult de 400 000 de semnături în susținerea referendumului republican, Comisia Electorală Centrală prin Hotărîrea nr.4608 din 30.03.2016,¹⁰ a respins propunerea de efectuare a referendumului republican pentru revizuirea Constituției Republicii Moldova deoarece s-a stabilit că din cele 34 de unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, pe teritoriul cărora au fost colectate semnăturile susținătorilor referendumului republican constituțional, doar 3 din aceste unități (municipiile Chișinău și Bălți, raionul Orhei) întrunesc condițiile de validitate privind numărul minim necesar de semnături ale susținătorilor referendumului republican, pentru care au și fost prezentate liste de subscripție ce conțin peste 20 de mii de semnături.

Comisia Electorală Centrală în Hotărîrea sa a mai menționat că în baza Legii nr.764-XV din 27 decembrie 2001, actualmente în Republica Moldova sînt stabilite 35 de unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, organizarea administrativ-teritorială a cărora se efectuează în corespundere cu dispozițiile constituționale și care se află sub auspiciile autorităților statului Republicii Moldova. Astfel, pentru inițierea referendumului republican constituțional, grupul de inițiativă urma să prezinte cel puțin 360 mii de semnături valabile pentru fiecare întrebare propusă, care să provină din cel puțin 18 unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, iar în fiecare din ele trebuie să fie înregistrate cel puțin 20 de mii de semnături în sprijinul acestei inițiative.¹¹

Dacă este să facem o retrospectivă, la situația în cauză s-a ajuns drept urmare a modificării art.141 alin.(1) lit.a) din Constituția Republicii Moldova prin Legea nr.1115 din 05.07.2000, prin care textul prevăzut în art.141 alin.(1) lit.a) din Constituție de „raioane și municipii“ s-a substituit cu textul „unitățile administrativ-teritoriale

8 Avizul Curții Constituționale nr.2 din 10.11.2015 asupra inițiativei civice de revizuire a articolelor 60, 70, 78 și 89 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican. [on-line] <http://constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=aviz&docid=45> (vizitat la 15.06.2017).

9 Hotărîrea Comisiei Electorale Centrale nr.4316 din 20.11.2015 cu privire la cererea de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican constituțional. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.347-360 din 24.12.2015, art.2690.

10 Hotărîrea Comisiei Electorale Centrale nr.4608 din 30.03.2016 cu privire la rezultatele verificării listelor de subscripție prezentate de grupul de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican constituțional. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.114-122 din 29.04.2016, art.709.

11 Idem.

de nivelul doi¹², iar cifrele „5000“ sau substituit cu cifrele „20000“.¹² Modificările constituționale operate au avut la bază prevederile Legii nr.191 din 12.11.1998 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova în vigoare la acea dată, astfel în momentul operării modificărilor, Republica Moldova era organizată în 10 unități administrativ-teritoriale de nivelul doi, numite județe.¹³

Ulterior, însă, după modificarea art.141 alin.(1) lit.a) din Constituție a fost adoptată o nouă Lege privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr.764 din 27.12.2001, prin care au fost stabilite 35 de unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea.¹⁴ Dar după adoptarea acestei Legi urmau să fie aduse în concordanță și prevederile constituționale în acest sens, lucru care pînă în prezent așa și nu a fost efectuat. Respectiv, pentru a înlătura acest blocaj constituțional care îngreșește dreptul constituțional al cetățenilor de a iniția revizuirea Constituției, se impune operarea modificărilor la art.141 alin.(1) lit.a) din Constituție cu aducerea în concordanță a acestui articol cu prevederile Legii nr.764 din 27.12.2001. Or, în caz contrar acest articol pare a fi inaplicabil în prezent deoarece în unele unități administrativ-teritoriale de nivelul doi numărul cetățenilor cu drept de vot nu atinge cifra de 20 000. Lucru demonstrat și prin precedentul din perioada anilor 2015—2016 oferit de inițiativa grupului de cetățeni care deși au colectat dublul numărului de semnături (400 000 semnături) față de 200 000 semnături stabilite expres în art.141 alin.(1) lit.a) din Constituție, necesare inițierii revizuirii Constituției, nu s-a ajuns la un referendum republican în acest sens din motiv că numărul minim de 20 de mii de semnături care urmau a fi colectate într-o unitate administrativ-teritorială a fost atins doar în 3 din 18 unități administrativ-teritoriale de nivelul doi.

Totodată, este necesar de menționat și faptul că chiar dacă grupul de inițiativă ar izbuti să colecteze numărul de semnături necesare, Parlamentul Republicii Moldova ar putea și să nu numească desfășurarea referendumului. Oportunitatea desfășurării referendumului pornit la inițiativa populară îi aparține Parlamentului, cu care Parlamentul poate fi de acord sau o poate respinge, de asemenea, subiectele preconizate a fi supuse referendumului pot fi soluționate și în Parlament, fără efectuarea ulterioară a referendumului.

Un exemplu de colectare a semnăturilor în susținerea unei inițiative legislative și care au fost ignorate de Parlament poate servi neglijarea (neadoptarea, nerespingerea) proiectului Hotărîrii Parlamentului nr.2946 din 26.13.2002 „Cu privire la desfășurarea referendumului republican legislativ“, inițiat de deputații în Parlament, dnii Mihai Petrache, Dumitru Braghiș, Vladimir Cociorvă și Ion Guțu. Fiind înaintată inițiativa populară a 213250 de cetățeni privind reforma sistemului electoral spre examinare în Parlament la

12 Legea nr.1115 din 05.07.2000 „Cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova“. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.88-90 din 28.07.2000, art.661.

13 Legea nr.191 din 12.11.1998 „Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova“. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.116 din 30.12.1998.

14 Legea nr.764 din 27.12.2001 „Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova“. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.16 din 29.01.2002, art.16.

26.12.2002, deputații din legislativ au examinat chestiunea în cauză, dar nu s-au pronunțat asupra ei, neadoptînd nici un act, nemotivînd nici „pro“, nici „contra“ starea de lucruri dată.¹⁵ Concomitent, fiind sesizată problema respectivă la Curtea Constituțională de către deputații autori ai proiectului dat, la 03.03.2003 Curtea s-a pronunțat (decizie publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.48 din 18.03.2003),¹⁶ respingînd sesizarea depusă și motivîndu-și decizia prin lipsa obiectului sesizării.

Suntem de acord cu opinia dlui V. Zaporojan care indică că numai Parlamentul poate adopta o lege de revizuire a Constituției, iar alin.(1) al art.143 din Constituția Republicii Moldova nu acordă altui organ decât Parlamentului dreptul de a revizui Constituția.¹⁷

Această afirmație contravine însă poziției expuse în Avizul nr.3 din 06.07.2010, prin care Curtea Constituțională a permis Parlamentului să desfășoare un referendum republican pentru revizuirea Constituției și în care a indicat că: „*Normele speciale, prin care Curtea Constituțională este abilitată să se pronunțe asupra proiectelor de lege constituțională propuse pentru referendum constituțional sunt cuprinse în art.2 și art.75 din Constituție, art.148 alin.(2) din Codul electoral*“.¹⁸ Suntem de acord că, după cum prevede art.2 din Constituție, poporul este suveranul care, conform art.75 din Constituție, poate supune referendumului cele mai importante probleme ale societății, însă art.143 din Constituție, în raport cu aceste norme constituționale (art.2 și art.75), este o normă specială și astfel, conform principiului *lex specialis derogat generali*, are superioritate în cadrul procedurii de revizuire a Constituției.¹⁹

Poziția citată a Curții Constituționale din 2010 contravine poziției Curții din Hotărîrea nr.57 din 03.11.1999 „Privind interpretarea art.75, art. 141 alin.(2) și art.143 din Constituție“²⁰ din 1999, în care Curtea, interpretând art.143 din Constituție, a stabilit următoarele: „*Constituția Republicii Moldova poate fi revizuită numai de către Parlament, direct sau prin declararea de către acesta a unui referendum, în condițiile respectării procedurii prevăzute de art.66 lit.b), dispozițiilor art.75, 141, 142 și 143 din Constituție*“.

În încheiere menționăm că, cetățenii în baza art.141 alin.(1) lit.a) din Constituția Republicii Moldova pot doar iniția revizuirea Constituției, însă **unicul organ, care poate realiza această revizuire este Parlamentul Republicii Moldova.**

15 Pușcaș V., Kuciuk V. Inițiativa populară de revizuire a constituției are suport legal și constituțional. În: *Legea și Viața*, nr.3 (291), Chișinău, 2016. p. 13.

16 Decizia Curții Constituționale din 03.03.2003 pentru respingerea sesizării unui grup de deputați în Parlament. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr.48 din 18.03.2003, art.7.

17 Constituția Republicii Moldova: comentariu. Chișinău: Arc, 2012, p. 572.

18 Avizul Curții Constituționale nr.3 din 06.07.2010 asupra inițiativei de revizuire a art.78 din Constituția Republicii Moldova prin referendum constituțional. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr.117-118 din 09.07.2010, art.15.

19 Constituția Republicii Moldova: comentariu. Chișinău: Arc, 2012, p. 572.

20 Hotărîrea Curții Constituționale nr.57 din 03.11.1999 privind interpretarea art.75, art. 141 alin.(2) și art.143 din Constituție. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr.124-125 din 11.11.1999, art.68.

DREPT PRIVAT

PRIVATE LAW

ОГОВОРКА О ПУБЛИЧНОМ ПОРЯДКЕ В МЕЖДУНАРОДНОМ ЧАСТНОМ ПРАВЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Наталья ОСОЯНУ, доктор права, конференциар (ORCID: 0000-0002-6259-1200)

CLAUSE OF PUBLIC ORDER IN THE INTERNATIONAL PRIVATE LAW OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

The article deals with some provisions concerning the nature and legal significance of the institution of public order clause and the associated institution of mandatory (direct) application rules, also known as superimperative rules. In addition, the article reflects the views of some legal experts, experts in the field of private international law, concerning the institutions under consideration. The author makes her own conclusions about the effectiveness of the existing regulation of the public order clause in the legislation of the Republic of Moldova.

Keywords: private international law, public order, foundations of law and order, application of foreign law, public order clause, superimperative rules, mandatory application rules, direct application rules

CLAUZA ORDINII PUBLICE ÎN DREPTUL INTERNAȚIONAL PRIVAT AL REPUBLICII MOLDOVA

Articolul se referă la unele dispoziții privind natura și semnificația juridică a clauzei de ordine publică și a instituției asociate — normelor de aplicare obligatorie (imediată), cunoscute și sub denumirea de norme supraimperative. În plus, articolul reflectă opiniile unor experți juridici, experți în domeniul dreptului internațional privat, cu privire la instituțiile în cauză. Autorul formulează propriile concluzii cu privire la eficiența reglementării existente a clauzei de ordine publică în legislația Republicii Moldova.

Cuvinte cheie: dreptul internațional privat, ordinea publică, bazele legii și ordinii, aplicarea dreptului străin, clauza de ordine publică, normele supraimperative, normele de aplicare obligatorie, normele de aplicare imediată

В статье рассматриваются некоторые положения, касающиеся сущности и правового значения института оговорки о публичном порядке и сопряженного с ним института норм обязательного (непосредственного) применения, также известных как сверхимперативные нормы. Кроме того, в статье отражены точки зрения некоторых правоведов, специалистов в области международного частного права, касающиеся рассматриваемых институтов. Автором делаются собственные выводы по поводу того, насколько эффективно существующее регулирование оговорки о публичном порядке в законодательстве Республики Молдова.

Ключевые слова: международное частное право, публичный порядок, основы правопорядка, применение иностранного права, оговорка о публичном порядке, сверхимперативные нормы, нормы обязательного применения, нормы непосредственного применения

Как известно, основополагающая проблема международного частного права — это проблема выбора применимого иностранного права в ситуациях, когда возникает коллизия между двумя или более правовыми системами. Следствием такого выбора может стать необходимость применить иностранное право, как того требует национальная коллизионная норма. Однако этот вариант воплощается в жизнь не всегда. В некоторых случаях иностранное право не применяется, даже если к этому имеются номинальные основания, закрепленные в Гражданском кодексе Республики Молдова или ином нормативно-правовом акте, национальном или международном. Этот институт международного частного права называется «оговоркой о публичном порядке» и имеет универсальный характер, то есть известен праву многих государств.

Применение оговорки о публичном порядке — отнюдь не примета современного международного частного права, это правовой институт и феномен, известный около двухсот лет (по мнению некоторых авторов, с учетом исторических предпосылок и того, как именно понимать концепцию публичного порядка — гораздо дольше). Но текущее развитие экономических отношений, при котором международная торговля активно развивается и постоянно возникают новые связи с иностранными правовыми системами, создает изобилие поводов для применения права другого государства — и одни лишь законы статистики подразумевают, что ситуации, когда такое применение может нести угрозу для собственного правопорядка, также становятся более многочисленными. Недаром подавляющее большинство правоведов, как теоретиков, так и практиков, называют оговорку о публичном порядке защитной клаузулой.

Но стоит акцентировать внимание на том, что усиливающиеся экономические связи и рост международной торговли и частных транснациональных отношений в целом (например, семейно-правовых, связанных с браком и разводом) описывают поводы для применения оговорки о публичном порядке и объясняют ее современную актуальность. Корни этого явления связаны с вопросами иного порядка, зачастую более абстрактными и трудно поддающимися определению, и все же имеющими неоспоримую важность для отдельно взятого государства. Чаще всего в этом контексте в литературе упоминаются факторы исторического характера — обычаи, религия, правовые принципы и нормы морали, свойственные определенному обществу, сформировавшиеся в нем за многие века. Иными словами, в фундаменте оговорки о публичном порядке — и публичного порядка как такового — лежит некая система ценностей, достаточно важных, чтобы для их защиты можно было поставить под сомнение права конкретного лица или даже отказать ему в этих правах. В метафорическом плане можно сказать, что эти ценности определяют структурную целостность общества, оттого их ни в коем случае нельзя подвергать риску расшатывания.

Публичный порядок и оговорка о публичном порядке могут быть схожи по сути и по форме в правовых системах разных государств, но, так или иначе,

они имеют территориальный характер и опираются, в первую очередь, на национальное законодательство. Согласно статье 2581 обновленного Гражданского Кодекса Республики Молдова, применение иностранного закона исключается, если оно явно нарушает основы правопорядка Республики Молдова. В случае исключения иностранного закона применяется соответствующий закон Республики Молдова (часть 1). Применение иностранного закона явно нарушает основы правопорядка Республики Молдова в той мере, в какой оно может привести к результату, очевидно несовместимому с основами правопорядка Республики Молдова либо с основными правами и свободами человека (часть 2).

Также в статье 164 Семейного Кодекса Республики Молдова говорится о том, что нормы семейного права иностранных государств, противоречащие нормам морали, общественному порядку, существующим в Республике Молдова, не применяются на ее территории. В таких случаях применяется законодательство Республики Молдова (часть 4).

В Гражданском Процессуальном Кодексе Республики Молдова оговорка в аналогичной формулировке встречается только по отношению к обычаям (статья 12, часть 1), но стоит учесть, что в гражданском процессе преимущественно применяется собственное право, и случаи применения иностранного процессуального права довольно жестко ограничены, чему могут служить примером, в частности, правила, определяющие исключительную компетенцию молдавских судебных инстанций по делам, осложненным иностранным элементом (статья 461)¹.

Отметим, что термин «оговорка о публичном порядке» в указанных статьях не употребляется, хотя он известен как русскоязычной, так и румыноязычной доктрине международного частного права (*clauza ordinii publice*). Фактически, он представляет собой буквальный перевод с французского — *ordre public*. Концепция публичного порядка как таковая широко известна в праве самых разных государств, с некоторыми вариациями относительно того, как именно этот порядок следует классифицировать и какие существуют понятия, сопряженные с ним. Так, например, российский автор М.Н. Кузнецов упоминает о том, что истоки оговорки о публичном порядке лежат в римском праве, а публичный порядок как таковой подразделяется на четыре вида: внутренний, международный, транснациональный и общеевропейский². Для сравнения, А.Р. Компаниец указывает, что публичный порядок подразделяется на следующие категории: позитивный и негативный; внутренний и международный; материально-правовой и процессуальный³.

1 www.legis.md

2 Михаил Николаевич Кузнецов. „Оговорка о публичном порядке в международном частном праве России и стран Европейского Союза“ Государственная служба и кадры, no. 1, 2019, с. 23. doi:10.24411/2312-0444-2019-10002

3 Компаниец А.Р. „Оговорка о публичном порядке в международном частном праве“ Электронный вестник Ростовского социально-экономического института, no. 4, 2014, с.248.

Помимо процитированных кодексов, оговорка о публичном порядке нигде больше не урегулирована в молдавском законодательстве, однако следует упомянуть также о двух разъяснительных постановлениях Пленума Высшей Судебной Палаты, которые могут быть полезны в данном контексте. В постановлении №3 от 25.04.2016 года «О судебной практике рассмотрения гражданских дел с иностранным элементом» говорится (со ссылкой на ГК до изменений) о том, что публичный порядок представляет собой совокупность правовых норм императивного характера, как публично-правовых, так и частноправовых, которые преследуют цель защиты институтов и фундаментальных ценностей общества, социальной защиты всех индивидов, прав и свобод человека, а также экономического развития страны (пункт 44). Далее присутствует отсылка к пункту 11 другого разъяснительного постановления — №1 от 07.07.2008 «О применении судебными инстанциями законодательства, регулирующего недействительность гражданско-правовых актов». Помимо приведенного определения публичного порядка, в этом постановлении содержится также определение понятия «основы нравственности». Они представляют собой правила общественной морали, которые считаются фундаментальными в рамках общественного порядка. Они находят свое отображение в общепризнанных представлениях о приличном поведении, сложившихся в ходе развития общества нравственных стандартах, и в то же время находятся под воздействием общих принципов права и юриспруденции⁴.

Необходимо учитывать и тот факт, что оговорка о публичном порядке фигурирует в некоторых международно-правовых актах, участницей которых является Республика Молдова. Например, в статье V, части 2, пункте b) Конвенции ООН о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений 1958 года предусмотрено, что в признании и приведении в исполнение арбитражного решения может быть также отказано, если компетентная власть страны, в которой испрашивается признание и приведение в исполнение, найдет, что: «b) признание и приведение в исполнение этого решения противоречат публичному порядку этой страны»⁵.

Все процитированные примеры из законодательства Республики Молдова представляют собой разновидности так называемой негативной оговорки о публичном порядке — то есть такой, которая определяет возможность не применять иностранное право, которое в обычной ситуации должно быть применимым. Но существует и позитивная оговорка: это положения о нормах обязательного применения, содержащиеся в статье 2582 Гражданского Кодекса Республики Молдова. Согласно части 1 этой статьи, нормы обязательного применения — нормы, соблюдение которых признано определенным государством

4 http://jurisprudenta.csj.md/db_hot_expl.php

5 <https://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/arbitration/NY-conv/New-York-Convention-R.pdf>

имеющим особое значение для защиты его общественных интересов, таких как политическое, социальное или экономическое устройство, в той мере, в какой эти нормы соответствуют любой ситуации, входящей в сферу их применения, вне зависимости от закона, применяемого к правоотношению на основе настоящей книги. Положения книги пятой Гражданского Кодекса Республики Молдова не ограничивают применение норм обязательного применения закона Республики Молдова (часть 2). Нормы обязательного применения, содержащиеся в законе другого государства, могут применяться для регулирования правоотношения, осложненного иностранным элементом, если правоотношение тесно связано с законом этого государства и если этого требуют законные интересы сторон (часть 3). При решении вопроса о введении в действие норм обязательного применения следует принимать во внимание их характер и предмет, а также последствия их применения или неприменения (часть 4).

Фактически, по объекту регулирования негативная и позитивная оговорки не различаются, но у них специфический механизм действия: в случае негативной оговорки иностранное право сперва определяется, потом подвергается оценке и устраняется, а при позитивной оговорке эти этапы опускаются и сразу происходит переход к заключительному — применению собственного права, права Республики Молдова.

Но нельзя не отметить, что у оговорки о публичном порядке в негативной форме и ее позитивной разновидности, получившей в доктрине также наименование «сверхимперативных норм», есть ряд особенностей в плане правоприменения, которые нуждаются в дополнительном изучении — и многие авторы рассматривают сверхимперативные нормы отдельно, характеризуя все нюансы их правового регулирования. В частности, вызывает интерес разграничение между сверхимперативными и императивными нормами: это достаточно сложная проблема, поскольку в ряде случаев именно точный рубеж между двумя категориями определяет, каким должно быть решение суда. Сложность вопроса подчеркивается также тем фактом, что использованный в части 1 статьи 2582 Гражданского Кодекса Республики Молдова термин «нормы обязательного применения» выглядит достаточно двусмысленно, чтобы его можно было перепутать с «императивными нормами», и никаких разъяснений на эту тему от Пленума Высшей Судебной Палаты в настоящее время не существует, тогда как они необходимы. В качестве примера таких разъяснений можно привести Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации №156 от 26 февраля 2013 года, в котором рассмотрена практика применения арбитражными судами оговорки о публичном порядке как основания для отказа в признании и приведении в исполнение иностранных судебных и арбитражных решений⁶. Это письмо, в частности, разъясняет следующие моменты:

6 www.consultant.ru

1. Оценка арбитражным судом последствий исполнения иностранного судебного или арбитражного решения на предмет нарушения публичного порядка Российской Федерации не должна вести к его пересмотру по существу;
2. Арбитражный суд отказывает в признании и приведении в исполнение иностранных судебных или арбитражных решений по собственной инициативе, если установит, что такое признание и приведение в исполнение противоречит публичному порядку Российской Федерации;
3. Сторона, заявляющая о противоречии признания и приведения в исполнение иностранного судебного или арбитражного решения публичному порядку Российской Федерации, должна обосновать наличие такого противоречия;
4. Арбитражный суд применяет оговорку о публичном порядке как основание для отказа в признании и приведении в исполнение иностранных судебных и арбитражных решений в исключительных случаях, не подменяя специальных оснований для отказа в таком признании и приведении в исполнение, предусмотренных международными договорами Российской Федерации и нормами АПК РФ;
5. Признание и приведение в исполнение иностранного судебного или арбитражного решения не может нарушать публичный порядок Российской Федерации на том лишь основании, что в российском праве отсутствуют нормы, аналогичные нормам примененного иностранного права;
6. Арбитражный суд признает принудительное исполнение иностранного судебного или арбитражного решения не противоречащим публичному порядку Российской Федерации, если представленные должником доказательства не свидетельствуют о том, что взысканные на основании гражданско-правового договора заранее согласованные убытки или неустойка носят карательный характер;
7. Арбитражный суд признает, что само по себе возложение иностранным судом на российские лица как сторону судебного разбирательства обязанности по уплате судебного залога как условия апелляционного обжалования и ее неисполнение последними по общему правилу не может препятствовать признанию и приведению в исполнение иностранного судебного решения и не свидетельствует о противоречии публичному порядку Российской Федерации;
8. Несоблюдение иностранным юридическим лицом порядка одобрения крупных сделок, предусмотренного его личным законом, не свидетельствует о противоречии публичному порядку Российской Федерации признания и приведения в исполнение иностранного судебного или арбитражного решения, вынесенного по требованию, основанному на неисполнении контрагентом такой сделки;

9. Правовой режим совместной собственности супругов, предусматривающий возможность обращения взыскания на имущество одного из них, а при недостаточности — выделения доли, причитающейся ему при разделе совместного имущества супругов, не препятствует признанию и приведению в исполнение иностранного судебного или арбитражного решения, вынесенного без участия в судебном (арбитражном) разбирательстве супруга должника, по причине противоречия публичному порядку Российской Федерации;
10. Наличие в иностранном арбитражном решении опечатки, не влияющей на его существо и смысл, не может рассматриваться как препятствие для его признания и приведения в исполнение в аспекте нарушения публичного порядка Российской Федерации;
11. Арбитражный суд признает иностранное арбитражное решение соответствующим публичному порядку Российской Федерации, если установит, что процедура арбитражного разбирательства обеспечивала соблюдение гарантий независимости и беспристрастности арбитров;
12. Арбитражный суд отказывает в удовлетворении заявления о признании и приведении в исполнение иностранного арбитражного решения как нарушающего публичный порядок Российской Федерации, если такое решение вынесено арбитром, который в силу своего должностного статуса и полномочий был способен оказывать влияние на действия одной из сторон.

Как можно заметить, подавляющее большинство перечисленных аспектов проблемы не только не урегулированы в законодательстве Республики Молдова, но и никак не разъясняются верховной судебной инстанцией с тем, чтобы облегчить их решение на практике.

Также укажем на тот факт, что перевод понятия «normele de aplicare imediată» как «нормы обязательного применения» неточен — правильнее было бы «нормы непосредственного применения»; это очевидно представляет собой кальку с французского понятия «regles d'application immediate». В такой же формулировке понятие содержится и в Гражданском Кодексе Российской Федерации (ст.1192). Российские авторы неоднократно высказывались относительно того, что избранная законодателем терминология создает неопределенность в том, что касается решения практических вопросов и «не проливает свет на сущность рассматриваемой категории императивных норм»⁷. Чтобы сильнее подчеркнуть возникшую терминологическую путаницу, отметим, что формулировка части 1 статьи 2582 Гражданского Кодекса Республики Молдова позволяет отследить «источник вдохновения» законодателя: это статья 9 Регламента (ЕС) № 593/2008

7 См., например: Г.К. Дмитриева, цит. по Шулаков Андрей Анатольевич. «Публичный порядок в международном частном праве и проблемы толкования и применения сверхимперативных и императивных норм» Lex Russica, no. 4 (137), 2018, с. 85.

о праве, подлежащем применению к договорным обязательствам («Рим I»)⁸. Это, однако, никоим образом не облегчает ответ на вопрос о том, каким образом следует отделять свехимперативные нормы — в формулировке Гражданского Кодекса Республики Молдова, «нормы обязательного применения» — от просто императивных норм. В частности, как определить, какая из двух категорий норм имеется в виду в части 7 статьи 2617 Гражданского Кодекса Республики Молдова, которая предусматривает следующее: если все значимые элементы соответствующей ситуации [выбора права, примененного к договору] находятся в момент выбора в государстве, отличном от того, закон которого был избран, то сделанный сторонами выбор не затрагивает применения положений закона этого другого государства, от которых не разрешается отступить посредством соглашения. С логической точки зрения, это могут быть как императивные нормы, так и «нормы обязательного применения».

Еще один сложный аспект оговорки о публичном порядке связан с тем, что последний можно понимать в контексте гражданского права и в контексте международного частного права, при этом содержание понятия меняется. А.А. Шулаков, анализируя учение Ф.К. Савиньи, пишет о двух видах императивных норм: тех, действие которых не может быть парализовано договорами, и тех, которые установлены не только в интересах отдельных лиц, но покоятся на моральных основаниях или на публичном интересе, независимо от того, относятся ли эти нормы «к политике, благоустройству или к политической экономии»⁹. Эти две категории соответствующим образом относят к публичному порядку, имеющему внутреннее и публичное — то есть трансграничное или международно-частноправовое — значение. Именно вторая группа норм и версия публичного порядка предназначены для того, чтобы не допустить применения иностранного права, регулирующего то, что в рамках определенной правовой системы считается опасным, аморальным и так далее.

Итак, какие же нормы законодательства Республики Молдова могут быть применены в ситуациях, когда необходимо обосновать несовместимость иностранного права с публичным порядком (основами правопорядка) нашего государства? Прежде всего, это положения Конституции Республики Молдова: например, полигамный или однополый брак не может быть признан исходя из того, что семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства (то же самое предусмотрено в части 1 статьи 2 Семейного Кодекса Республики Молдова); при этом она основана на браке, заключенном по взаимному согласию мужчины и женщины (статья 48). Также уместно обращение к базовым статьям некоторых отраслевых нормативно-правовых актов. Например, часть 1 статьи 1 Гражданского Кодекса Республики Молдова предусматривает, что гражданское

⁸ <https://pravo.hse.ru/intprilaw/doc/040001>

⁹ А.А. Шулаков, *op.cit.*, с.86–87.

законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, защите интимной, частной и семейной жизни, признании неприкосновенности собственности, свободы договора, защите добросовестности, защите прав потребителя, признании недопустимости вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав личности, их защиты компетентными юрисдикционными органами.

Но абстрактные, хоть и принципиально важные положения Конституции и Кодексов оставляют без ответа многие не менее существенные вопросы, связанные с теми же ситуациями, в которых происходит задействие оговорки о публичном порядке или сверхимперативных норм. Допустим, мы говорим о полигамном браке: как таковой он противоречит законодательству Республики Молдова и невозможен на ее территории, но если речь идет о последствиях такого брака в ситуации, когда он сам был заключен на территории государства, где подобное не противоречит закону — например, о каком-то имущественном споре между супругами, разводе, алиментах или наследовании по закону, — то применение оговорки способно существенно нарушить права индивида в отсутствие угрозы публичному порядку. Из этого следует, в частности, вывод, что одним из главных критериев в ходе решения вопроса о потенциальном обращении к институту оговорки о публичном порядке в его позитивной или негативной форме должен быть критерий ущерба — того гипотетического вреда основам морали, нравственности, экономике, политике и так далее, который может нанести применение иностранного права. Также необходимо сопоставить ущерб от применения иностранного права с ущербом от его неприменения — и, возможно, это облегчит поиски правильного выхода из сложной ситуации.

Многообразие отношений, в связи с которыми может возникнуть необходимость применения оговорки о публичном порядке, позволяет сформулировать ее основную характеристику с точки зрения формы: она достаточно абстрактна, чтобы суд мог в любой ситуации, опираясь на совокупность конкретных обстоятельств, решить, представляет иностранное право угрозу для публичного порядка или нет. Как видно, такая гибкость обоснована объективными факторами, но вместе с тем она создает проблемы для теоретического понимания и практического анализа исследуемого феномена. Несомненно, для усиления эффективности института оговорки о публичном порядке в международном частном праве Республики Молдова необходимо осуществить исследование судебной практики, нацеленное на выяснение того, как именно суды справляются с определением обстоятельств, когда необходимо задействовать нынешнюю статью 2581 Гражданского Кодекса Республики Молдова. Вероятно, результаты такого исследования помогут и с более точным формулированием оговорки, которое также следует унифицировать для всех процитированных в статье кодексов.

ŞTIINŢE PENALE

CRIMINAL SCIENCES

UNELE CONSIDERAȚIUNI ASUPRA OBIECTUL INFRAȚIUNII DE DENUNȚARE FALSĂ SAU PLÂNGERE FALSĂ, DECLARAȚIE MINCINOASĂ, CONCLUZIE FALSĂ SAU TRADUCERE INCORECTĂ

Mihail SORBALA, doctor în drept, lector universitar (ORCID: 0000-0002-4055-6914)

Tatiana BRAGARI, masterand ULIM, asistent judiciar Curtea de Apel Chișinău

SOME CONSIDERATIONS ON THE SUBJECT OF THE CRIME OF FALSE DENUNCIATION OR FALSE COMPLAINT, FALSE STATEMENT, FALSE CONCLUSION OR INCORRECT TRANSLATION

Justice is a very important social value, to which unhindered achievement depends the whole order of law. Any act directed against the activity of justice is a violation of the social relations that ensure the normal functioning of the justice bodies, to which not only the courts, but also the bodies, whose direct task is related to the contribution to the achievement of justice. But the perpetration of socially dangerous facts such as false denunciation or false complaint, false statement, false conclusion or incorrect translation, endangers the act of justice, creates deficiencies in finding the truth, fair and objective examination of the criminal case. In fact, for the act of justice to prevail, it is necessary, first of all, to discover the crime, qualitative investigation of all the circumstances of the case, to attract the culprit to criminal liability and to send the appropriate evidence in court. The issuance of a sentence, substantiated and legal, to a large extent, depends on the completeness and thoroughness of the criminal investigation carried out and the evidence accumulated and administered in the file. Namely, for this reason, it should be mentioned that the facts that prevent the objective execution of the criminal prosecution, thus, prevent the correct and adequate execution of the act of justice.

Keywords: accusation, complaint, statements, criminal liability, criminal law, guilt.

Justiția reprezintă o valoare socială deosebit de importantă, de a cărei nestingherită înfăptuire depinde întreaga ordine de drept. Orice faptă îndreptată contra activității de înfăptuire a justiției este o atingere adusă relațiilor sociale care asigură funcționarea normală a organelor justiției, la care se raportează nu doar instanțele judecătorești, dar și organele, nemijlocita sarcină a cărora este legată de contribuția la realizarea justiției. Însă săvârșirea faptelor social-periculoase cum sunt denunțarea falsă sau plângere falsă, declarație mincinoasă, concluzie falsă sau traducere incorectă, perechitează actul de justiție, creează dificultăți în aflarea adevărului, examinării juste și obiective a cauzei penale. De fapt, pentru ca actul de justiție să triumfe, este necesară, în primul rând, descoperirea infracțiunii, cercetarea calitativă a tuturor circumstanțelor cauzei, atragerea vinovatului la răspundere penală și transmiterea în judecată a probelor adecvate. Darea unei sentințe, fundamentate și legale, într-o mare măsură, depinde de plenitudinea și minuțiozitatea urmăririi penale desfășurate și a probelor acumulate și administrate în dosar. Anume, din acest considerent, este de menționat că faptele ce împiedică efectuarea obiectivă a urmăririi penale, împiedică, prin aceasta și realizarea corectă și adecvată a actului de justiție.

Cuvinte cheie: denunț, plângere, declarațiile, justiție, răspundere penală, legea penală, vinovăție.

Înfăptuirea justiției în numele legii și accesul liber la justiție al oricărei persoane sunt deziderate fundamentale ce decurg din dispozițiile art. 20 și art. 114 din Constituția Republicii Moldova¹. Înfăptuirea justiției presupune apărarea acestei valori sociale în dublu sens, pe de o parte, prin incriminarea acelor fapte prin care se aduc atingeri relațiilor sociale a căror formare și dezvoltare sunt condiționate de apărarea valorii sociale a înfăptuirii justiției, iar, pe de altă parte, de excesele, abuzurile unora care înfăptuiesc actul de justiție și care se cred infailibili și mai presus de lege, uitând că, de fapt, „joacă” un rol trecător și periculos pentru prezent și viitor, punând o etichetă nejustificată pe sistem și pe componenții săi².

Activitatea normală a organelor de drept și realizarea obiectivelor nemijlocite urmărite de justiție se înfăptuiește, în mare parte, prin mijloace de drept penal. Justiția reprezintă o valoare socială deosebit de importantă, de a cărei nestingherită înfăptuire depinde întreaga ordine de drept. Orice faptă îndreptată contra activității de înfăptuire a justiției este o atingere adusă relațiilor sociale, fiindcă acolo unde justiția este împiedicată de a se înfăptui normal, acolo dispare securitatea relațiilor sociale³. În scopul realizării luptei împotriva atentatelor la interesele justiției, legea penală prevede un compartiment (capitol) aparte, intitulat infracțiuni contra justiției⁴.

„Înfăptuirea justiției”, ca valoare socială apărută prin incriminările din acest capitol, trebuie înțeleasă în accepțiunea cea mai largă a acestei noțiuni. Acest sens larg, în raport cu ocrotirea penală, cuprinde complexul de funcțiuni prin care se înfăptuiește justiția, adică diversele activități funcționale caracteristice operei de realizare a justiției.

Această accepțiune largă se răsfrânge și asupra înțelesului termenului de „organ care înfăptuiește justiția”⁵. La categoria organelor de justiție, în sensul larg al cuvântului, se atribuie, în primul rând, instanțele de judecată de toate nivelurile. La ele se atribuie și organele, nemijlocita sarcină a cărora este legată de contribuția la realizarea justiției. În categoria acestora sunt înglobate organele procuraturii, organele de urmărire penală, serviciile care prestează activitatea specială de investigații etc. Mai mult decât atât, în sistemul organelor de justiție sunt incluse și structurile care pun în executare sentințele, hotărârile și deciziile devenite definitive.⁶

1 Constituția Republicii Moldova: Legea RM din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.1. n vigoare din 27 august 1994.

2 Dungan P. Unele reflecții asupra infracțiunii de inducerea în eroare a organelor judiciare, reglementată în noul Cod penal. Dreptul, Nr. 7/2010, p. 48.

3 Dongoroz V., Kahane S., Oancea I., Fodor I., Iliescu N., Bulai C., Stănoiu R., Roșca V. Explicații teoretice ale Codului penal român. Vol. IV. Ed. Academiei Române. București, 1972, p. 162.

4 Голубов И. И., Гулый А. А., Кужигов В. Н. Уголовная ответственность за преступления против правосудия. Учебно–практическое пособие. Москва–Воронеж, 2011, с. 3.

5 Dongoroz V., Kahane S., Oancea I., Fodor I., Iliescu N., Bulai C., Stănoiu R., Roșca V. Op. cit., p. 162.

6 Sorbala M, Reflecții asupra obiectului și laturii obiective a infracțiunii de reținere ilegală, În: Revista Națională de Drept Nr. 3, 2014. p. 71.

De fapt, „înfăptuirea justiției“ în sens larg cuprinde pe lângă funcția principală de jurisdicție, și funcțiile complementare de urmărire penală și de executare a hotărârilor judecătorești și a măsurilor judiciare, toate acestea concurând la înfăptuirea justiției⁷, iar în totalitate, toate aceste organe constituie sistemul justiției, care, la rândul său, reprezintă prin sine un subsistem al puterii de stat. După cum menționează savanții români Ilie Pascu și Sorin Corlăteanu, părere pe care o împărtășim și noi, faptul „că îndeosebi în ultima perioadă au devenit tot mai numeroase faptele prin care se aduce atingere... înfăptuirii justiției, de natură să afecteze imaginea publică a organelor judiciare și ai unor reprezentanți ai autorităților publice cu atribuții în domeniul ordinii și siguranței publice, precum și încrederea cetățenilor în actul de justiție..., se impune crearea unui cadru legislativ adecvat, de natură să protejeze..., în general, întreaga activitate desfășurată de organele judiciare...“⁸.

Printre frecventele atentate social-periculoase care pun în pericol valorile ocrotite de dreptul penal în domeniul realizării actului de justiție se impun, în special, denunțarea falsă sau plângerea falsă, declarația mincinoasă concluzia falsă și traducerea incorectă. Pentru clarificarea esenței denunțării false, plângerii false, a declarației mincinoase, a concluziei false și traducerii incorecte o importanță deosebită o are stabilirea obiectului acestor infracțiuni.

Știința dreptului penal recunoaște în calitate de obiect al infracțiunii relațiile sociale protejate prin intermediul legii penale. Opinia cu referire la obiectul infracțiunii ca asupra unui cumul de relații sociale este unanim recunoscută. În același timp, prin determinarea obiectului general nu este epuizat conținutul acestei probleme. Specificul oricărei infracțiuni este determinat, în primul rând, prin conținutul obiectului generic, și în special al obiectului nemijlocit. În teoria dreptului penal, obiect generic al denunțării false sau plângerii false și al declarației mincinoase este recunoscut activitatea corectă, bazată pe lege a organelor justiției în vederea realizării sarcinilor urmărite. Efectuarea actului de justiție nu se limitează doar la activitatea instanțelor de judecată în vederea examinării și soluționării cauzelor penale. Ea începe cu mult înainte de acest moment, odată cu inițierea actului de urmărire penală. Realizarea sarcinilor justiției continuă și după pronunțarea sentinței sau a hotărârii, când acestea devin definitive și devin executabile. În legătură cu acest moment nu putem fi de acord cu opinia savantului I. S. Vlasov care menționează că „activitatea de realizare a sarcinilor justiției continuă doar după darea, pronunțarea unei sentințe de condamnare pe dosar“⁹.

Limitarea noțiunii justiției doar la cazurile de pronunțare a sentințelor de condamnare ar însemna, în realitate, îngrădirea activității organelor de justiție și este

7 Vasiliu T., Pavel D., Antoniu G., Daneș Șt., Dăringă Gh., Lucinescu D., Papadopol V., Popescu D.C., Rămureanu V. Codul penal român, comentat și adnotat. Partea specială. Vol. II. Ed. Științifică și Enciclopedică. București, 1977, p. 110; Filipaș A. Infracțiuni contra înfăptuirii justiției. Ed. Academiei. București, 1985, p. 13.

8 Pascu I., Corlăteanu S. Ultrajul și sfidarea organelor judiciare. În: Dreptul, Nr. 6/2009, p. 165.

9 Власов И.С. Преступления против правосудия. Автореферат кандидата дис. Москва, 1964, с. 8.

contradictorie prevederilor legii procesual-penală, conform căreia nu numai sentințele de condamnare, dar și cele de încetare a procesului penal, cât și cele de achitare pot fi supuse atacului. Acest moment ne oferă posibilitatea de a menționa că actul de justiție se realizează și după darea sentinței de achitare.

Din acest considerent este corectă poziția legislatorului care include la categoria infracțiunilor contra justiției nu numai faptele social-periculoase care atentează la activitatea normală a instanțelor de judecată, dar și la activitatea altor organe implicate în realizarea actului de justiție. Clarificarea noțiunii de justiție din punct de vedere al dreptului penal ne permite de a soluționa corect chestiunea cu privire la obiectul generic al denunțării false sau plângerii false și al declarației mincinoase. În ceea ce ține de obiectul nemijlocit ale componentelor examinate, acesta este determinat în dependență de relațiile sociale concrete care sunt afectate în rezultatul declarațiilor mincinoase sau al denunțării false sau a plângerii false, a raportului de expertiză fals sau al traducerii incorecte. Altfel spus, obiectul nemijlocit poate fi activitatea referitoare la realizarea sarcinilor justiției a aceluia organ, funcțiile cărui au fost afectate prin intermediul declarației mincinoase, a denunțării false sau plângerii false, a raportului de expertiză fals sau a traducerii incorecte. Denunțarea falsă sau plângerea falsă, de exemplu, cel mai frecvent atentează asupra intereselor organelor de urmărire penală, și numai în anumite situații poate fi însoțită de afectarea activității corecte a instanței de judecată. Declarația mincinoasă, în măsură egală, atentează atât la interesele organelor de urmărire penală, cât și asupra activității instanțelor de judecată. Cu toate că multe infracțiuni atentează simultan la mai multe relații sociale, nu orice relație socială, căreia i se cauzează în această situație o daună este recunoscută în calitate de obiect al acestor infracțiuni. Obiect nemijlocit îl constituie, în primul rând, numai acea relație care întotdeauna este afectată de infracțiunea dată sau care este pusă în pericolul cauzării unei așa daune. Așa, de exemplu, în cazul săvârșirii faptei de huliganism, întotdeauna este afectată ordinea publică. Însă, în anumite situații, huliganismul poate afecta sănătatea, onoarea și demnitatea persoanei¹⁰. Aceasta însă nu înseamnă că toate relațiile sociale afectate prin actele de huliganism vor figura în calitate de obiect nemijlocit al acestei infracțiuni. În așa situații apar întrebări asupra coraportului dintre obiectele atentatului. De aceea, din întregul cumul al relațiilor sociale afectate de infracțiune, obiect nemijlocit va fi numai acea relație căreia, în cazul săvârșirii infracțiunii vizate, i se va cauza prejudiciu întotdeauna și în orice *condiții*. Astfel, norma de drept penal, este adoptată și aplicată în vederea protejării, în primul rând, anume a acestui raport social. Celelalte relații sociale, cu toată că suportă o anumită daună în situația dată, se află în afara limitei componentei respective de infracțiune¹¹.

Savantul rus L. Lobonav menționează că „denunțarea falsă atentează asupra activității normale a organelor de justiție, iar mai la concret — asupra activității organelor

10 Cauza penală Nr. 2012041197, SUP a IP Bălți.

11 Власов И.С. Об объекте преступлений против правосудия. Ученые записки Всесоюзного научно-исследовательского института советского законодательства. Выпуск 18. Москва, 1964, с. 103

de urmărire penală, reglementate de normele procesual-penale în privința intentării cauzelor penale¹². De asemenea, el nu exclude situațiile că denunțarea falsă poate atrage după sine nu numai intentarea dosarului penal, ci și atragerea la răspundere penală, sau chiar și condamnarea persoanei nevinovate, fiind astfel afectate interesele acesteia¹². Cu referire la obiectul declarațiilor mincinoase, concluziilor false sau a traducerilor incorecte, de asemenea, se conturează o situație similară celei menționate anterior, mai sus. Astfel, savanții A. Gorelic și L. Lobanov menționează că obiect al declarațiilor mincinoase, concluziilor false sau a traducerilor incorecte îl constituie relațiile sociale, care exclud primirea de către organul de urmărire penală și instanța de judecată a informațiilor probatorii necalitative și adecvate. Tot ei menționează că, în anumite situații, când în rezultatul declarațiilor mincinoase, concluziilor false, traducerilor incorecte sunt luate anumite decizii și hotărâri procesuale incorecte, pot suporta anumite daune, de asemenea, și interesele cetățenilor¹³. Tot în doctrina rusă se întâlnește și opinia că „în unele situații, în calitate de parte vătămată în cazul infracțiunii de denunțare falsă sau plângere falsă poate figura și statul. Astfel, dacă în rezultatul denunțării false sau plângerii false referitoare la săvârșirea unei anumite infracțiuni persoana va fi supusă răspunderii penale, iar apoi se va constata printr-o hotărâre judecătorească nevinovăția acesteia, partea vătămată are dreptul la reabilitare în ordinea stabilită de legea procesual penală¹⁴”.

Dacă e să facem referire și la doctrina românească, ținem să menționăm că savanții români Gh. Diaconescu și C. Duvac ne menționează că obiectul juridic special al infracțiunii de denunțare calomnioasă (în cazul Codului penal al Republicii Moldova — denunțarea falsă sau plângerea falsă¹⁵) „îl constituie acele relații sociale referitoare la înfăptuirea justiției a căror existență este ocrotită prin apărarea activității de urmărire și de judecată a organelor judiciare penale, astfel încât această activitate să nu fie deviată de la normala înfăptuire a justiției prin plângeri sau denunțuri mincinoase și prin producerea sau ticluirea de probe contrare adevărului (mincinoase). Denunțarea calomnioasă are și un obiect juridic secundar (adiacent) și anume relațiile sociale ocrotite prin apărarea demnității și a libertății persoanei învinuită ori condamnată pe nedrept¹⁶. În cazul infracțiunii vizate, „obiectul material lipsește, deoarece acțiunea care constituie elementul material al acestei infracțiuni, adică învinuirea mincinoasă ca și producerea sau ticluirea de probe mincinoase, nu se îndreaptă nemijlocit asupra unui lucru, bun sau persoană. Probele mincinoase

12 Лобанов Л.В. Преступления против правосудия: теоретические проблемы классификации и законодательной регламентации. Волгоград, 1999, с. 246–247

13 Горелик А.С., Лобанов Л.В. Преступления против правосудия. Юридический Центр Пресс. СПб, 2005, с. 273.

14 Голубов И.И., Гулый А.А., Кужиков В.Н. *Op. cit.*, p.75.

15 Codul penal al Republicii Moldova: Legea Republicii Moldova nr. 985–XV din 18 aprilie 2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72–74/ 195 din 14.04.2009

16 Diaconescu Gh., Duvac C. *Tratat de drept penal. Partea specială*. Ed. C.H. BECK. București, 2009, p. 491.

produse sau ticluite în sprijinul unei învinuiri nedrepte nu constituie obiecte materiale, ci produse sau mijloace de săvârșire a infracțiunii, la fel ca și plângerea sau denunțul¹⁷.

Deși s-a admis că valoarea concretă protejată este de ordin intelectual — justiția penală — în doctrina românească s-a susținut și părerea că denunțarea calomnioasă are un obiect material în măsura în care ne referim la activitatea obiectivă, materializată, a organelor de justiție penală¹⁸.

În ceea ce ține de obiectul juridic special al infracțiunii de mărturie mincinoasă (în Codul penal al Republicii Moldova — declarația mincinoasă), doctrina românească ne menționează că el „constă în relațiile sociale a căror existență și normală desfășurare este asigurată prin apărarea activității de îndeplinire a justiției împotriva faptelor de natură să împiedice sau să zădărnicească aflarea adevărului de către organele judiciare. Prin incriminarea faptei de mărturie mincinoasă, se protejează relațiile sociale bazate pe cunoașterea adevărului de către organele care îndeplinesc justiția¹⁹. Obiectul material lipsește, deoarece acțiunea care constituie elementul material al mărturiei mincinoase, nu se îndreaptă direct (nemijlocit) asupra unui lucru (bun sau persoană)²⁰. În viziunea savantului moldovean Gheorghe Ulianoschi, „în lipsa obiectului juridic special secundar fapta nu constituie infracțiune de denunțare calomnioasă, deoarece denunțarea calomnioasă trebuie făcută cu privire la săvârșirea unei infracțiuni de către o anumită persoană... sau în sprijinul unei învinuiri nedrepte²¹.

Declarațiile scrise ale martorilor, rapoartele de expertiză și traducerea scrisă nu constituie obiecte materiale ale faptei de mărturie mincinoasă. Acestea nu sunt obiecte asupra cărora se realizează acțiunea concretă, ci reprezintă produsul ori mijloacele de săvârșire a infracțiunii²².

În doctrina dreptului penal din Republica Moldova se menționează că „obiectul juridic special al infracțiunii de denunțare falsă are un caracter multiplu. În aceste condiții, obiectul juridic principal îl constituie relațiile sociale cu privire la autenticitatea informației referitoare la învinuirea unei persoane de săvârșirea unei infracțiuni; obiectul juridic secundar îl formează relațiile sociale cu privire la cinstea și demnitatea persoanei... Obiectul juridic imaterial al infracțiunii analizate îl

17 Basarab M., Pașca V., Mateuț Gh., Medeanu T., Butiuc C., Bădilă M., Bodea R., Dungan P., Mirișă V, Mancaș R., Miheș C. Codul penal comentat. Partea specială. Vol. II. București, Ed. Hamangiu, 2008, p. 648

18 Filipaș A. Op. cit., p. 16.

19 Dongoroz V., Kahane S., Oancea I., Fodor I., Iliescu N., Bulai C., Stănoiu R., Roșca V. Op. cit., p. 172.

20 Diaconescu Gh., Duvac C. Op. cit., p. 501.

21 Ulianoschi Gh. Infracțiuni care împiedică îndeplinirea justiției. Ed. Garuda–Art. Chișinău, 1999, p. 76.

22 Basarab M., Pașca V., Mateuț Gh., Medeanu T., Butiuc C., Bădilă M., Bodea R., Dungan P., Mirișă V, Mancaș R., Miheș C. Op. cit., p. 657.

reprezintă denunțul fals... Numai denunțul — nu și plângerea, autodenunțul sau depistarea infracțiunii nemijlocit de către colaboratorii organului de urmărire penală — poate să reprezinte obiectul imaterial al infracțiunii specificate la art. 311 Cod penal al Republicii Moldova²³. În același timp, așa cum reiese din alin. 7, art. 263 din Codul de procedură penală al Republicii Moldova²⁴, plângerea poate să conțină un denunț. Denunțul, care se conține într-o plângere, poate fi considerat obiect imaterial al infracțiunii analizate... Nu oarecare denunț, dar anume un denunț fals constituie obiectul imaterial al infracțiunii specificate la art. 311 Cod penal al Republicii Moldova²⁵. Cu referire la declarația mincinoasă, concluzia falsă sau traducerea incorectă, ținem să menționăm că, conform doctrinei de drept penal din Republica Moldova, „Obiectul juridic special al infracțiunii prevăzute la art. 312 Cod penal al Republicii Moldova îl formează relațiile sociale cu privire la buna-credință ce trebuie manifestată cu prilejul prezentării declarației, concluziei, traducerii sau interpretării în cadrul urmăririi penale sau judecării cauzei. În ipoteza infracțiunii prevăzute la lit. c, alin. 2, art. 312 Cod penal al Republicii Moldova, în plan secundar se aduce atingere relațiilor sociale cu privire la autenticitatea probelor acuzatoare. Obiectul imaterial al infracțiunii specificate la art. 312 Cod penal al Republicii Moldova îl reprezintă declarația mincinoasă, concluzia falsă ori interpretarea incorectă”²⁶.

În contextul celor relatate, în ceea ce ne privește, ținem să menționăm că recunoașterea faptului că denunțarea falsă sau plângerea falsă, declarația mincinoasă, concluzia falsă sau traducerea incorectă ar avea două obiecte nemijlocite de atentare — activitatea normală în vederea realizării sarcinilor justiției de către organe special împuternicite și, respectiv, interesele persoanei — ar avea drept rezultat formularea unor concluzii teoretico-practice incorecte.

23 Brînză S., Stati V. Drept penal. Partea specială. Volumul II. Chișinău, 2011, p. 700–701.

24 Codul de procedură penală al Republicii Moldova. Legea Republicii Moldova nr.122–XV din 14 martie 2003. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr.104–110. În vigoare din 12 iunie 2003.

25 Brînză S., Stati V. Op. cit., p. 701.

26 Brînză S., Stati V. Tratat de drept penal. Partea specială. Vol. II. Chișinău, 2015, p. 725.

ANALIZA SITUAȚIEI ÎN DOMENIUL CERCETĂRII CRIMINALISTICE A MICROOBIECTELOR

Constantin PISARENCO, doctor în drept, lector universitar (ORCID: 0000-0001-5548-4653)

ANALYSIS OF THE SITUATION IN THE FIELD OF CRIMINAL RESEARCH OF MICROOBJECTS

The analysis of scientific materials on the subject of forensic research of microobjects published in the country and abroad is carried out. It is argued that in contemporary criminology there are discussions on the establishment of the concept of microobject, and its role in the criminal trial. Based on the opinions of specialists from CIS countries, the European Union and the USA, taking into account its own knowledge and experience, the author proposes the original definition of „microobjects”.

Keywords: *criminal law, criminology, judicial expertise, microobjects, microtraces.*

În prezentul articol este efectuată analiza materialelor științifice la tema cercetării criminalistice a microobiectelor publicate în țară și peste hotare. Se argumentează că în criminalistica contemporană au loc discuții pe marginea stabilirii conceptului de microobiect, și rolului acestuia în locul probatoriului procesului penal. Pe baza opiniilor specialiștilor din țările CSI, Uniunea Europeană și USA, luând în considerare cunoștințele și experiența proprie, autorul propune definiția originală de „microobiecte”.

Cuvinte-cheie: *drept penal, criminalistica, expertiza judiciară, microobiecte, microureme, microparticule.*

Cercetarea microobiectelor în scopul obținerii informației pentru urmărire și probatoriu a cunoscut o nouă dezvoltare la sfârșitul sec. XIX — începutul sec. XX. Această dezvoltare se datorează savanților notorii din diferite țări. Contribuția acestora a făcut posibilă constituirea microobiectologiei criminalistice ca ramură independentă în cadrul criminalisticii.¹

Cu toate acestea, doctrina juridică națională nu abordează problematica microobiectelor în cadrul criminalisticii și expertizei judiciare. Cu titlu de excepție, doar publicația electronică a cercetătorului Gh. Golubenco, în capitolul „Microobiectele și urmele de miros ca surse criminalistice de identificare” abordează problematica microobiectelor și dezvoltă ideia, anterior expusă, referitor la urmele criminalistice în calitate de izvor de identificare a informației.² Aici autorul analizează termenul

1 Pisarenco C. Dezvoltarea micrologiei în etapa contemporană. În: Revista științifico-practică „Legea și Viața”, 2014, nr. 10 (274), p. 28-33.

2 Golubenco Gh. Criminalistica. Note de curs. Vol. I. Chișinău, 2008. 117 p.

„microobiect“, evidențiază trăsăturile caracteristice ale microobiectelor, criteriile de clasificare, indică asupra specificității de detectare, fixare și ridicare a acestora, precum și importanța microobiectelor în calitate de sursă identificatoare.

Depistarea, fixarea și ridicarea microobiectelor în cadrul cercetării la fața locului au un șir de deosebiri. Utilizarea mijloacelor științifico-tehnice și perfecționarea acestora, precum și extinderea șirului de acțiuni de urmărire penală, orientate spre căutarea microobiectelor și lucrul cu ele contribuie la eficientizarea lucrului cu microobiectele. Este necesar de folosit o combinație optimă de tehnici de căutare și de metode de detectare a microobiectelor. Lucrul cu microobiectele necesită respectarea măsurilor de precauție, începând cu momentul depistării lor.³

În această ordine de idei, prezintă interes datele referitoare la intensitatea utilizării, în ultimele decenii, a mijloacelor de detectare și ridicare a microurmelor și microparticulelor de la fața locului, publicate de autorii autohtoni.⁴

Astfel, examinînd această problemă, autorii lucrării întitulate „Asistența tehnico-criminalistică a descoperirii și cercetării infracțiunilor: realități și perspective“, subliniază că cu toate că există un volum impunător de literatură metodică de specialitate pe această temă, totuși microobiectele se ridică extrem de rar. Cu titlu de exemplu, se indică că în Darea de seamă a Direcției tehnico-criminalistice a MAI RM din anul 2002 figurează cifra de 8% de cazuri de ridicare a microurmelor din numărul total de participări la cercetarea locului faptei, iar în Nota informativă din a. 2003 se recunoaște direct că, practic, nu sunt ridicate microurme (microobiecte).⁵ Precizăm cu această ocazie, că datele din Notele informative recente denotă că, starea de lucru în acest sens s-a ameliorat nesemnificativ. Au dreptate autorii Gh. Golubenco și V. Colodrovschi că cauzele acestui fenomen pot fi explicate prin faptul că o bună parte din specialiștii cu puțină experiență de muncă le consideră destul de complexe în investigațiile ulterioare, lipsite de perspectivă la nivelul unităților teritoriale de expertiză. Alteori, acestea nu sunt ridicate pur și simplu din lipsă de mijloace tehnice necesare, dar și cunoștințe și abilități de lucru cu astfel de urme.⁶

Doctrina criminalistică românească, în ultimii ani acordă atenție sporită studiului microobiectelor. Cercetătorii M.G. Stoian și E. Galan menționează în acest context: „Deoarece în ultimii ani, prin evoluția extrem de rapidă a științei au fost dezvoltate noi tehnologii, foarte puternice și performante care furnizează experților criminaliști capabilități analitice inimaginabile în urmă cu câțiva ani, aceștia trebuie

3 Pisarenco C. Metode, procedee și mijloace tehnico-criminalistice de depistare, fixare și ridicare a microobiectelor la fața locului. În: „Jurnalul Juridic Național: teorie și practică”, 2014, nr. 6 (10), p. 28-32.

4 Andronache A. Aspecte procesual penale vizînd examinarea corporală. În: Analele științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI al RM. Ediția a XI-a. Chișinău, 2011, nr. 1, p. 68-71.

5 Colodrovschi V. Asistența tehnico-criminalistică a descoperirii și cercetării infracțiunilor: realități și perspective. Teza de doctor în drept. Chișinău, 2008. 181 p.

6 Golubenco Gh., Colodrovschi V. Asistența tehnico-criminalistică a descoperirii infracțiunilor. Chișinău, 2010. 235 p.

să urmărească pe parcursul cercetării la fața locului nu numai probele relativ mari, și mai ales microurmele invizibile cu ochiul liber în lumină normală, care pot aduce contribuții importante la soluționarea cazurilor”.⁷

Termenul de microurmă în literatură de specialitate se utilizează pe larg, autorii abordează termenul fără a concretiza semnificația. În asemenea manieră esența este pusă la libera alegere a cititorului. În criminalistica modernă nu există unitate de păreri în ce privește conținutul conceptului de microobiect și temeurile, în baza cărora materialele de probă de acest gen pot fi sau nu catalogate la microobiecte. Însăși noțiunea de microobiect și criteriile de delimitare a acestora de alte tipuri de urme infracționale, nu sunt încă în doctrină destul de clar elucidate. Mai mult, în literatura de specialitate apar multiple confuzii atunci, când unele și aceleași obiecte sunt numite în mod diferit.

Studierea literaturii din SUA, arată că o definiție satisfăcătoare a noțiunii de „microobiect” lipsește. Mai frecvent autorii folosesc pe larg termenul „microtraces” — purtători materiali de informație criminalistică, care, în virtutea dimensiunilor și cantităților mici, nu pot fi cercetați prin metodele obișnuite de macroanaliză, ci trebuie aplicate tehnici și metode de microanaliză. După cum indică S. Palenik și M. Palenik, microparticulele sunt supuse analizei nu numai prin metode traseologice, dar mai cu seamă a celor chimice, biologice, fizice etc., care permit determinarea compoziției calitative a substanței din care sunt alcătuite.⁸

În calitate de microobiecte în criminalistică sunt examinate cele ce dețin anumite însușiri substanțiale: sunt structuri materiale; dețin parametri externi stabili; posedă masă și dimensiuni mici; în scopul recoltării lor apare, de regulă, necesitatea de aplicare a unor metode și mijloace tehnico-criminalistice speciale; dețin legătură causală cu circumstanțele infracțiunii; importanță probantă obțin doar după expertizarea lor în condiții de laborator.⁹

Analizând opiniile specialiștilor din țările CSI, Uniunii Europene și USA, luând în considerare cunoștințele și experiența proprie, propunem următoarea definiție a conceptului de „microobiecte”: „microobiectele sunt formațiuni materiale legate causal cu evenimentul infracțional, importante pentru soluționarea cauzei și aflarea adevărului, avînd caracteristici dimensionale mici, limitele superioare ale cărora sunt stabilite de pragul sensibil al organelor de simț ale omului, în primul rînd, de capacitatea de rezoluție a ochiului uman, dețin parametri relativ stabili, detectarea,

7 Stoian M. G., Galan E. Relația microurmă/întreg stabilită prin metode spectrometrice moderne și formularea concluziei expertizelor fizico-chimice criminalistice. În: Revista de criminologie, criminalistică și penologie, 2009, nr. 1, p. 109-123.

8 Palenik S., Palenik M. Contribution to the Characterization, Identification and Comparison of Polyurethane Foam Particles. In: Trace Evidence Symposium 2011. August 8-11, 2011. Kansas City. <http://projects.nfstc.org/trace/2011/presentations/Palenik-Polyurethane-Foam.pdf> (vizitat 15.01.2020).

9 Кириченко А. А. Основы судебной микрообъектологии. Харьков: Основа, 1998. 1220 с.

fixarea, ridicarea și expertizarea cărora necesită utilizarea unor mijloace tehnico-criminalistice, cunoștințe speciale și metode instrumentale de laborator. O imagine integrală despre microobiecte poate fi obținută numai dacă ele sunt examinate ca obiecte ale cercetării realizate în cadrul expertizei judiciare.¹⁰

În ultimele decenii, microobiectele au trezit interes științifico-practic, pentru calitatea lor ca izvor de informație criminalistică aceasta se poate deduce din declarațiile conducătorilor Asociației Criminaliștilor, V. Lăpăduși și D. Voinea. Aceștia constată: „Asociația Criminaliștilor din România și structurile de criminalistică au intensificat activitatea de cercetare științifică aplicativă, fapt ce a permis elaborarea unor noi metode și mijloace de examinare criminalistică, care au lărgit axa posibilităților de identificare a infractorilor și de dovedire a vinovăției lor. S-au elaborat numeroase studii privind folosirea microscopiei electronice, spectrografiei în absorbție atomică, holografiei, extinderea unor metode fizico-chimice de analiză a microurmelor”.¹¹

După unii autori ruși, în pofida recunoașterii semnificației microobiectelor, istoricului îndelungat al acestei probleme astăzi, pe bună dreptate, există un dezechilibru grav între elaborările teoretice și utilizarea lor în activitatea practică. Astfel, în cadrul cercetării locului infracțiunii în multe cazuri nu sunt luate măsuri de descoperire a microobiectelor, deși din materialele dosarelor penale o asemenea necesitate se constată în peste 60% de cazuri.¹²

Absența consensului cu privire la conținutul noțiunii de microurmă în criminalistica contemporană determină lipsa motivației de stabilire a unei ordine procedurale speciale de introducere a acestora în procesul probator. Conform datelor Centrului de expertiză criminalistică a MAI al Federației Ruse, dacă în a. 2004 urmele mînilor erau ridicate de către specialiștii subdiviziunilor de expertiză-criminalistică în fiecare al treilea loc de săvîrșire a faptei, microurmele — doar în fiecare a 24 cercetare a locului săvîrșirii infracțiunii.¹³

Ar fi bineventă schimbarea situației create și instruirea specialiștilor în vederea ridicării de la locul săvîrșirii faptei a microurmelor invizibile, inclusiv de origine biologică (păr, mătreață, microurme de salivă și de sînge, etc.). Conform formei „1-HTII” (cod 276), aprobat prin Ordinul MAI al Federației Ruse, în a. 2001 de la locul săvîrșirii faptei pe teritoriul Rusiei au fost ridicate 230 mii de urme biologice, iar în a. 2002 — 239 de mii, ceea ce constituie circa 16,5% din totalul de urme ridicate.¹⁴

10 Pisarenco C. Microobiectele în activitatea de cercetare a infracțiunilor: Monografie. Chișinău, 2017. 228 p.

11 Lăpăduși V., Voinea D. Analiza Activității Asociației Criminaliștilor din România Pentru Anul 2013. http://www.asociatiacriminalistilor.ro/7page_idM25 (vizitat 15.01.2020).

12 Colodrovschi V. Asistența tehnico-criminalistică a descoperirii și cercetării infracțiunilor: realități și perspective. Teza de doctor în drept. Chișinău, 2008. 181 p.

13 Gheorghîță M. Tratat de criminalistică. Chișinău, 2017. 325 p.

14 Golubenco Gh. Criminalistica. Note de curs. Vol. I. Chișinău, 2008. 117 p.

Concluzii

Doctrina micrologiei din spațiul țării noastre necesită dezvoltare, actualizare și sistematizare a principalelor categorii științifice. Suportul teoretico-metodologic al domeniului în cauză, în publicațiile din străinătate, mai cu seamă țările CSI, reflectă mai amplu și mai adecvat structura și sarcinile micrologiei criminalistice contemporane, ceea ce nu totdeauna se atestă în publicațiile de specialitate din statele occidentale, cercetările științifice fiind focusate în exclusivitate asupra problemelor practice de implementare a tehnologiilor industriale, informaționale și analitice înalte.

Microobiectele, dat fiind importanța lor criminalistică deosebită în probatoriul penal, rămân actualmente în centrul intereselor științifice și practice ale unor teoreticieni și practicieni ai dreptului din țara noastră, dar mai cu seamă a savanților din România, Ucraina, Rusia, USA și alte țări din străinătate. Problematika acestor interese este destul de extinsă, cuprinzând atât fenomenele legate de apariția microobiectelor în procesul de comitere a infracțiunilor, cât și aspectele criminalistice ale tehnicii de recoltare a acestora de la fața locului, și metodologia expertizării ulterioare în cadrul examinărilor de laborator.

TRIBUNA DOCTORANDULUI
TRIBUNE OF THE POST-GRADUATE STUDENTS

STUDIU JURIDIC ASUPRA PROTECȚIEI PATRIMONIULUI CULTURAL ÎN BAZA REZOLUȚIILOR CONSILIULUI DE SECURITATE AL ONU. PATRIMONIUL CULTURAL PRIN PRISMA REZOLUȚIEI 2199 (2015) (PARTEA II)

Kordee BADIR, doctorand (ORCID: 0000-0003-3811-6757)

Recenzent: **Alexandru CAUIA**, doctor în drept, conferențiar universitar

LEGAL STUDY ON THE PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE UNDER THE RESOLUTIONS OF THE UN SECURITY COUNCIL. CULTURAL HERITAGE BY THE PRISM OF RESOLUTION 2199 (2015) (PART II)

The protection of cultural heritage in times of armed conflict is one of the main topics that require a continuous approach from international law. The nature of contemporary conflicts, especially those in Iraq and Syria, shows us that cultural goods often become the target of belligerent parties. However, the armed conflicts in question are characterized by the participation of various groups, including terrorists, among the objectives of which are the robbery and the commercialization of cultural assets illegally raised from the controlled territories.

Keywords: justice, cultural heritage, protection, conservation, UNESCO, armed conflict.

Protecția patrimoniului cultural în timp de conflict armat este unul din subiectele principale ce necesită o abordare continuă din partea dreptului internațional. Natura conflictelor contemporane, în special a celor din Irak și Siria, ne demonstrează că deseori bunurile culturale devin ținta părților beligerante. Or, conflictele armate în cauză sunt caracterizate prin participarea la ele a diverselor grupări, inclusiv teroriste, printre obiectivele cărora se enumeră jaful și comercializarea bunurilor culturale ridicate ilegal din teritoriile controlate.

Cuvinte-cheie: justiție, patrimoniu cultural, protecție, conservare, UNESCO, conflict armat.

III. Angajamentele statelor în raport cu patrimoniul cultural în baza hotărârilor Consiliului de Securitate al ONU¹

Modalitățile de executare de către state a hotărârilor Consiliului de Securitate, inclusiv cele ce țin de patrimoniul cultural irakian și sirian, sunt descrise în Capitolul VII al Cartei ONU, articolul 48:

1. *Masurile necesare executării hotărârilor Consiliului de Securitate în scopul menținerii păcii și securității internaționale vor fi luate de toți Membrii Națiunilor Unite sau de unii dintre ei, după cum va stabili Consiliul de Securitate.*

1 Prezintă interes studiul elaborate de Kristin Hausler. Cultural heritage and the Security Council: Why Resolution 2347 matters. Mars 31, 2018 [on-line] http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2018/03/02_UNSCCultural-Heritage_Hausler_FIN.pdf (consultat la 15.01.2019).

2. *Aceste hotărâri vor fi executate de Membrii Națiunilor Unite atât direct cât și prin acțiunea lor în cadrul organismelor internaționale corespunzătoare din care fac parte.*

Dreptul internațional public, după cum prevăd convențiile principale ale UNESCO consacrate protecției patrimoniului cultural, solicită statelor să respecte angajamentele sale asumate la nivel internațional, dar le lasă libere să-și aleagă formele de executare a acestor angajamente. Articolul 48 al Cartei ONU, citat recent, definește această exigență și investește statele cu responsabilitatea directă pentru realizare și deci, deplina eficacitate a hotărârilor Consiliului de Securitate. Conformitatea hotărârilor Consiliului de Securitate adoptate în baza Capitolului VII al Cartei ONU apare ca o exigență strictă, iar a lăsa statelor capacitatea de a interpreta sau de a aprecia astfel de hotărâri, ar îngreuna aplicarea lor. Aceasta ar fi întemeiat reintroducerea principiului consimțământului statelor, care după natura sa, nu este obligatoriu în mod unilateral în raport cu o normă imperativă, ceea ce ar permite acceptarea unui act unilateral în raport cu un tratat internațional.²

Lipsit de capacitatea de interpretare sau de apreciere a unei norme imperative din care fac parte măsurile prevăzute de §7 al rezoluției 1483 și §17 al rezoluției 2199, statul este legat printr-o obligație de trecere în dreptul intern a condițiilor de eficacitate ale normei imperative. Aceiași exigență se impune unei instituții de integrare regională, cum este Uniunea Europeană, unde prerogativele sunt substituite atribuțiilor statelor pentru a reglementa comerțul, circulația bunurilor și a piețelor.

În Europa, Regulamentul european nr. 1210/2003 din 7 iulie 2003 referitor la unele restricții specifice aplicabile relațiilor economice și financiare cu Irakul, impune reguli la respectarea cărora sunt ținute cele 28 de state membre ale Uniunii Europene. Articolul 3 al acestui Regulament tratează, în manieră specifică, protecția bunurilor culturale irakiene, urmând principiile rezoluției 1483 a Consiliului de Securitate al ONU:

- 1) *Se interzic următoarele:*
 - a) *importul sau introducerea pe teritoriul Comunității;*
 - b) *exportul sau scoaterea de pe teritoriul Comunității și*
 - c) *comercializarea unor bunuri culturale irakiene și a altor bunuri de importanță arheologică, istorică, culturală, științifică rară sau religioasă, inclusiv a bunurilor enumerate în anexa II, dacă acestea au fost luate ilegal de pe amplasamente din Irak, în special dacă:*
 - i) *bunurile fac parte integrantă fie din colecțiile publice menționate în inventarele muzeelor, arhivelor sau fondurilor de conservare a bibliotecilor irakiene, fie din inventarele instituțiilor religioase irakiene sau*

2 A se vedea: International Court of Justice. Case concerning questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom). Request for the indication of provisional measures order of 14 April 1992 [on-line] <https://www.icj-cij.org/files/case-related/88/088-19920414-ORD-01-00-EN.pdf> (consultat la 15.01.2019).

- ii) există suspiciuni rezonabile că bunurile au fost scoase din Irak fără consimțământul proprietarului lor legitim sau prin încălcarea legislației și reglementărilor irakiene.
- 2) Aceste interdicții nu se aplică dacă se demonstrează că:
- bunurile culturale au fost exportate din Irak înainte de 6 august 1990 sau
 - bunurile culturale sunt restituite instituțiilor irakiene în conformitate cu obiectivul de restituire în siguranță stabilit la punctul 7 din Rezoluția Consiliului de Securitate al ONU 1483 (2003).³

Aceste reguli au un caracter obligatoriu în toate dispozițiile sale: statele membre ale Uniunii Europene sunt vizate să le aplice așa cum sunt definite (art. 288 al Tratatului privind funcționarea UE). Ele sunt în mod direct aplicabile în ordinele juridice interne ale statelor membre și se impun tuturor subiectelor de drept — particulari, profesionalilor pieței de arte, statelor, muzeelor, instituțiilor — fără ca vreo transcriere a acestui regulament, care proiectează prescripțiile §7 al rezoluției 1483, în dreptul intern al statelor membre a Uniunii Europene să fie cerută.

Alte state au incorporat în dreptul său intern obligațiile fixate de §7 al rezoluției 1483. În Elveția, Ordonanța din 7 august 1990, ce instituie măsuri economice contra Republicii Irak, dispune în art. 1a — Bunuri culturale:

- Sunt interzise importul, tranzitul, exportul, comerțul, comisionarea, achiziționarea și orice altă formă de transfer de bunuri culturale irakiene care au fost furate în Republica Irak, sustrate de la proprietarul de drept din Irak și contra voinței ultimilor sau exploatate ilegal în afara Republicii Irak după 2 august 1990.
- Exportul ilegal al unui bun cultural irakian este prezumat dacă este stabilit că acesta se găsea în Republica Irak după 2 august 1990 (traducerea noastră).⁴

În SUA, *Emergency Protection for Iraqi Cultural Antiquities Act of 2004*, prevede:

H.R. 1047, TITLE III — IRAQI CULTURAL ANTIQUITIES

SEC. 3001. SHORT TITLE.

This title may be cited as the 'Emergency Protection for Iraqi Cultural Antiquities Act of 2004.

SEC. 3002. EMERGENCY IMPLEMENTATION OF IMPORT RESTRICTIONS.

(a) AUTHORITY — *The President may exercise the authority of the President under section 304 of the Convention on Cultural Property Implementation Act (19 U.S.C. 2603) with respect to any archaeological or ethnological material of Iraq without regard to whether Iraq is a State Party under that Act, except that, in exercising such authority, subsection (c) of such section shall not apply.*

3 Regulamentul (CE) nr. 1210/2003 al Consiliului din 7 iulie 2003 privind anumite restricții specifice în relațiile economice și financiare cu Irak și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 2465/96 [on-line] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:32003R1210> (consultat la 15.01.2019).

4 Ordonnance instituant des mesures économiques envers la République d'Irak du 7 août 1990 (Etat le 27 avril 2004) [on-line] <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19900200/200404230000/946.206.pdf> (consultat la 15.01.2019).

(b) *DEFINITION* — *In this section, the term 'archaeological or ethnological material of Iraq' means cultural property of Iraq and other items of archaeological, historical, cultural, rare scientific, or religious importance illegally removed from the Iraq National Museum, the National Library of Iraq, and other locations in Iraq, since the adoption of United Nations Security Council Resolution 661 of 1990.*⁵

Implementarea de către SUA a rezoluției 1483 este privită în contextul la *Convention on Cultural Property Implementation Act* din 12 ianuarie 1983, care pune în aplicare dispozițiile Convenției UNESCO din 1970 ce prevede măsurile ce trebuie luate pentru interzicerea și împiedicarea importului, exportului și transferului proprietății ilicite de bunuri culturale. Posibilitatea unei asemenea articulații între principiile §7 al rezoluției 1483 și Convenției UNESCO din 1970 decurge din poziția Irakului ca stat parte la Convenție, față de care ea a intrat în vigoare la 12 februarie 1973.⁶

În contextul rezoluției 1483, Australia a adoptat în 2003 reglementarea nr. 97 — *Iraq (Reconstruction and Repeal of Sanctions) Regulations 2003* — care dispune în special:

Regulation 7 provides that a person must not transfer an item of cultural property that was illegally removed from a place in Iraq (including the Iraq National Museum or the National Library of Iraq) after the adoption of Resolution 661, or that the person ought reasonably to suspect had been so removed;

Regulation 8 provides that a person who is in possession or control of an item of cultural property mentioned in regulation 7 must, as soon as practicable, give the property to:

- (a) *a member of the personnel of the United Nations; or*
- (b) *a member of the Defence Forces; or*
- (c) *a representative of the Authority mentioned in Resolution 1483; or*
- (d) *a representative of the Iraq National Museum or the National Library of Iraq; or*
- (e) *a representative of the place from which the item was removed, or is reasonably suspected of having been removed; or*
- (f) *a member of the Australian Federal Police, or of a police force of a State or Territory.*⁷

Într-un alt mod, tratând de manieră nediferențiată circulația bunurilor, inclusiv bunurile financiare, în respectarea rezoluției 1483, Canada a pus în aplicare la 19

5 Emergency Protection for Iraqi Cultural Antiquities Act of 2004 [on-line] <https://www.archaeological.org/emergency-protection-for-iraqi-cultural-antiquities-act-passes/> (consultat la 15.01.2019).

6 Lista statelor părți la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels. Paris, le 14 novembre 1970 [on-line] <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13039&language=F> (consultat la 15.01.2019).

7 Iraq (Reconstruction and Repeal of Sanctions) Regulations 2003 No. 97 [on-line] <https://www.legislation.gov.au/Details/F2003B00108/Explanatory%20Statement/Text> (consultat la 15.01.2019).

octombrie 2010 un Regulament de aplicare a rezoluțiilor Națiunilor Unite asupra Irakului, articolul 5.1(a):

„interzice oricărei persoane în Canada și tuturor canadienilor în străinătate, [...] să efectueze cu bună știință, în mod direct sau nu, o operațiune în raport cu orice bun în Canada care, după caz:

(i) aparține Guvernului irakian precedent sau oricărei entități publice recenzată de Comitet la 22 mai 2003 și care îi aparține în continuare;

(ii) aparține oricărui individ sau entități recenzată de Comitet sau este controlat de el, sau deținut pe contul său“ (traducerea noastră).⁸

Dacă responsabilitatea finalizează cu observația conformă exigențelor rezoluțiilor Consiliului de Securitate aparține statelor, satisfacerea exigențelor asupra prohibiției comerțului cu antichități și bunuri culturale irakiene, precum și restituirea lor, prevăzută de rezoluția 1483, prezintă schimbare de intensitate normativă, care nu ar permite calomnia rezoluției, sub prevederile Capitolului VII al Cartei ONU.

IV. Propuneri de implementări normative a §17 al rezoluției 2199 (2015)

Variațiile privind punerea în aplicare a hotărârilor Consiliului de Securitate referitor la interzicerea comerțului cu bunuri culturale irakiene ridicate sau transferate în mod ilegal după 6 august 1990, afectează eficacitatea rezoluției.

a) Embargoul și moratoriul

Dreptul internațional oferă măsuri specifice, susceptibile pentru a impune mai larg posibilitățile oferire de rezoluția 1483 — embargo și moratoriul. Tradițional, prezentată ca o măsură de presiune ce constă în restrângerea sau interzicerea schimburilor sau comerțului cu bunuri, embargoul reprezintă mai degrabă contra-măsuri. Institutul de Drept Internațional l-a definit astfel „măsură de supraveghere în caz de încălcare a unui drept, embargoul poate fi exercitat cu titlu de represalii“ (traducerea noastră).⁹ Anume în acest sens este impus embargoul de Consiliul de Securitate în calitate de sancțiune colectivă sau contra-măsură.¹⁰

8 Direction générale des politiques internes département thématique C : droits des citoyens et affaires constitutionnelles. Affaires juridiques. Étude. Demandes transfrontalières de restitution des œuvres d'art volées au cours de pillages perpétrés en période de conflit armé et de guerre, et modes de règlement extrajudiciaire des litiges. Bruxelles, 2016, p. 18. [on-line] <http://shoahlegacy.org/storage/app/media/2.2/2.2.1%20Provenance%20Research%20Report%20-%20French.pdf> (consultat la 15.01.2019).

9 Paul Fauchille, Henry Bonfils. Manuel De Droit International Public (Droit Des Gens). Paris : Arthur Rousseau. 1901, p. 175 [on-line] https://books.google.md/books?id=A_ELAWAAQB-AJ&pg=PA175&lpg=PA175&dq=institut+de+droit+international+definition+de+embargo&source=bl&ots=j6SugVPPKV&sig=ACfU3U0fec7Oian4auzMh1M9KZPBjpVrzA&hl=en&sa=X&ved=2ahUKewj24PKExNXmAhWKZlAKHcqFDy4Q6AEwAnoECACQAQ#v=onepage&q&f=false (consultat la 15.01.2019).

10 A se vedea: Rezoluția Consiliului de Securitate al ONU nr. 757 (1992) din 30 mai 1992 privind embargoul împotriva ex-Yugoslavia [on-line] [https://undocs.org/S/RES/757\(1992\)](https://undocs.org/S/RES/757(1992)) (consultat la 15.01.2019).

Moratoriul este un produs al unui consens; el ia forma unui acord în care obiectivul și miza sunt suspendarea pentru o perioadă determinată, eventual regenerabile, a activităților într-un domeniu precis sau de a tărgăna reglementarea revendicărilor.

Stabilirea unui embargo sau moratoriu asupra comerțului cu bunuri culturale provenite din Irak după 6 august 1990 și din Siria după 15 martie 2011, nu ar fi decât reiterarea și densificarea normativă a prescripțiilor enunțate de §7 al rezoluției 1483 și §17 al rezoluției 2199. Embargoul ar putea fi ecoul obiectiv al rezoluției 2199, în timp ce moratoriul poate semăna mai mult cu cadrul și temporalitatea rezoluției 1483. În ambele cazuri stabilirea acestor măsuri își are originea în responsabilitatea Consiliului de Securitate; ele ar avea pentru avantaj accentuarea gradului de exigență asupra respectării prescripțiilor §7 al rezoluției 1483 și §17 al rezoluției 2199, de a unifica punerea lor în aplicare și de a garanta supremația lor.

Drept contrapunct, ele ar putea fi percepute ca o recunoaștere implicită a unei slăbiciuni în executarea etatică ale acestor prescripții și apoi să modifice domeniul de aplicare ale rezoluțiilor 1483 și 2199, dispozitivul lor vizând protecția bunurilor culturale.

b) Dispoziții modele adresate statelor

Satisfacerea exigențelor de protecție și de supraveghere ale patrimoniului cultural poate fi consolidat printr-o asistență acordată statelor membre, ca acestea să se conformeze deplin §7 al rezoluției 1483 și §17 al rezoluției 2199. Această asistență ar putea lua forma unor orientări sau a unor dispoziții modele adresate statelor pentru a introduce în dreptul lor intern obligațiile care sunt prevăzute de către acestea.

Orientările Asociației americane a directorilor de muzee (AAMD) acordă un cadru teoretic pentru a construi asemenea dispoziții modele pentru a consolida legislațiile naționale într-o perspectivă de satisfacere a exigențelor asupra prohibiției comerțului cu bunuri culturale irakiene și siriene, precum și restituirea lor. *Guidelines on the Acquisition of Archaeological Material and Ancient Art (revised 2013)* sunt un sprijin la Convenția UNESCO din 1970 pentru a prescrie o interdicție de achiziție și natura obligației de diligență privind provenința bunurilor culturale și arheologice.¹¹

Sprijinul Convenției UNESCO din 1970 este un principiu de ordin deontologic, care poziționează Convenția ca o blocare care fondează o nouă ordine internațională pentru controlul circulației bunurilor culturale și returnarea lor în țara de origine. În prevederile §7 al rezoluției 1483 și §17 al rezoluției 2199, această blocare este o altă ordine, ea este fondată în contextul riscurilor la care sunt în special supuse bunurile culturale irakiene și cele siriene din cauza conflictelor, începând cu 6 august 1990 pentru Irak și 15 martie 2011 pentru Siria, care și sunt stipulate de rezoluțiile în cauză. Bazându-se pe §7 al rezoluției 1483 și §17 al rezoluției 2199, dispoziția model ce urmează, ar putea fi adresată statelor membre pentru elaborarea sau revizuirea legislațiilor și regulamentelor naționale:

11 Guidelines on the Acquisition of Archaeological Material and Ancient Art revised 2013 [online] <https://plone.unige.ch/art-adr/cases-affaires/orpheus-mosaic-2013-turkey-and-dallas-museum-of-art/aamd-guidelines-on-the-acquisition-of-archaeological-material-and-ancient-art-revised-2013/view> (consultat la 15.01.2019).

Nici un muzeu sau instituție patrimonială nu trebuie să dobândească un bun cultural de origine irakiană sau siriană, cu excepția dacă în urma unei cercetări profunde privind proveniența bunului stabilește cu certitudine:

- că bunul cultural era în afara țării de origine — țara de unde fie acesta actualizat, fie că el a fost conservat anterior sau identificat — înainte de 6 august 1990 pentru Irak și 15 martie 2011 pentru Siria sau
- că bunul cultural a fost exportat în mod legal în afara țării sale de origine — țări unde fie că el a fost conservat anterior, fie că a fost conservat anterior sau identificat — după 6 august 1990 pentru Irak și 15 martie 2011 pentru Siria.

O asemenea dispoziție trebuie să fie coordonată cu Convenția UNESCO din 1970 pentru a fi interpretată ca o liberalizare a pieței bunurilor culturale și arheologie care erau în afara țării de origine, înainte de 6 august 1990 pentru Irak și 15 martie 2011 pentru Siria, contrar obligațiilor stabilite de Convenția UNESCO din 1970 la care Irak și Siria sunt părți. Este vorba, în egală măsură, de a preveni o interpretare a acestor rezoluții care completează Convenția UNESCO din 1970, pentru a nu reține că prevederile §7 al rezoluției 1483 și §17 al rezoluției 2199 și referințele lor cronologice sunt contrare prevederilor Convenției. A propoz, asupra chestiunii supremației obligațiilor ce reiese dintr-o rezoluție a Consiliului de Securitate în raport cu un tratat internațional s-a expus Curtea Internațională de Justiție, în speța Libia v. Marea Britanie, hotărârea din 14 aprilie 1992, la care ne-am referit anterior.¹² Trebuie la fel reglementată aplicabilitatea și efectele produse în timp, obligațiile ce se impun altor state în raport cu Irak și Siria. La acest capitol, situația din punct de vedere juridic a bunurilor culturale din afara Irakului înainte de 6 august 1990 și a Siriei înainte de 15 martie 2011 trebuie să rămână a fi reglementate de dispozițiile Convenției UNESCO din 1970, luând în considerație intrarea ei în vigoare la 12 februarie 1973 pentru Irak și 21 februarie pentru Siria. Această situație ar putea face obiectul dispoziției model, după cum urmează:

Dacă bunul cultural era în afara țării de origine până la 6 august 1990 pentru Irak și 15 martie 2011 pentru Siria, muzeul sau instituția patrimonială trebuie să verifice și să se asigure prin toate mijloacele posibile înainte de orice proces de achiziție că bunul cultural a fost în mod legal exportat după 12 februarie 1973 pentru Irak sau 21 februarie 1975 pentru Siria.

Domeniul de aplicare al acestor dispoziții pentru a fi extins printr-o dispoziție *ad hoc* profesioniștilor de pe piața de arte. O altă opțiune poate consta în adoptarea unor redacții impersonale pentru vizarea ansamblului tranzacțiilor independent de autor, instituție sau particular.

c) Comitetul de supraveghere a §7 al rezoluției 1483 și §17 al rezoluției 2199

Supravegherea punerii în aplicare a §7 al rezoluției 1483 și §17 al rezoluției 2199 ar putea fi conferită unui comitet specializat, instituit conform art. 28 al regulamentului

12 International Court of Justice. Case concerning questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom). Request for the indication of provisional measures order of 14 April 1992, par. 39.

interior al Consiliului de Securitate, care prevede că „Consiliul de Securitate poate proiecta o comisie, un comitet sau un raportor pentru o chestiune determinată“ (*traducerea noastră*).¹³ O asemenea perspectivă ar consolida implicarea statelor din perspectiva exigențelor acestor rezoluții, în dispozitivul său vizând protecția bunurilor culturale. Principiul unui comitet în mod special dedicat punerii în aplicare a §7 al rezoluției 1483 și §17 al rezoluției 2199 va pune accentul pe aspectul crucial al protecției bunurilor culturale în timp de conflicte armate și de crize, dar și în perioada post-conflict și va permite astfel, de a evita o diluare a acestui subiect în reglementarea nediferențiată a transferului de bunuri în cadrul combaterii terorismului, așa cum stabilește cadrul normativ, inclusiv la nivel național și regional. Așa de exemplu, Comisia Europeană a propus noi reguli pentru a combate importul ilegal și traficul de bunuri culturale ce provin din exteriorul Uniunii Europene, care au legătură directă cu finanțarea terorismului, dar și a altor activități criminale. Propunerile făcute se înscriu în măsurile prevăzute în cadrul planului de acțiuni al Comisiei pentru consolidarea luptei contra finanțării terorismului.¹⁴ Mandatul unui asemenea comitet ar trebui în așa fel să fie asociat de obligația statelor membre de a prezenta cu o periodicitate fixată măsurile întreprinse pentru a pune în aplicare §7 al rezoluției 1483 și §17 al rezoluției 2199.

Încheiere

Rezoluția 2199, în special §17 care reiterează deciziile §7 al rezoluției 1483 asupra bunurilor culturale irakiene, formulează noi obligații pentru a conserva patrimoniul sirian, în special în contextul combaterii terorismului. Aceste rezoluții insuflă o disciplină colectivă care, departe de a descărca statele de propria lor răspundere, va trebui să canalizeze acțiunea individuală a statelor și să favorizeze o aderare unanimă a subiecților de drept la interesul general al umanității privind protecția și supravegherea patrimoniului cultural al popoarelor.

Această disciplină colectivă postulată de §17 al rezoluției 2199 atenționează asupra dimensiunii cutumiare a obligației de a respecta patrimoniul cultural al umanității și are caracter de *erga omnes*. Domeniul de aplicare al acestei norme cutumiare trebuie să fie evaluată de comun acord cu principiile răspunderii statelor pentru fapte internaționale ilicite, adoptate de Comisia de Drept Internațional și aprobate de Adunarea Generală a ONU prin rezoluția 56/83 din 12 decembrie 2001. Articolul 48, care tratează invocarea răspunderii de către un stat altui stat decât cel prejudiciat, dispune că „orice stat, altul decât un stat prejudiciat, este în drept să invoce responsabilitatea unui alt stat, dacă [...] obligația încălcată este adusă comunității internaționale în ansamblul său“ (*traducerea noastră*).

13 Règlement intérieur provisoire du Conseil de Sécurité. Nations Unies. New York, 1983 [on-line] <https://undocs.org/fr/S/96/Rev.7#page=8> (consultat la 15.01.2019).

14 Union de la sécurité : lutter contre les importations illégales de biens culturels qui financent le terrorisme. Bruxelles, le 13 juillet 2017. Commission européenne — Communiqué de presse Commission Européenne Communiqué de Presse [on-line] [Union_de_la_scurit_lutter_contre_les_importations_ill_gales_de_biens_culturels_qui_finacent_le_terrorisme.pdf](#) (consultat la 15.01.2019).

ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT FOR DEVELOPING COUNTRIES IN FUNDED PROJECTS BY INTERNATIONAL DONORS

Elena MĂRGINEANU, doctorandă (ORCID: 0000-0002-6157-8506)

Recenzent: **Natalia ZAMFIR**, doctor în drept, conferențiar universitar

This article has the objective to analyze the basic procedural differences between European and American legislation in regards to Environmental Impact Assessment (EIA) step within small-scale projects in developing countries funded by international donors. It has been observed that the typology of evaluation does not differ across project size, but it has incorporated exclusion criteria within a standardized evaluation form. Interesting is the fact that the environmental checklist is positioned slightly different within the EIA process in the EU and US, however in both cases for each accordingly — the same form is carried for small intervention and medium or large scale projects. Its evaluation criteria are based on the same principles, on the one hand — theoretically satisfying the standards of a rule of law, and on another hand — it impedes the mechanism of efficient implementation and sustainability.

Keywords: Environment, impact, evaluation, project, financing.

EVALUAREA IMPACTULUI DE MEDIU IN PROIECTE FINANȚATE DE DONATORI INTERNAȚIONALI PENTRU ȚARILE IN DEZVOLTARE

Acest articol are obiectivul de a analiza diferențele procedurale de bază dintre legislația europeană și cea americană în ceea ce privește etapa de evaluare a impactului asupra mediului (EIA) în cadrul proiectelor la scară mică din țările în curs de dezvoltare finanțate de donatori internaționali. S-a observat că tipologia evaluării nu diferă de dimensiunea proiectului, dar a încorporat criteriile de excludere într-un formular de evaluare standardizat. Interesant este faptul că lista de verificare a mediului este poziționată ușor diferită în cadrul procesului EIA din UE și SUA, cu toate acestea în ambele cazuri pentru fiecare în consecință - aceeași formă este aplicată pentru proiecte de intervenție mică și pe scară medie sau mare. Criteriile sale de evaluare se bazează pe aceleași principii, pe de o parte - satisfăcând teoretic standardele unui stat de drept, iar pe de altă parte - îngreunează mecanismul implementării proiectelor.

Cuvinte-cheie: mediu, impact, evaluare, proiect, finanțare.

1. Introduction

According to art. 20, paragraph (2) letter a) of Law no. 86 of 29.05.2014, for the evaluation of the impact on the environment¹, the following information is required: *description of the planned activity, including the description of the physical characteristics,*

¹ Law on environmental impact assessment Nr. 86/2014. In the Official Monitor of Republic of Moldova: No. 174–177 from 04.07.2014.

the requirements regarding the use of a land during the construction and use phases; the estimation, under peak and quantity conditions, of the residues and the potential of the emissions (pollution of water, air, soil and subsoil, noise, vibration, thermal and radioactive radiation, etc.); this information can be provided for establishing the planned activity. Letter c) of the same article, must provide and present an element of average care that can be significantly affected by, in particular, the population, flora, fauna, soil, subsoil, water, air, factors climatic, material goods, including archaeological and architectural heritage, the landscape and the relationships between all these factors, with the necessary details to be able to establish an initial environmental zone in the area of the planned activity.

Therefore, the environmental impact assessment is preventive and includes the analysis of the potential ecological risk (which can be presented by the examined projects) in different fields: flora and biodiversity, amorphous and aquatic conditions, anthropogenic factors (all human actions in relation to nature). Thus, an environmental questionnaire includes the analysis of the major areas indicated in Law no. 1515 of 16.06.1993 regarding the protection of the environment², section 2, chapter V (section 1, 2, 3, 4, 5) and chapter VI.

All environmental assessments and most of the initial environmental examinations establish mandatory “conditions” of the environment [mitigation actions] that must be fulfilled during the implementation of the project or activity to protect the environment and public health. The imperative of this assessment is to increase the attention of the administrative force to environmental issues. In the development projects with international financing, to satisfy the donor’s requirements, reference is made to both national norms (of the territory where the project implementation takes place) and to the international provisions.

2. The degree of investigation of the problem at present and the purpose of the research

According to the norms of the Republic of Moldova and of the specialized literature, the environmental impact assessment and its questionnaire must include provisions of several dimensions. The *environmental protection* covers aspects such as the economic management of resources, the ecological reconstruction of the environment and the avoidance of pollution. Thus, it verifies the existence of major environmental hazards starting from the territorial positioning, the potential for leakage, sedimentation or flooding, until the energy consumption and the impact on the road flow³.

By *vegetation and biodiversity domain*, is checked the impact of the project over the habitats of threatened or endangered species⁴ (if they are recorded near

2 Law on the protection of the environment Nr. 1515/1993. In the Official Monitor of Republic of Moldova: No. 10 of 30.10.1993.

3 Ibid.

4 Law on ratification of the Cartagena Protocol regarding biosecurity at the Convention regarding biologic diversity Nr. 1381/2002. In the Official Monitor of the Republic of Moldova: No. 149 of 07.11.2002.

the place where the project will be implemented) and the danger of exploiting the toxic substances (either in soil or surface waters) that could endanger the natural development of micro-organisms.

By the dimension of *atmospheric conditions*⁵ and *the quality of the water*, it is ensured that the project in question does not provide for additional emissions into the air for which special environmental permits are required (preferably the absence of the need to issue it). Also, an ecological importance is water⁶ and its use: Law no. 272/2011 art. 2, art. 8 lit c), art. 15, art. 16, art. 22, art. 23, art. 24 provides for the special use of water. Purpose of its use does not fall under art. 22 a. (1) which provides for the following purposes: a) *human consumption and other household necessities*; b) *watering the animals without the use of permanent structures*; c) *irrigation of land near the house*; d) *bathing and recreation*; e) *capture and use of water for fire fighting* or any other emergency. Therefore, these modes of use do not require special authorization and do not present a major danger to the environment.

In the dimension of *waste*, the ecological approach is analyzed regarding the collection, storage, transport and recycling of waste⁷, as well as the public health risks associated with the project. The main objective is to verify the response of the projects to the requirements regarding the observance of the sanitary norms (recycling and reuse — official definition presented in the Law No. 209/2016) and following the waste categorization called hierarchy and the methods of its application, art. 3, paragraph (1): a) *prevention*; b) *preparation for reuse*; c) *recycling*; d) *other recovery operations*, including energy recovery; e) *removal*. Also, considering that the national program for waste management through Government Decision no. 248/2013, promotes the recycling or re-use of products and creation of measures to stimulate the reuse preparation activities — art. 14, paragraph (3). In order to achieve the objectives of the state policy provided in par. (1), the authorities of the local public administration, the initial producers of waste and the owners of waste have the obligation: a) starting with the date of entry into force of the present law, to ensure the initiation of the activities of introducing separate collection systems according to par. (1) lit. a); b) to carry out activities of reuse and recycling of waste in accordance with the objectives specified in par. (1) lit. b) and c)⁸. Therefore, as a result of the analysis of the potential impact on the environment, the recommendation to satisfy these requirements by counter measures is generally applied.

For United States donors, 22 CFR 216 (Reg. 216) is the US federal regulation that defines the process of environmental impact assessment (EIA) in the pre-implement-

5 Law on atmospheric air protection Nr. 1422/1997. In the Official Monitor of Republic of Moldova: No. 44–46 of May 21, 1998.

6 Water Law no. 272/2011. In the Official Monitor of the Republic of Moldova: No. 264 of 26.04.2012.

7 Waste Law No. 209/2016, with the modification No.116 of 15.08.2019: In the Official Monitor: No.306–309 of 11.10.2019.

8 Government Decision on the approval of the Waste Management Strategy in the Republic of Moldova for the years 2013–2027, Nr. 248/2013. In the Official Monitor: No. 82 of 12.04.2013.

tation phase of USAID⁹. The result of this process is the Documentation Regulation 216 — mainly: Requests for categorical exclusions (PCE), Initial environmental examinations (IEE) and Environmental Assessments (EA). In accordance with sections 118 (b) and 621 of the External Assistance Act of 1961, as well as recent amendments (FAA), the general procedures are used by A.I.D. to ensure that environmental factors and values are integrated into the decision-making process.

For donors from the European Union, Directive 2011/92/EU with amendments of 2014/52/EU, provides all relevant criteria and explanations regarding the impact on the environment¹⁰ (an essential element of the EU environmental policy) for submitted projects — for both private applicants as well as for public candidates (these regulations include: the evaluation process, the environmental report, mitigation and monitoring measures, as well as compensatory measures). The process of environmental impact assessment (art.1, (2) letter g) takes place in 3 stages: *screening*, *scoping* and *reporting* itself. However, the first screening stage may be omitted for a set of projects (provided in Annex I of the Directive) if the competent authority decides that the nature of the project does not categorize it as a subject that necessarily requires the EIA, based on the environmental questionnaire in additional component quality when describing the screening stages in the document examined (Part A — The concept of screening; Part B — Practical recommendations on the screening process; Part C — The actual environmental questionnaire as a screening tool). *Thus, the role of the environmental questionnaire is to (1) identify the potential environmental effect of the actions that are intended to be undertaken according to the project and (2) assess the significance of these effects.*

A differential procedural aspect of the American and European standards for conducting the assessment is as follows: In the US, the exclusion categories are scored only after completing the environmental questionnaire. In the EU, however, the norms of the directive establish thresholds / criteria for the exclusion which defines the project as being exempt from the need for a screening or a full environmental assessment (questionnaire), the evaluation is carried out (or not) after the decision on its imperative, respectively the categories of exclusion are scored before the stage reserved for completing the EIA questionnaire¹¹. Overall, projects may have an *inclusion threshold* — where EIA is mandatory (for projects (according to art. 4, Annex I and Annex II of the EIA Directive, 2014/52 / EU) which, depending on their nature, size or geographical location — can produce insignificant effects on the environ-

9 US Environmental Compliance Procedures 22 CFR 2016 within the Code of Federal Regulations regarding the agency for international development, with the source of 30.06.1974; federal registered reference 41 FR 26913 and US code references: 42 U.S.C.4332; 22 U.S.C.2381.

10 Environmental Impact Assessment Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU.

11 Arts, J., Runhaar, H. A., Fischer, T. B., Jha-Thakur, U., Laerhoven, F. V., Driessen, P. P., & Onyango, V. (2016). The effectiveness of EIA as an instrument for environmental governance: reflecting on 25 years of EIA practice in the Netherlands and the UK. In *Progress in Environmental Assessment Policy, and Management Theory and Practice*.

ment), and *exclusion threshold* — where EIA is not mandatory (eg: street lighting projects) where the threshold is indicative — the impact on the environment can be requested as necessary according to the specific of the given project¹².

It may be mentioned that some European countries have adopted different levels of the thresholds for the exclusion categories (eg: the surface area, the amount of waste generated annually following the expected activity taking into account the cumulative effect, the geographical location), but there is a tendency of legislative standardization of thresholds¹³.

It is important to differentiate the environmental impact assessment questionnaire with the questionnaires used prior to the threshold identification stage and the exclusion category selection. For both donors, questionnaires will be used at the first stage of project analysis (EU model — prior EIA; US model — as an inherent part of the EIA process).

Table 1. Questionnaires for the initial project evaluation stage — EU model

Checklist	EU Environmental Checklist model*
Questions	Actions causing physical changes; Usage of non-renewable (in short supply) natural resources; Usage, storage, handling, production of potentially harmful substances; Production of solid waste; Release of any type of pollutants (reference to 2008/50/EC Directive and 2004/107/EC); Noise, vibration, release of light, heat energy or electromagnetic radiation; Contamination of land or water from released pollutants onto the ground, or into surface waters, groundwater, coastal or sea waters; Accident risks; Social changes risks; Consequential development related environmental impacts; Proximity with EU protected areas (ecological, cultural or other value); Proximity to sensitive areas; Proximity to sensitive species; Proximity of underground water with risk of impact; Scenic value; Public access to recreation or other facilities; Transportation routes susceptible to congestion; High visibility; Historic or cultural importance areas; Risk of greenfield loss; Risk of affect for existing land usage; Plans with potential affect for existing location; Population density in proximity; Proximity of highly sensitive land usage (e.g. hospitals, schools etc.); Proximity to scare resources area; Current subject of pollution; Susceptibility to earthquakes, landslides, erosion, flooding or adverse climatic conditions.
Summary	Summary of features of Project and of its location indicating the need for EIA.

12 AFR, E. P. T. M. Annex D: Examples of Categorical Exclusions (CEs) and Initial Environmental Examinations (IEEs).

13 Delreux, T., & Happaerts, S. (2016). Environmental policy and politics in the European Union. Macmillan International Higher Education.

* Environmental Impact Assessment Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU.

Table 2. Questionnaires for the initial project evaluation stage — US model

Checklist	US Environmental Checklist model**
Questions	<p>A. Activity and Site Information</p> <p>B. Activity Description (<i>activity purpose and need, amount, location, beneficiaries, nr. of employees and annual revenue, implementation timeframe and schedule, detail description of items to be purchased, detail description of steps to be accomplished, existing or planned certifications, site map, photos</i> — 11 questions)</p> <p>C. Activity — Specific Baseline Environmental Conditions (<i>population characteristics, geography, natural resources, current land use and owner of land, proximity to public facilities, other relevant descriptions</i> — 6 questions)</p> <p>D. Legal, Regulatory, and Permitting Requirements (3 q.)</p> <p>E. Engineering Safety and Integrity (18 questions)</p> <p>F. Environment, Health and Safety Consequences</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Potential impacts to public and well-being (16 q.) 2. Atmospheric and air quality impacts (5 q.) 3. Water quality changes and impacts (9 q.) 4. Land use changes and impacts (7 q.) 5. Impacts to forestry, biodiversity, protected areas and endangered species (5 q.) 6. Historic or cultural resources (2 q.)
Summary	<p>G. Further Analysis of Recommended Actions***</p> <p>Categorical Exclusion; Negative Determination; Positive Determination; Activity Cancellation</p>

From *structural* point, the main differences between EU and US environment evaluation model is that EU checklist is analyzing the impact significance index for each question¹⁴, whereas the US model requests a descriptive answer upon request. From *administrative* essence of the document, the **EU checklist is a prerequisite for EIA**, whereas the **US checklist is an integrated part of EIA**.

Respectively, for EU and US donors, the registered scheme of working methodology is: legislative requirements; engineering integrity and security; environment, health and security consequences. However, the European approach is evident to be holistic, with the proximity considerations prevailing over those directly impacting the project site¹⁵, a delicate contrast with the American subdivided approach.

** USAID-requested Checklist Form for EIA process according to Environmental Compliance Procedures 22 CFR 216. In: 41 FR 26913 from 30.06.1976.

*** Stoughton, M., & Fisher, W. (2005). USAID environmental procedures training manual for USAID Environmental Officers and USAID Mission Partners.

14 Robson, C. (2017). *Small-scale evaluation: Principles and practice*. Sage.

15 Harrop, O. (2018). *Air quality assessment and management: A practical guide*. CRC Press.

3. *Methods and materials applied*

Materials applied are 94 small-scale intervention projects, analyzed for environmental impact assessment under EU and US criteria. Thus, the data is divided in 2 sets of files corresponding to the donator origin. First set of projects is funded by EU donor (N=30), implemented during spring 2019; second set of projects is funded by US donor (N=64), implemented during autumn 2019. Information regarding the details of the mediating local organization with not be disclosed in accordance with the confidentiality clause that was signed between the beneficiary (implementer organization that is coordinating the project development) and the provider (the expert who undertakes the environmental impact assessment for the projects at hand).

Table 3. Evaluated projects by nature of hard component

Projects receiving approval and financing from the EU donor	
14 localities have projects to develop closed spaces (culture house, high school, etc.); 13 localities have open space development projects (sports ground, park, etc.); 4 localities have projects that include both types of spaces provided for planning; 4 localities require gas connection (within the project);	According to the requirements for summarizing the features of the projects and the analysis carried out, major risks were not recorded. For all the projects of rehabilitation of the closed spaces it is necessary to monitor the works of construction and management of the resulting waste. For all projects of green space development (sports fields, parks, recreational areas) — place waste collection bins including at least one waste box for categories.
Projects receiving approval and financing from the US donor	
11 projects for the development of closed spaces only (culture house, kindergarten, etc.); 20 open space development projects (sports ground, park, etc.); 22 projects that include the purchase of a machine or technique; 3 projects provide for irrigation; 8 projects have the prevalence of software components and do not present a risk to the environment.	According to the requirements for identifying subsequent recommendations and the project category, 94% of the projects received negative determination. One project received categorical exclusion as no hard component was detected, and one project received positive determination as materials proposed for the hard component could have been substituted with more sustainable options.

Following the elaboration of the questionnaires, the projects were divided by type of intervention and monitoring indicators compatible with the recommendations included in the report.

4. *Results obtained and conclusions*

In terms of covering the environmental dimensions, both approaches have met the normative rigor. From a procedural perspective, however, for projects with small-scale intervention where the impact threshold cannot be associated with the phrase “significant impact” nor in cumulative variant with the existing on-site objectives,

the approach required by the US federal regulation (22 CFR 216) imposes rigor that goes beyond the real need for analysis of the subject. For projects with medium or large-scale interventions, the paradigm is reversed.

By regulating the environmental impact assessment rules, the implementation mechanism is also established: gradual (EU) or fixed (USA). Obtaining final approvals for project financing can only be made after completing the environmental report, questionnaires and recommendations for reducing the potential impact on the environment (specifying mitigation and monitoring indicators). The requirements for project evaluation must correspond to all project proposals (with variations in the nature, location and size of the project) having legal arguments for their inclusion, exclusion or modification and to provide a legal framework for rigorous technical assistance. In this context, development projects with small interventions are subject to the same analysis criteria as those submitted to large projects. This approach might reduce the interest toward replication of small-scale yet long-term project implementation.

ASPECTE CONCEPTUAL-TIPOLOGICE PRIVIND SISTEMELE ELECTORALE LOCALE

Ion CEBANU, doctorand (ORCID: 0000-0002-0995-5992)

Recenzent: **Ion POSTU**, doctor în drept, conferențiar universitar

CONCEPTUAL-TYOLOGICAL ASPECTS OF LOCAL ELECTORAL SYSTEMS

A democracy cannot be built unless it is based on free elections. Elections are a sine qua non condition of democratic governance. Elections are the central procedure of representation in modern democracies, and our generation has made substantial progress in understanding how voters come to make decisions. The elections were imposed in the constitutional history of the world as activities whose social and political effervescence in society is specific, competitions in which the best ones win. In fact, we make the first finding: the local electoral system is a fundamental area of society, the way it is managed and carried out, it reflects the level of development of democracy. The country's implementing bodies are chosen and this is why it is so important that it is organized and carried out correctly, transparently and democratically. The local electoral system is essentially created for citizens and must represent their interests, which we must recognize, often in practice does not happen very often. The actuality of the theme of this article starts from the premise that an electoral system is closely linked to democracy, because it expresses its values, thus constituting an indicator of the democratic character of a society and, at the same time, it contributes to the strengthening of democracy. Although there are different realities, and the electoral procedures differ from state to state, however, it can be said that, depending on how the mandates for the eligible positions are distributed (won), there are three modalities of electoral system: majority electoral system; proportional electoral system; mixed electoral system.

Keywords: Republic of Moldova, electoral system, local elections, reform. Mixed electoral system

O democrație nu poate fi construită dacă nu are la bază alegeri libere. Alegerile sunt o condiție sine qua non a guvernării democratice. Alegerile reprezintă procedura centrală a reprezentării în democrațiile moderne, iar generația noastră a reușit progrese substanțiale în cunoașterea felului în care votanții ajung să ia deciziile. Alegerile s-au impus în istoria constituțională a lumii ca activități cărora le este specific efervescența socială și politică în societate, competiții la care câștigă cei mai buni. De altfel, facem prima constatare: sistemul electoral local reprezintă un domeniu fundamental al societății, modul cum este gestionat și se desfășoară, reflectă nivelul de dezvoltare al democrației. Sistemul electoral local este prin esență creat pentru cetățeni și trebuie să le reprezinte interesele, ceea ce trebuie să recunoaștem, deseori în practică nu se prea întâmplă. Actualitatea temei prezentului articol pornește de la premiza că un sistem electoral este strâns legat de democrație, căci exprimă valorile acesteia, constituindu-se astfel într-un indicator al caracterului democratic al unei societăți și, totodată, el contribuie la fortificarea democrației.

Keywords: sistem electoral, alegeri locale, reformă, sistem electoral mixt

Introducere. La momentul actual, alegerile locale din Republica Moldova prin faptul că se desfășoară cu aproximativ doi ani înainte de cele parlamentare reprezintă o repetiție generală pentru scrutinul parlamentar. Aceste alegeri permit partidelor politice de a testa piața politică, de a aproba mesajul și problematica, de a-și câștiga simpatizanții cu care se va merge la alegerile parlamentare.

Alegerile locale se caracterizează prin anumite particularități în raport cu alegerile parlamentare. Ele, în primul rând, sunt alegeri în care concurează liderii locali. Acest fapt presupune negocieri intense între partide și liderii raionali și locali. Rolul principal este jucat de relațiile interumane, de atitudinile politice ale liderului regional sau local, de capacitatea de negociere a ambilor actori și de imaginea și reputația partidului.

Problemele ce țin de importanța, esența, structura, trăsăturile și tipurile alegerilor locale au fost abordate în lucrările lui E. Barker, E. Lakeman, J. D. Lambert, F. Hermens, M. Duverger, J. G. Grumm, S. Rokkan, G. Sartori, D. Nohlen, D. Rae, R. Katz. Autorii și-au axat analizele și cercetările pe diverse tipuri de sisteme electorale locale și pe influențele acestora asupra sistemelor de partide. Pioner în cercetarea empirică a reprezentării proporționale poate fi considerat pe bună dreptate J. S. Mill.

Rezultate obținute și discuții. Dintotdeauna, membrii oricărei colectivități sociale au tins sau au năzuit la un statut politic care să le confere condiții prielnice pentru a se autoguverna sau, cel puțin, pentru a participa, prin reprezentare, la procesul de conducere socială. Pentru a-i convinge pe guvernanți să le recunoască o asemenea aspirație — un adevărat drept natural — masele populare au folosit foița armelor sau forța spiritului și adesea au reușit. În dezvoltarea istorică a fiecărui popor, pot fi identificate, astfel, forme organizatorice — la început rudimentare, apoi din ce în ce mai evolute, prin care membrii colectivității participau, sau erau atrași, într-un fel sau altul, la exercitarea unor atribute de conducere.¹

Autorul Soroceanu I. ne comunică faptul că alegerile sunt o condiție *sine qua non* a guvernării democratice.² Alegerile reprezintă procedura centrală a reprezentării în democrațiile moderne, iar generația noastră a reușit progrese substanțiale în cunoașterea felului în care votanții ajung să ia deciziile.³ Alegerile s-au impus în istoria constituțională a lumii ca activități cărora le este specific efervescența socială și politică în societate, competiții la care câștigă cei mai buni.⁴

Desfășurarea alegerilor, la rândul său, are la bază un anumit sistem electoral, care este alcătuit din ansamblul de legi, reguli, reglementări ce realizează transformarea voturilor în mandate. Influența sistemului electoral asupra stabilității sistemelor

1 Muraru I., Simina Tănăsescu E. Drept constituțional și instituții politice, vol.II, C.H. Beck, București, 2009, p.101

2 Soroceanu I. Dreptul la întrunire — reper fundamental într-un stat de drept și democratic. În: *Legea și viața*, 2018, nr.7, p.40

3 Goodin R. E., Klingemann H.-D. Manual de știință politică, Iași: Polirom, 2005, pag 106

4 Popa V. Drept parlamentar, Chișinău: ULIM, 1999, p. 67

politice nu este foarte evidentă. De fapt, stabilitatea depinde mai mult de anumite reguli de funcționare ale sistemului parlamentar. Important este faptul că sistemele electorale majoritare corespund unor regimuri democratice care se bazează pe confruntare, în timp ce sistemele de reprezentare proporțională corespund mai bine regimurilor democratice care se bazează pe cooperare.

Noțiunea de sistem electoral presupune procedurile utilizate pentru desemnarea de reprezentanți ai poporului în organismele puterii centrale și locale.⁵ Sistemul electoral mai poate fi interpretat și ca modalitate de repartizare a mandatelor disputate în alegeri în funcție de rezultatele alegerilor.

Într-un alt context, vom sublinia faptul că Juc V. este de părerea că sistemul electoral determină, „pe de o parte, condițiile pe care trebuie să le îndeplinească indivizii pentru a fi alegători și, pe de altă parte, condițiile în care indivizii și/sau partidele pot participa la competiția electorală”.⁶

Autoarea din Republica Moldova Perciun V. ne spune că sistemul electoral constituie un mecanism pentru transformarea voturilor în mandate, este un ansamblu de norme, reguli și procedee care determină calea, forma și metodele de activitate a organelor reprezentative ale conducerii de stat. Indiferent de modul de interpretare a noțiunii de „sistem electoral”, aceasta nu reflectă simple mecanisme, ci aranjamente instituționale mai generale și din acest motiv, componentele lor influențează natura competiției politice. Cu toate acestea, de multe ori, studiul unor surse bibliografice de specialitate relevă că între noțiunile de „drept electoral” și „sistem electoral” nu se face nici o distincție.⁷

Autorul Enache M. înțelege prin sistem electoral totalitatea de relații sociale reale, care apar în procesul organizării și efectuării alegerilor, precum și relațiile reciproce ce se stabilesc între alegători și deputați.⁸ Alți savanți, la definirea sistemului electoral, pun accentul pe normele de drept, care, după părerea lor, sunt un garant și un factor determinant în alegerea persoanelor cu funcție de răspundere în conformitate cu principiile democratice. În acest sens, autoarea Iakimova S. subliniază că „sistemul electoral prezintă un ansamblu de norme juridice, care consolidează principiile în baza cărora se efectuează alegerile, dreptul cetățenilor de a alege și a fi ales, care stabilesc responsabilitatea deputaților și a altor persoane cu funcții electiv pentru activitatea lor în fața alegătorilor, care determină modul de organizare și efectuare

5 Tamaș S. Dicționar politic. Instituțiile democratice și cultura civică, Ediția a II-a revăzută și adăugită, București: Casa de Editură și Presă „Șansa” SRL, 1996, p. 21

6 Juc V. Impactul sistemului electoral asupra capacității de funcționalitate a instituțiilor puterii de stat din Republica Moldova. Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei, 2018, p. 10

7 Perciun V. Influența sistemului electoral asupra formării pluripartidismului în republica moldova și israel: studiu comparat (aspectul istorico — politologic). Chișinău: USM, 2006, p. 12

8 Enache M. Rolul parlamentului în consolidarea democrației subsecvent adoptării Constituției României. În: Dreptul (România), 2011, nr.9, p.21

a alegerilor și reglementează relațiile ce apar în procesul formării organelor puterii de stat, nașterii relațiilor reciproce dintre alegători și deputați“.⁹

O poziție similară ocupă Mișin S., care afirmă că sistemul electoral înseamnă relații sociale reglementate ce țin de alegerile organelor puterii publice și constituie modul de votare. Acest sistem este reglementat atât de dreptul juridic, cât și de acte și norme nejuridice, norme corporative ale asociațiilor obștești care participă la alegeri (statute și alte documente ale partidelor politice), obiceiuri și tradiții, norme ale moralei politice, ale eticii ș.a.m.d.¹⁰

După cum afirmă regretatul profesor Frunțașu P., sistemul electoral nu este altceva decît un ansamblu de reguli stabilite de lege, de principii și criterii cu ajutorul cărora se stabilesc rezultatele scrutinului.¹¹

Tot Platon Frunțașu admitînd coraportul sistem electoral-alegeri și citîndu-l pe cercetătorului englez D.Oliver, spune că există șase sarcini de bază ale alegerilor:

- alegerile sînt un instrument, cu ajutorul căruia se numește și se dizolvă guvernul;
- alegerile trebuie să contribuie la formarea guvernului care să poată lucra eficient. Guvernul, fiind încredințat că măsurile ce le întreprinde vor fi susținute de parlament și că nu va avea vreun fiasco, va începe să acționeze în mod constructiv;
- *în urma alegerilor trebuie să se formeze un guvern pe care poporul să-l considere legal. Aceasta se obține cînd partidul de guvernămînt se bucură de susținerea majorității alegătorilor sau cînd el se bucură de o susținere mai mare decît oricare alt partid;*
- politica guvernului trebuie să fie percepută ca legală chiar și atunci cînd ea nu se bucură de popularitate. În acest caz guvernul este obligat să promoveze o politică nepărtinitoare, în interesul întregii țări. chiar dacă există pericolul că va pierde puterea la viitoarele alegeri;
- alegerile contribuie ca în guvern să fie reprezentate diverse interese și opinii. Sarcina membrilor parlamentului constă în a aduce la cunoștință guvernului opiniile și plîngerile alegătorilor lor și în a explica alegătorilor poziția guvernului.¹²

Sistemul electoral influențează, în funcție de context, sistemul de partide. Prof. Maurice Diuverger a propus o lege și o ipoteză referitoare la relația dintre numărul de partide dintr-o țară și sistemul electoral al acesteia. Legea constă în faptul că „majoritatea simplă, cu un sistem de scrutin unic, favorizează sistemul de două partide“;

9 Якимова С., Кушпит В. Особенности подкупа в связи с выборами или референдумом по уголовному законодательству Украины и Республики Молдова. În: *Legea și viața*, 2015, nr.6, p.50

10 Мишин С. Выбор общечеловеческих ценностей и выбор форм правления. În: *Закон и жизнь*, 2009 г., N 10, с.43

11 Frunțașu P. *Sisteme politice contemporane: Volumul I*. Chișinău: USM, 2001, p. 169

12 Ibidem, p. 170

ipoteza este că „scrutinul majoritar în două tururi sau reprezentarea proporțională favorizează multipartitismul”.¹³ Această clasificare a suferit, mai ales în ultimele două decenii, atât din perspectiva studiilor empirice, cât și metodologic, multe critici, dar cu amendamentele de rigoare, ea rămâne încă de actualitate.

Prof. Ion Guceac spune că sistemul electoral poate fi interpretat și ca modalitate de repartizare a mandatelor disputate în alegeri în funcție de rezultatele alegerilor. De asemenea, modurile de scrutin au funcția de a institui reguli după care voturile sunt transformate în mandate, ele produc efecte sesizabile asupra partidelor, silindu-le să adopte strategii adecvate, eficiente, dar și efecte asupra votului alegătorilor.¹⁴

Sistemul electoral, ca factor de structurare a sistemului politic de guvernare, este deosebit de important.¹⁵ Nu de puține ori se face legătura între democrație și sistemul electoral în funcțiune.

Această abordare este puțin exagerată, fiindcă nu ia în considerație că un număr mare de factori de origine diferită își exercită influența asupra dezvoltării politice. Din acest motiv explicațiile care privesc un singur factor de cauzalitate conduc invariabil la exagerări.

Rezultatele alegerilor permit stabilirea cu ușurință a efectelor pe care sistemele electorale le au asupra formării preferințelor politice. Cele mai multe voturi obținute de un partid politic își au originea în transformarea lor în mandate parlamentare. Dacă transformarea pornește de la baze greșite apar disproporții, fapt ce poate fi pus pe seama sistemului electoral.

Alegerea modalității de distribuire a mandatelor este plină de semnificații politice cu consecințe foarte diferite și nuanțate, mai ales cât privește partidele politice. Pentru explicarea acestora, noțiunea de sistem electoral sau scrutin, termen utilizat pe larg în literatura de specialitate și în vorbirea uzuală, este deosebit de utilă. Prin scrutin, de la cuvântul latin *scrutinium*, se înțelege de fapt procedura prin care alegătorii desemnează reprezentanții lor.¹⁶

Sistemul electoral constituie un mecanism pentru transformarea voturilor în mandate, este un ansamblu de norme, reguli și procedee care determină calea, forma și metodele de activitate a organelor reprezentative ale conducerii de stat. Indiferent de modul de interpretare a noțiunii de „sistem electoral”, aceasta nu reflectă simple mecanisme, ci aranjamente instituționale mai generale. Drept exemplu elocvent la acest capitol servește următoarea afirmație: sistemele electorale, concepute ca reglementând drepturile electorale ale cetățenilor și procedura după care aceștia își desemnează aleșii în organelle reprezentative, constituie unul dintre jaloanele cardinale ale participării reale a membrilor societății la proiectarea destinului ei.¹⁷

13 Duverger M. *Les partis politiques*, Paris: A. Colin, 1976, p. 307

14 Voicu Gh. *Pluripartitismul. O teorie a democrației*, București: All, 1998, p. 156

15 Manea I. *America electorală. Sistemul electoral al SUA*, Cluj Napoca: Ed. Dacia, 1996, p. 18.

16 Muraru I., *Drept constituțional și instituții politice*, București: Editura ACTAMI, 1997, p. 319.

17 Vasilescu F. *Bucur, Sisteme electorale contemporane*, București: Editura R. A. Monitorul Oficial, 1996, p. 84

Abordînd în continuare necesitatea și importanța sistemelor electorale, vom spune că instituțiile politice stabilesc regulile jocului de practicare a democrației și deseori se spune ca sistemul electoral este instituția politică care poate fi manipulată cel mai ușor și aceasta deoarece, în transpunerea voturilor exprimate în locuri, în legislatură, alegerea sistemului electoral poate determina efectiv cine este ales și care partid va obține puterea. Chiar și cu exact același număr de voturi pentru partide, un sistem electoral poate duce la un guvern în coaliție în timp ce alt sistem poate permite asumarea controlului majoritar de către un singur partid.

Este necesar să menționăm că pe lângă aceste efecte primare, apar și alte consecințe. O consecință ar fi faptul că influențează tipul de sistem de partide, ce determină, în special, numărul și mărimea relativă a partidelor din Parlament.¹⁸ De asemenea sunt influențate coeziunea internă și disciplina partidelor: unele sisteme electorale pot încuraja fracționarea partidelor, în care două părți ale aceluiași partid sunt în continuă dispută, în timp ce alte sisteme electorale pot încuraja partidele să își rezolve problemele și să vorbească printr-o singură voce.

Sistemele electorale pot influența și modul de organizare a campaniilor și modul în care se comportă elitele politice, stabilind astfel climatul politic al partidelor; pot încuraja, sau întârzia, formarea alianțelor între partide; pot constitui stimulente pentru o largă reprezentare a partidelor sau, dimpotrivă, pentru o reprezentare superficială bazată pe apartenența la o etnie sau pe bază de grade de rudenie.¹⁹ Dacă un sistem electoral nu este considerat „drept” și nu dă opoziției sentimentul că poate câștiga următoarele alegeri, atunci sistemul electoral poate convinge partidul care a pierdut să își desfășoare activitatea în afara sistemului, folosind tactici nedemocratice și chiar violente.

Totuși, în concluzie este important de subliniat faptul că un anumit sistem electoral nu va acționa neapărat la fel în țări diferite. Deși există experiențe comune în diferite regiuni ale lumii, efectele unui anumit tip de sistem electoral depinde în mare parte de contextul în care este aplicat.

Factori precum religia, etnia, ideologia, rasa, regiunea, limba sau clasa socială influențează consecințele sistemului electoral; un alt factor îl reprezintă și forma de guvernare: democrație instaurată, democrație de tranziție sau noua democrație; natura sistemului de partid: instaurat, embrionic sau neformat; numărul de partide „serioase” existente, precum și împărțirea geografică a susținătorilor unui partid, dacă aceștia sunt concentrați într-o anumită zonă sau sunt dispersați în mai multe zone.

Clasificarea sistemelor electorale

La momentul actual, în fiecare țară cu democrație dezvoltată există particularități specifice ale sistemului electoral. Ele apar pe parcursul îndelungatei perioade

18 Lijphart A. Degrees of Proportionality of proportional representation Formulas, Electoral Laws and Their Political Consequences, New York: Agathon Press, 1986, p.113

19 Muraru I. Drept constituțional și instituții politice, București: Editura ACTAMI, 1997, p. 319

de alegere a variantei optime, care, însă, sub influența unor factori (constanți și temporari) poate fi schimbată.

Practica occidentală a elaborat câteva tipuri de sisteme electorale, printre care principalele sînt:

- sistemul majoritar,
- sistemul de reprezentare proporțională,
- sistemul electoral mixt.

Trebuie menționat, totodată, că fiecare dintre ele are particularitățile sale și modificarea sa.²⁰

Sistemul majoritar. Termenul „majoritar“ indică metoda prin care în cadrul unei circumscripții candidatul sau lista de candidați care are cele mai multe voturi, cu sau fără majoritate absolută, este declarat învingător. De obicei, acest mod de sistem electoral este practicat în circumscripții uninominale, adică țara este împărțită în atâtea circumscripții Acest tip de sistem electoral este cel mai vechi, dar și cel mai utilizat (conform datelor Uniunii Interparlamentare, nu mai puțin de 83 de țări au la baza legislației electorale acest sistem de alegeri) și asigură o legătură directă între candidați și persoanele care își dau votul.²¹

În conformitate cu regulile sistemului electoral majoritar, se consideră ales din partea circumscripției electorale acel candidat sau acea listă de candidați, care a obținut majoritatea de voturi stabilită. Acest principiu este eficient acolo unde funcționează sistemul bipartid, iar circumscripțiile electorale sînt egale după numărul de alegători. Însă, cînd se folosește acest principiu, se constată și anumite injustiții, întrucît minoritatea alegătorilor sînt lipsiți de careva reprezentanță. La rîndul său, sistemul majoritar se divizează în două tipuri: cel al majorității relative și cel al majorității absolute.²²

Sistemul electoral majoritar, sau al votului majoritar, cum mai este numit, la rîndul său, are trei subtipuri: sistemul electoral majoritar cu un singur tur de scrutin, sistemul electoral majoritar cu două tururi de scrutin; și sistemul electoral majoritar alternativ. În doctrina dreptului constituțional, mai există și alte clasificări, cum ar fi, raportat la modalitatea de propunere a candidaților, în sistem electoral majoritar uninominal, sistem electoral majoritar plurinominal sau de listă.

Sistemul majorității relative este unul dintre cele mai răspîndite (SUA, Anglia ș.a.). Esența acestui tip de sistem majoritar constă în aceea că se consideră ales acel candidat sau acea listă de candidați care a acumulat mai multe voturi decît fiecare dintre adversarii săi luat aparte, deși această majoritate a fost mai mică decît o jumătate din numărul alegătorilor, în cadrul acestui sistem nu se stabilește, de obicei, un minimum obligatoriu de participare a votanților la alegeri: dacă în circumscripție e înaintat numai un candidat, alegerile în genere nu se efectuează, întrucît pentru alegerea lui e destul și un singur vot, și el poate vota singur cu sine. în Anglia și

20 Frunțașu P. Sisteme politice contemporane: Volumul I. Chișinău: USM, 2001, p. 171

21 Racu A. Noțiunea și diversitatea sistemelor electorale. În: Revista Națională de Drept, 2012, nr.8, p.60

22 Platon M. Administrația Publică. Curs Universitar. Chișinău: Universul, 2007, p. 290

în alte țări anglo-saxone acest sistem se numește „the first past — the post“, adică „cine a venit primul — acela e și ales“. Astfel, de exemplu, întreg teritoriul SUA este împărțit în 435 de circumscripții pentru alegerea deputaților în Congres. În fiecare circumscripție cetățenii aleg un deputat în Camera Reprezentanților, care trebuie să câștige majoritatea simplă de voturi. Voturile acordate de cetățeni candidaților care au pierdut nu se iau în considerație și nu influențează asupra repartizării locurilor în Congres.

O particularitate caracteristică a sistemului majoritar în ce privește majoritatea este condiția bipartinității, adică existența în țară a două partide politice mari, care se schimbă mereu la putere. Când funcționează acest sistem, în parlament există, de obicei, o majoritate puternică, ceea ce asigură stabilitatea guvernului, fiindcă partidul învingător deține toată puterea în mâinile sale, iar cel învins trece în mod autonom în opoziție și critică guvernul.

Sistemul majorității absolute este un sistem care pentru alegere cere majoritatea absolută a voturilor — 50 la sută plus un vot. În legătură cu faptul că nu întotdeauna cineva dintre candidați reușește să câștige mai mult de o jumătate din voturi în primul scrutin, este nevoie de a organiza al doilea scrutin al alegerilor. O asemenea practică există, bunăoară, în Franța, unde la al doilea scrutin sînt admiși candidații care au acumulat în primul scrutin cel puțin 12,5% de voturi de la numărul de alegători incluși în liste. În condițiile pluripartidismului existent în primul scrutin se ocupă un număr neînsemnat de locuri. Lupta principală se desfășoară în scrutinul al doilea. Partidele avînd aproape aceeași orientare intră în coaliție și alcătuiesc un bloc sau formațiune politică de la care înaintează un singur candidat, exclu-zîndu-i, de regulă, pe ceilalți. Acest sistem e practicat de peste 30 de ani în Franța, unde există mai mult de opt partide care pretind realmente voturile alegătorilor. În primul scrutin partidele cu ideologii apropiate se țin aparte, în scrutinul al doilea, însă, ele sînt nevoite să se asocieze și să lupte împotriva adversarului comun.

Una din variantele sistemului majorității absolute constă în efectuarea alegerilor cu vot preferențial, a căror esență constă în următoarele: alegătorul primește un buletin cu lista candidaților, în care el repartizează locurile la latitudinea sa. Dacă nimeni dintre candidați nu câștigă majoritatea absolută a voturilor, atunci voturile acordate candidatului situat pe ultimul loc se acordă celor mai norocoși, iar el este exclus din lista electorală. Operațiunea continuă pînă cînd unul dintre candidați acumulează numărul necesar de voturi.

După cum ne comunică autorul Platon F. alegătorii își formează o închipuire clară despre candidatul lor, despre concepțiile lui politice, comportamentul, caracterul lui etc. în afară de aceasta, alegerile după sistemul majoritar predetermină dominația a cîtorva partide mari, care pot forma guverne stabile, ceea ce contribuie la menținerea stabilității în societate în genere. Totodată, sistemul majoritar nu este lipsit de neajunsuri esențiale care se exprimă, în primul rînd, prin faptul că el nu este exponentul voinței politice a întregii populații. Dacă nu există o preponderență covârșitoare a partidului învingător, atunci, practic, nu se iau în considerație 49 la

sută din voturile alegătorilor și, astfel, se încalcă principiul universalității dreptului de vot, întrucît voturile acordate candidaților care au suferit înfringere se pierd. Alegătorii care au votat pentru ei sînt lipsiți de posibilitatea de a-și promova reprezentanții lor în organele electivă. În felul acesta, sistemul majoritar nu dă o închipuire transparentă privind repartizarea reală a forțelor politice în țară și, ca urmare, multe partide sînt împinse în afara activității parlamentare. Așadar, se creează condiții pentru schimbarea consensului politic din societate cu dictatul parlamentar față de o bună parte a societății. Cu alte cuvinte, sistemul majoritar nu pune problema în ce măsură corespunde componența politică a organelor puterii alese cu simpatiile politice ale populației. În afară de aceasta, în baza acestui sistem există posibilități reale pentru dominarea în comportamentul deputaților a intereselor de grup și regionale în detrimentul celor naționale.

Sistemele proporționale de scrutin după liste cu ordine prestabilită și cu un singur vot preferențial au ca specific faptul că fiecare partid prezintă o listă cu candidați într-o ordine prestabilită.²³

Principala particularitate a sistemului electoral proporțional constă în aceea că el e bazat pe principiul proporționalității dintre voturile obținute și mandatele cîștigate, adică fiecare partid politic obține în parlament sau în alt organ reprezentativ un număr de mandate proporțional cu numărul voturilor ce i le-au acordat alegătorii.

Prin urmare, alegerile efectuate după sistemul proporțional sînt strict de partid. Fiecare partid își înaintează lista sa de candidați la funcțiile electivă și alegătorul votează lista partidului său în întregime. În cazul sistemului proporțional se creează circumscripții mari, de la fiecare dintre care se aleg cîțiva deputați. Cu cît mai mari sînt circumscripțiile, cu atît mai clare devin prioritățile proporționalismului. Cel mai eficient este sistemul la nivel național, cînd circumscripțiile electorale nu se desemnează și alegătorii își dau voturile pentru partidele politice, dar, de fapt, pentru programele lor la nivel de țară.

După încheierea campaniei electorale și după stabilirea rezultatelor în alegeri are loc repartizarea mandatelor, aplicîndu-se metoda cotei electorale, adică stabilirea celui mai mic număr de voturi necesare pentru alegerea unui deputat. Cota poate fi stabilită atît pentru fiecare circumscripție aparte, cît și pentru întreaga țară. Aici se aplică variate metode pentru a stabili cota electorală, unele din ele fiind legate de calcule matematice destul de complicate. De obicei, pentru stabilirea cotei numărul total de voturi date de circumscripția respectivă se împarte la numărul locurilor de deputați, iar locurile între partide se repartizează prin împărțirea numărului de voturi primite de ele la cotă.

Cînd se folosește sistemul electoral proporțional, pentru asigurarea reprezentanței echitabile a partidelor se poate aplica, de exemplu, regula celui mai mare rest sau regula celei mai mari medii. Pe fiecare circumscripție la început se stabilește cota electorală. Într-o circumscripție electorală de cinci mandate, unde numărul

23 Guceac I.. Drept electoral, USM, Academia de Drept din Moldova. Chișinău. 2005, p.48

total al voturilor alegătorilor e, să zicem, de 100000, cota va constitui $100000 : 5 = 20000$ de voturi.²⁴

Vorbind mai la caz despre sistemele proporționale, vom spune că există cel puțin două feluri principale de sistem proporțional:

- *Pe bază de liste*. Partidele își prezintă candidații pe liste în circumscripții plurinomiale, alegătorii votează pentru o listă sau alta (în unele sisteme pot vota pentru mai multe liste), mandatele sunt distribuite listelor proporțional cu numărul de voturi primite de acestea.
- *Votul unic transferabil (VUT)*. Alegătorii votează candidați individuali, nu liste de partid și trebuie să ierarhizeze candidați. Candidații care au cota minimă necesară sunt aleși automat.²⁵ Restul câștigătorii se decid realizând două tipuri de transfer: primalmente, surplusul de voturi ale candidaților deja aleși sunt transferate candidaților care ocupă locurile umătoare pe respectivele buletine de vot, iar în al doilea rând candidatul cu cele mai puține voturi este eliminat și voturile sale se transferă în același fel. Acești pași se repetă până toate mandatele sunt alocate.

Conform sistemului de corelare a intereselor de partid și libertății preferinței alegătorului, sistemele proporționale pot fi împărțite, condițional, în patru grupe:

- Alegătorul are posibilitatea să voteze cu partidul, iar acesta repartizează singur mandatele de deputat conform listei preelectorale. Firește, problema fiind abordată în așa fel, drepturile personale ale alegătorului sînt lezate.
- Alegătorul are posibilitatea de a alege persoana în limitele listei de partid. Însă el e obligat să voteze numai reprezentanții unui partid; în caz contrar, buletinul electoral este considerat nevalabil.
- Alegătorului i se dă posibilitatea de a vota candidați din partea diferitelor liste de partid. În doctrina juridică această metodă se numește *panașaj*. În prezent panașajul este folosit în Austria, Elveția, Norvegia și în alte țări. Pe de o parte, el denaturează sistemul proporțional și dă posibilitate partidelor să aibă afaceri în culise pe contul, chipurile, „comerțului la negru” cu voturile alegătorilor. Dar, pe de altă parte, această metodă contribuie la consolidarea forțelor politice, la colaborarea lor și la cedări reciproce. Alegătorul are posibilitatea de a întocmi chiar el lista de candidați și de a modifica conținutul ei așa cum dorește. Astfel, drepturile alegătorului de a-și da votul în conformitate cu calitățile personale ale candidatului sînt cu mult lărgite.
- Alegătorul are posibilități și mai mari în vederea alegerii candidaților în condițiile independenței acestuia de dictatul partidelor. Acesta este așa-numitul sistem proporțional al micului vot transmisibil. El se folosește în Irlanda, la alegerile guvernului local în Irlanda de Nord, la alegerile în Senatul australian.

24 Frunțașu P. Sisteme politice contemporane: Volumul I. Chișinău: USM, 2001, p. 173

25 Martin P., Sisteme electorale și modurile de scrutiny. București: R.A. „Monitorul Oficial”, 1999, p.41

Sistemele electorale mixte sunt un hibrid între sistemul majoritar de un singur membru și reprezentarea proporțională. Până în anul 1990, Germania era unica țară care practica acest sistem. Conform acestui sistem, fiecare alegător dispune de două buletine de vot (cu un bulletin desemnează un deputat în Bundestag și cu celălalt vot se pronunță pentru un partid în cadrul unui land).²⁶

În prezent, se manifestă o expansiune a acestor sisteme electorale. Mai mult de 29 de țări întrebuințează acest sistem.²⁷ Acest sistem este definit ca o „combinare de diferite formule electorale pentru alegerea unui singur organ“. Există și o altă definiție, care privește sistemele electorale mixte ca pe o variantă a doua sisteme unite în unul. Aici după cum afirmă autorul Costachi Gh.²⁸, acest sistem este ca o panacee pentru problemele disproporționalității rezultatului în cazul sistemelor majoritare de un singur membru și pentru problemele insuficienței reprezentării circumscricționale în listele de sisteme. Este sistemul ce încorporează reprezentarea circumscricției și totodată produce rezultate proporționale ale alegerilor. Odată cu procesul de democratizare acest sistem a fost adoptat de așa țări ca Italia și Japonia, care căutau să efectueze reforme electorale, și Noua Zeelandă, unde se aplică un sistem inechitabil electoral.

Variantele cele mai cunoscute ale sistemului mixt sunt cele cu distribuție a 50%, respectiv 66,66% (două treimi) din numărul de mandate în regim uninominal și respectiv redistribuirea restului de 50% și 33,33% în regim proporțional. Variante de sistem mixt există în Ungaria și Rusia dintre țările Europei de Est.²⁹

În acest context, o referire estimativă poate fi făcută și la adresa alegerilor locale generale care au avut loc pe data de 20 octombrie 2019, în toate unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I — municipii, orașe, comune, sate, și de nivelul II — raioane, municipiile Chișinău și Bălți, cu excepția localităților din stânga Nistrului și a municipiului Bender. Deoarece doar 514 de candidați la funcția de primar au obținut majoritatea simplă a voturilor necesară pentru a fi ales, la 3 noiembrie în 384 de localități, precum și în municipiul Chișinău, va avea loc turul doi de scrutin.

Alegerile locale generale din 20 octombrie 2019, al VII-lea exercițiu electoral de acest tip de la proclamarea independenței Republicii Moldova, au avut loc într-o singură zi pe întreg teritoriul țării, inclusiv în localitățile din UTA Găgăuzia, excepție făcând așezările aflate sub controlul administrației nerecunoscute din Transnistria.

Circumscripțiile electorale coincid cu hotarele unităților administrativ-teritoriale, prin urmare, fiecare unitate de nivelul I — municipii, orașe, comune și sate, sau de nivelul II — raioane, municipiile Chișinău și Bălți, formează o circumscripție

26 Corj M. *Diplomația lui Otto von Bismarck în unificarea Germaniei & Dreptul tratatelor*: Chișinău: F.E.-P. Tipografia Centrală, 2005, p. 21

27 Muraru I., Simina Tănăsescu E., *Drept constituțional și instituții politice*, vol.II, C.H. Beck, București, 2009, p.101

28 Costachi Gh. *Importanța alegerilor democratice pentru statul de drept*. În: *Legea și viața*, 2006, nr.2, p.4

29 Ionescu C. *Tratat de drept constituțional contemporan*. București: ALL Beck, 2003, p.322

electorală. În fiecare unitate administrativ-teritorială cetățenii vor alege un anumit număr de consilieri, stabilit prin lege. În total, la 20 octombrie 2019, vor fi aleși pentru un mandat de patru ani 898 primari, 10 472 consilieri locali și 1 108 consilieri raionali și municipali.

Scrutinul s-a desfășoară (are loc și turul doi în unele localități) în baza votului universal, egal, direct, secret și liber exprimat conform prevederilor constituționale. La alegeri pot participa toți cetățenii Republicii Moldova care au împlinit vârsta de 18 ani, inclusiv în ziua alegerilor, cu excepția militarilor care își îndeplinesc serviciul militar în termen. Dreptul la vot se exercită doar în secțiile de votare din raza domiciliului sau a reședinței alegătorului. Dacă alegătorul are și domiciliu, și reședință valabilă, atunci el votează în localitatea în care își are reședința.

Din cele relatate concludem că nu există sistem electoral perfect care ar soluționa toate problemele. Statele în permanență caută să amelioreze sistemele lor electorale și chiar să le modifice preluând idei ce par a fi mai favorabile pentru țara în cauză. În ciuda faptului că există o varietate de sisteme electorale și importanța lor pentru dezvoltarea valorilor democratice în societate este enormă, multe dintre regimurile electorale rămân a fi radicale și nu suportă modificări. Schimbarea sistemelor electorale poate avea trei consecințe principale: sistemele electorale sunt produsul sistemelor politice, precum și invers, pozițiile partidelor politice față de tipul de sistem electoral depind de interesele lor electorale, alegerea tipului de sistem electoral este în general o înțelegere între principalele forțe politice, schimbările tipului de sistem electoral au loc mai mereu în timpul crizelor politice, care antrenează bulversări, în care tipul de sistem electoral nu reprezintă decît un aspect.

Concluzii generale:

1. Alegerile sunt un indicator semnificativ de trecere la statul democratic care ulterior asigură dezvoltarea democrației. Ele nu numai creează cadrul instituțional al statului, ci au o semnificație mai largă: reprezintă principala formă de participare politică a cetățenilor la conducerea țării, rămîn a fi criteriul de bază al democrației politice;

2. Reieșind din cele prezentate, se impune constatarea că importanța crucială a organizării legitime a alegerilor în consolidarea și dezvoltarea regimurilor democratice. Sistemele electorale reprezintă, în fond, una din multiplele fațete ale democrației și un indicator al devenirii proceselor democratice.

3. La momentul actual, influența sistemului electoral asupra sistemului de partide și asupra stabilității sistemelor politice, după cum arată cercetătorii citați în prezenta teză, nu este foarte evidentă. Aici devine clar că un anumit sistem electoral nu acționează neapărat la fel în sistemele politice respective.

4. Totuși, reiterăm la final, și desigur în limitele realității contemporane, că sistemul electoral prezintă un ansamblu de norme juridice, care consolidează principiile în baza cărora se efectuează alegerile, dreptul cetățenilor de a alege și a fi ales, care

stabilesc responsabilitatea deputaților și a altor persoane cu funcții electiv pentru activitatea lor în fața alegătorilor, care determină modul de organizare și efectuare a alegerilor și reglementează relațiile ce apar în procesul formării organelor puterii de stat, nașterii relațiilor reciproce dintre alegători și deputați.

5. Aprofundat vorbind, sintetizăm gândul general că sistemul electoral, ca factor de structurare a sistemului politic de guvernare, este deosebit de important. Nu de puține ori se face legătura între democrație și sistemul electoral în funcțiune. Această abordare este puțin exagerată, fiindcă nu ia în considerație că un număr mare de factori de origine diferită își exercită influența asupra dezvoltării politice. Din acest motiv explicațiile care privesc un singur factor de cauzalitate conduc invariabil la exagerări.

6. Tot aici, făurim afirmația că o dominantă incontestabilă a evoluției sistemelor electorale o constituie încercarea de a raționaliza sistemele electorale, pornind de la cerințele existente în societate și experiența acumulată. De altfel, aceasta și este explicația apariției și dezvoltării sistemelor electorale mixte, considerate ca fiind întemeiate pe „...un dozaj variabil de reprezentare proporțională și scrutiny majoritar și pe diverse ingeniozități, asigurând, mai mult sau mai puțin, omogeneitatea amestecului“. Iată de ce, sistemele electorale mixte, de curând, au devenit o categorie aparte.

STATUTUL PERSOANEI FIZICE ȘI METODE DE SOLUȚIONARE A CONFLICTELOR DE LEGI ÎN DOMENIUL MOȘTENIRII

Elena ȘUNCARȘCIUC, doctorandă (ORCID: 0000-0001-9806-2709)

Recenzent: *Nicolae OSMOCHESCU*, doctor în drept, profesor universitar

THE STATUTE OF THE INDIVIDUAL AND METHODS OF SOLVING CONFLICTS OF LAWS IN THE FIELD OF INHERITANCE

This article examines the issue of the status of individual in private international law, but also the methods of solving conflicts of laws in the field of inheritance, as nowadays, an international succession debate presents a serious difficulty, first of all in terms of conflict of jurisdiction and conflict of law, as the countries of the world are characterized by an extraordinary diversity of local laws and rules of applicable laws. The international succession as a field of civil law presents several varieties of national solutions. With the advent of the European Economic Community, the issue of unifying the legal framework for cross-border inheritance has increased, which has led to the adoption of Regulation (EU) No.650 / 2012 of the European Parliament and of the Council of 04.07.2012 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and acceptance and enforcement of authentic instruments in matters of succession and on the creation of a European Certificate of Succession. Thus, the law of succession at the level of the European Union has begun to develop and raise the question of unifying the European normative framework in the field of cross-border inheritance.

Keywords: *succession, inheritance, international private law, conflicts of law, applicable law, cross-border inheritance*

În acest articol este examinată problema statutului persoanei fizice în dreptul internațional privat, dar și metodele de soluționare a conflictelor de legi în domeniul moștenirii, dat fiind faptul că în prezent, o dezbatere internațională succesorală prezintă o dificultate serioasă, în primul rând în termeni de conflict de jurisdicție și conflict de drept, așa cum țările lumii sunt caracterizate de o diversitate extraordinară de legi locale și reguli de legi aplicabile. Succesiunea internațională ca domeniu de drept civil prezintă mai multe varietăți de soluții naționale. Odată cu apariția Comunității Economice Europene, a crescut problema unificării cadrului legal pentru succesiunea transfrontalieră, fapt care a generat adoptarea Regulamentului (UE) Nr.650/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 04.07.2012 privind competența, legea aplicabilă, recunoașterea și executarea deciziilor și acceptarea și aplicarea instrumentelor autentice în materie de succesiune și crearea Certificatului european de succesiune. Astfel, legea succesorală la nivelul Uniunii Europene a început să dezvolte și să pună problema unificării cadrului normativ european în domeniul succesiunii transfrontaliere.

Cuvinte-cheie: *succesiune, moștenire, drept internațional privat, conflicte de drept, drept aplicabil, moștenire transfrontalieră*

Ca orice alt element al civilizației umane, familia a trecut și trece în permanență printr-o tranziție, adaptându-se permanent la constrângerile existente și la posibilitățile de a le depăși. Pentru familie, modernitatea a însemnat mutarea la oraș și renunțarea la familia extinsă, rămasă în comunitățile de origine. Cuplul și relațiile de familie sunt parte a acestei schimbări și de aceea și normele de drept ce le reglementează trebuie cu atenție considerate și reconsiderate. Aceasta este, poate, lumina în care trebuie abordată astăzi o discuție asupra instituției moștenirii, a cărei menire principală este, fără îndoială, ocrotirea relațiilor de familie din perspectiva actelor de dispoziție cu caracter patrimonial.

În contextul adoptării noului Cod civil, a europenizării legislative crescute și nu în ultimul rând, datorită creșterii fluxului de migrări a conaționalilor noștri în diferite țări de pe continent, tratarea statutului persoanei fizice și metodelor de soluționare a conflictelor de legi în domeniul moștenirii devine o temă actuală și necesară pentru potențialii moștenitori.

În calitatea sa de subiect al raporturilor cu element străin, persoana fizică este ocrotită prin norme conflictuale și, după caz, prin norme naționale de aplicație imediată și prin norme unificate la nivel regional.

Persoana fizică se bucură, în raporturile cu element de extraneitate, de ceea ce limbajul comun al dreptului internațional privat numește „*statut personal*“. Ceea ce interesează, în primul rând, în conflictele de legi, este legea aplicabilă materiei statutului personal.

În cazul cetățenilor Republicii Moldova, art.2586 alin.(3) al Codului civil prevede: „Legea națională a cetățeanului Republicii Moldova care, potrivit legii străine, este considerat că are o altă cetățenie este legea Republicii Moldova“.

„*Legea națională*“ este o noțiune largă, raportată în mod obișnuit, la trei puncte de legătură: cetățenia, domiciliul și reședința. Viața privată internațională adaugă încă un punct de legătură, în domeniul dreptului internațional privat — reședința obișnuită. Acest din urmă criteriu apare, tot mai frecvent, în convențiile internaționale și în regulamentele europene.

Identificarea persoanei fizice semnifică „individualizarea persoanei fizice în raporturile juridice, deci determinarea poziției sale în viața juridică“.

Dacă numele și starea civilă identifică persoana în mijlocul familiei și în comunitatea socială, domiciliul are rolul de a localiza în spațiu persoana fizică.

În dreptul internațional privat, dinamica transfrontalieră a condus la creșterea semnificației anumitor atribute de identificare, datorită flexibilității dovedite în soluționarea conflictelor de legi și a conflictelor de jurisdicții. Spre exemplu, rolul domiciliului s-a diminuat în anii din urmă, iar dreptul european reflectă utilizarea frecventă a reședinței obișnuite în locul domiciliului. Motivul substituirii constă în aceea că reședința obișnuită permite localizarea mai eficientă a persoanelor, în deplasările pe teritoriile unor state diferite.

Semnificația numelui în dreptul internațional privat are o încărcătură în plus față de dreptul civil substanțial.

Una dintre legăturile forte atribuite numelui este legătura dintre om și comunitatea națională din care acesta face parte. În relațiile private internaționale, actorii sunt cetățenii și străinii — identificați astfel, în raport cu o entitate statală. Ambii au drepturi (și obligații) egale cu privire la nume.

Din punctul de vedere al calificării noțiunilor, numele de familie este atribut de identificare a persoanei fizice și element al vieții private al acesteia. În același timp, dreptul la nume este unul dintre drepturile personalității (drept personal nepatrimonial).

În dreptul internațional privat, numele se bucură de aceeași calificare multiplă. Atribut de identificare, numele este o componentă a identității civile a persoanei fizice. În raporturile private cu element străin, identitatea civilă cunoaște aspecte inedite, rezultate din libertatea de circulație, libertatea de a încheia căsătorii în afara granițelor naționale, libertatea de a încheia adopții în care părțile sunt resortisanții unor state diferite. Element al vieții private, numele este adus în fața autorităților statale în vederea transcrierii sau modificării, în funcție de schimbările intervenite în starea civilă a persoanelor fizice.

Calificarea prenumelui urmează traiectoria numelui de familie: atribut de identificare, element al vieții private, drept absolut, inalienabil, imprescriptibil și personal. O mențiune care pune față în față patronimicul și numele: așa cum s-a afirmat, izolat, prenumele are o valoare juridică inferioară. Singur, neînsoțit de numele de familie, prenumele nu individualizează persoana cu precizie și rămâne, de multe ori, fără consecințe juridice (în lipsa numelui, prenumele nu poate constitui o semnătură valabilă).

Dreptul persoanei la domiciliu este drept personal nepatrimonial, atribut de identificare și, în același timp, stare de fapt, „în înțelesul că este locul pe care persoana l-a ales pentru a-și exercita drepturile și libertățile civile, în care se prezumă că ea viețuiește în mod obișnuit și poate fi găsită atunci când este căutată“.

În prezent, domiciliul păstrează un rol major în dreptul internațional privat de *common law*. El este mai „puternic“ decât cetățenia, în virtutea stabilității mai accentuate și a legăturii mai strânse pe care o creează între individ și stat.

Nu numai domiciliul a cunoscut noi categorii juridice, dar și punctele de legătură menite identificării spațiale a persoanelor fizice și juridice s-au multiplicat. Au devenit uzuale reședința obișnuită (alături de reședință), reședința fiscală, centrul intereselor debitorului.

Spre deosebire de domiciliu, care este locuința principală, reședința este o locuință cu caracter secundar și temporar, fără a fi însă una cu caracter pasager.

În materia statutului personal, reședința obișnuită este o noutate legislativă pentru dreptul internațional privat român. Imediat după cetățenie, reședința obișnuită joacă rol important, în caz de cetățenie multiplă sau apatridie.

Reședința obișnuită a persoanei fizice care acționează în exercițiul activității sale profesionale este locul stabilimentului său principal. Afirmările sunt valabile pentru persoanele fizice, iar persoanele morale se raportează la stabilimentul acti-

vității lor profesionale. Ceea ce caracterizează reședința obișnuită a persoanei fizice este caracterul principal al locuinței, absența formalităților legale de înregistrare a acesteia și durabilitatea legăturilor cu statul de reședință obișnuită.

Considerăm că, din această perspectivă, reședința obișnuită este centrul principal al activităților persoanei, locul unde persoana se găsește în majoritatea timpului, indiferent de absențele ocazionate de profesie, concedii, vizite, tratamente medicale s.a. Asemenea absențe sunt de obicei, de scurtă durată și nu afectează caracterul durabil ce conferă reședinței caracter de locuință principală. Ceea ce este relevant este ca instalarea materială, efectivă, în locuință să fie dublată de stabilitate.

Astfel, reședința obișnuită este o noțiune de fapt, ceea ce facilitează determinarea sa practică. Spre deosebire de domiciliu, care presupune îndeplinirea formalităților legale pentru evidențierea sa în documentele prevăzute de lege.

În lumina celor expuse mai sus, aducem în discuție situația în care persoana fizică devine participant al procedurii de succesiune cu elemente de extraneitate.

În general, procedura de succesiune, în dreptul internațional privat, a devenit extrem de actuală și existența acesteia a generat o preocupare specială a legiuitorului european. Importanța dezbaterii cazurilor de succesiune pe plan internațional, în special în cadrul Uniunii Europene, a stat la temelia căutării unor soluții care să permită și rezolvări mai facile, dar și mai echitabile.

Cetățenii europeni și implicit și cei din Republica Moldova încă se confruntă cu dificultăți în exercitarea unor drepturi în contextul unor succesiuni transfrontaliere, uneori fiind în imposibilitatea de a-și valorifica drepturile dobândite, inclusiv, dreptul de proprietate.

Prevederile legislației deja cunoscute pe acest segment, au suferit schimbări mai ales în ceea ce privește domeniul de drept internațional privat.

Astfel, în situația moștenirii testamentare, în cazul apariției unui conflict, menționăm următoarele soluții¹:

- capacitatea de a dispune și de a primi prin testament, precum și incapacitățile speciale de folosință, având ca scop ocrotirea persoanei incapabile, sunt supuse legii personale (*lex personalis*);
- incapacitățile relative de a dispune, sau, după caz, de a primi prin testament sunt supuse legii aplicabile succesiunii;
- consimțământul și viciile de consimțământ sunt supuse legii succesiunii;
- obiectul testamentului — legatul — este supus legii succesiunii;
- cauza testamentului este reglementată de legea succesiunii;
- interpretarea dispozițiilor succesoriale se face după legea succesiunii;

Întocmirea, modificarea sau revocarea testamentului dacă respectă *condițiile de formă* aplicabile, fie la data când a fost întocmit, modificat sau revocat, fie la data decesului testatorului, conform oricăreia din următoarele legi:

- legea națională a testatorului;
- legea reședinței obișnuite a acestuia;

1 Gavril Paraschiv, *Drept Internațional Privat (Sinteze)*, p. 157

- legea locului unde actul a fost întocmit, modificat sau revocat;
- legea locului situației imobilului ce formează obiectul testamentului;
- legea instanței sau a organului care îndeplinește procedura de transmitere a bunurilor moștenite.

Sub aspect temporal, întocmirea, modificarea sau revocarea testamentului sunt valabile dacă actul juridic respectă condițiile de formă aplicabile, fie la data când a fost întocmit, modificat sau revocat, fie la data decesului testatorului. Prin aceste dispoziții se rezolvă și eventualele conflicte mobile de legi.

Legea succesorală se aplică în următoarele aspecte²:

- momentul și locul deschiderii moștenirii;
- persoanele cu vocație de a moșteni;
- calitățile cerute pentru a moșteni;
- exercitarea posesiei asupra bunurilor rămase de la defunct;
- condițiile și efectele opțiunii succesoriale;
- întinderea obligației moștenitorilor de a suporta pasivul;
- condițiile de fond ale testamentului, modificarea și revocarea unei dispoziții testamentare, precum și
- incapacitățile speciale de a dispune sau de a primi prin testament;
- partajul succesoral.

În cazul în care succesiunea este vacantă, bunurile sunt preluate de autoritățile statului în temeiul dispozițiilor legii aplicabile în materie. Statul culege moștenirea vacantă, în virtutea suveranității sale, având un drept de desheredență.

Ultimele modificări operate la Codul civil al Republicii Moldova la capitolul succesiunilor cu element de extraneitate, au fost armonizate cu prevederile Regulamentului Uniunii Europene nr.650/2012 din 04.07.2012 privind competența, legea aplicabilă, recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești și acceptarea și executarea actelor autentice în materie de succesiuni și privind crearea unui certificat de moștenitor.

Acest document schimbă paradigma tradițională³, astfel încât *lex successionis* este unică — locul ultimei reședințe obișnuite a defunctului (art. 21 din Regulament). *Lex rei sitae* se va aplica doar formalităților de publicitate privind drepturile asupra bunurilor imobile, adică în ce condiții se consideră dobândit bunul imobil și conform cărei proceduri oficiul cadastral teritorial înregistrează dreptul dobândit prin moștenire. Regula principală ar trebui să asigure că moștenirea este reglementată de o lege previzibilă, cu care succesiunea are legături strânse. Din motive de securitate juridică și pentru a evita fragmentarea moștenirii, acea lege ar trebui să reglementeze moștenirea în ansamblul său, adică totalitatea bunurilor care fac parte din masa succesorală, indiferent de natura acestora (imobile sau mobile) și indiferent dacă ele

2 Idem, p.158

3 NOTA INFORMATIVĂ la proiectul Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative, (consultat online la 14.11.2019) http://justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decisional/coordonare/2017/aprilie/Nota_informativ_proiect_amendare_Cod_civil_xxxxxxx.pdf

sunt situate în Republica Moldova sau într-un alt stat. Aceasta ar trebui să asigure cetățenilor certitudine juridică prin faptul că permite cunoașterea din timp a legii aplicabile moștenirii lor, precum și introduce norme armonizate privind conflictele de legi, pentru evitarea rezultatelor contradictorii.

Dat fiind faptul că acesta este în vigoare de puțin timp (17.08.2015), ulterior vor fi vizibile problemele întâmpinate de către specialiști în procesul aplicării în practică a Regulamentului dat, acesta fiind un text nou, uneori chiar străin unor sisteme de drept din cadrul Uniunii Europene. Trebuie de menționat faptul că acesta vine cu niște reglementări foarte clare și precise care nu permit de a le interpreta diferit, cu unele excepții astfel venind cu unele precizări pentru statele membre.

Astfel, menționăm faptul că Regulamentul adoptat de UE în materie de succesiuni este doar un instrument regional, care rezolvă problemele succesiunii transfrontaliere doar în cadrul Uniunii Europene. Acesta este întemeiat pe anumite principii, unele comune, ce țin de metodica dreptului internațional european, altele specifice materiei moștenirii avute în vedere de legiuitorul european pentru a facilita și din acest punct de vedere libera circulație și recunoașterea reciprocă a hotărârilor.

Cu toate acestea, problema unificării normelor conflictuale în materie de succesiuni pe o arie mai mare a rămas deschisă. S-au efectuat mai multe încercări de unificare pe tărâmul dreptului privat în această materie, însă pînă în prezent nu există un limbaj comun. Crearea unui instrument comun în materie de succesiuni la nivelul UE, ne demonstrează, că prin eforturile conjugate se poate realiza și un instrument de unificare la nivel mondial, astfel fiind eliminate multe obstacole întâmpinate în materie de succesiuni cu element de extraneitate.

ASPECTE PRIVIND ROLUL FRANȚEI ÎN PROMOVAREA JUSTIȚIEI TRANZIȚIONALE ÎN ȚĂRILE MAGHREB (PARTEA II)

Mukhtar ABDELAZIZ, doctorand (ORCID: 0000-0001-7576-8733)

Recenzent: **Nicolae OSMOCHESCU**, doctor în drept, profesor universitar

ISSUES ON THE ROLE OF FRANCE IN PROMOTING THE TRANSITIONAL JUSTICE IN THE MAGHREB COUNTRIES (PART II)

Implementation of transitional justice in post-conflict societies is a lengthy and difficult process. Often this process is impossible without a financial and logistical support from some specific countries or international organizations. In this situation there is the Maghreb countries, which during its history went through different periods of violence, which takes effect so far. In practice this is beneficial France, which has a rich history in the context of promoting the concept of rule of law, including its values. Given the secular relations between France and the Maghreb countries, expertise in transitional justice given to these countries of interest to other countries, including Republic of Moldova.

Keywords: transitional justice, victims, crimes, human rights, state law, reconciliation.

Punerea în aplicare a justiției tranziționale în societăți post-conflict este un proces de durată și anevoios. Deseori acest proces este imposibil în lipsa unei susțineri logistice și financiare din partea unor state concrete sau organizații internaționale. În asemenea situație se află și Țările Maghreb, care pe parcursul istoriei sale au trecut prin diverse perioade de violențe, fapt ce produce efecte până în prezent. În acest sens este benefică practica Franței, care are o bogată istorie în contextul promovării conceptului statului de drept, inclusiv valorile acestuia. Dat fiind relațiile seculare dintre Franța și Țările Maghreb, expertiza în materie de justiție tranzițională acordată acestor state prezintă interes și pentru alte state, inclusiv Republica Moldova.

Cuvinte-cheie: justiție tranzițională, victime, crime, drepturile omului, stat de drept, reconciliere.

Lărgirea spațiului civic

Este primordial ca procesele justiției tranziționale să poată să se dezvolte într-un context democratic suficient de deschis, ce ar permite libera exprimare și participarea tuturor actorilor care doresc să se asocieze.

În această optică, Franța de exemplu, a pus în aplicare un program de susținere a instituțiilor și a societății civile în Burundi, în paralel cu Comisiile pentru Adevăr și Reconciliere (CVR) care se afla la moment în proces de a fi înființate în această țară. Acest program include o dublă dimensiune.

Prima se referă la dezvoltarea cadrelor de consultare: consolidarea capacităților pe lângă instituția Ombudsmanului, susținerea lucrului parlamentar, colaborarea cu

Comisia națională independentă pentru drepturile omului din Burundi (CNIDH)¹ pentru sensibilizarea în raport cu pluralismul politic și reprezentarea cetățeanului etc.

Cea de-a doua dimensiune a proiectului vizează să încurajeze acțiunea societății civile în raport cu subiectele ce țin de reconcilierea și promovarea drepturilor omului: a permite actorilor societății civile de a fi forță de propunere pe lângă puterile publice, a susține punerea în aplicare a unei CVR, acompaniat de dezbateri publice asupra chestiunilor memoriale, consolidarea capacităților media și a jurnaliștilor de a acoperi problematicile guvernării etc.

Acțiuni similare de lărgire a spațiului civic va permite facilitarea lucrului CVR-r în fiecare din țara vizată.

A face din media vectori de pace

Este important să nu neglijăm locul și rolul media în construcția păcii. Contrar, de exemplu, Radio și TV libere a mii de coline din Rwanda, condamnat de Tribunalul Penal Internațional pentru Rwanda (TPIR) pentru instigare la genocid, media poate juca un rol cheie în acompanierea proceselor de pace și a CVR. Un exemplu bun a fost prezentat prin transmiterea la radio și TV a sesiunilor CVR în Africa de Sud sau prin Radio Okapi în Republica Democratică Congo. Crearea acestui radio a coincis cu Acordul de la Sun City (2002),² care a marcat debutul dialogului inter-congolez. Obiectivul Radio Okapi este de a oferi acces unei informații verificate într-o țară divizată de războiul Marilor Lacuri. El a fost fondat la inițiativa și cu susținerea Națiunilor Unite, prin intermediul Misiunii ONU în Republica Democratică Congo sau MONUC (astăzi Misiunea ONU pentru stabilizare în Republica Democratică Congo — MONUSCO)³ și a Fundației Hirondelle, organizație non-guvernamentală elvețiană activă în susținerea media în contextele crizelor.

Formațiuni cu destinații pentru jurnaliști pot ajuta la promovarea participării sectoarelor largi ai societății civile la procesele justiției tranzitionale, făcând cunoscute activitățile sale, facilitând înțelegerea sa și acordând cetățenilor oportunități concrete pentru a se angaja deplin. Or, jurnaliștii sunt subiecți importanți, ei pot contribui la consolidarea capacităților societății civile, în special în interiorul țării.

1 A se vedea: Rapport alternatif de la Commission nationale indépendante des droits de l'homme du Burundi sur la mise en œuvre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants Bujumbura, 15 septembre 2014 [on-line] https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/BDI/INT_CAT_IFN_BDI_18692_F.pdf (accesat la 15.01.2019).

2 Inter-Congolese political negotiations the Final Act [on-line] https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CD_030402_SunCityAgreement.pdf (accesat la 15.01.2019).

3 United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo [on-line] <https://monusco.unmissions.org/en> (accesat la 15.01.2019).

În Tunis de exemplu, HCDH și PNUD, în parteneriat cu International Center for Transitional Justice (ICTJ)⁴ și Al-Kawakibi Democratic Transitional Center (KADEM),⁵ au organizat o serie de formațiuni în domeniul justiției tranziționale destinate jurnaliștilor tunisieni din toate regiunile țării. Aceste formațiuni au contribuit la procesul de căutare a adevărului în Tunis, asigurând difuzarea unei informații exacte și echitabile a lucrărilor instanței pentru adevăr și demnitate și stimulând dezbateri asupra subiectului său.

Consolidarea instituțiilor juridice internaționale

Referindu-ne la rolul Franței, considerăm că pentru ca valorile sale să fie audibile și operaționale, ea ar trebui să fie prezentă în instituțiile unde se joacă dreptul la nivel mondial. În acest scop, ar putea fi oportun:

- a urmări politica de implicare franceză în jurisdicțiile internaționale. Franța este al treilea contribuitor la bugetul Curții Penale Internaționale. Grație susținerii bugetare a acestei instituții, Franța îi aduce o susținere politică, juridică, instituțională și logistică importantă;
- a consolida locul diplomației judiciare în cadrul diplomației politice, Franța a susținut sesizarea Procurorului Curții Penale Internaționale referitor la situațiile din Sudan (rezoluția nr. 1593 (2005))⁶ și din Libia (rezoluția nr. 1970 (2011))⁷ în Consiliul de Securitate. Ea menține vigilența în Siria, ca și în alte părți, pentru ca crimele în masă să fie tratate în mod corespunzător în forumuri adecvate. Ea încurajează statele să coopereze cu Curtea Penală Internațională și susține o ratificare mai largă a Statutului de la Roma și transpunerea definițiilor crimelor în legislațiile naționale;
- a reaminti importanța responsabilității de a proteja (R2P) în cadrul Națiunilor Unite pentru a preveni și a lupta împotriva crimelor în masă;
- a continua să susțină punerea în aplicare a Statutului de la Roma al Curții Penale Internaționale, precum și ratificarea și aplicarea cât mai larg posibil a textelor și tratatelor internaționale de protecție a drepturilor omului. Franța

4 ICTJ. Justice Truth Dignity [on-line] <https://www.ictj.org/news/category/74?language%255B0%255D=en&language%5B0%5D=en&page=4> (accesat la 15.01.2019).

5 Democratisation in Tunisia: Implementing the Constitution and Decentralising the State [on-line] https://www.ecfr.eu/events/event/democratisation_in_tunisia_implementing_the_constitution_and_decentralising (accesat la 15.01.2019).

6 Juger les individus responsables de génocide, de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et d'agression [on-line] <https://www.icc-cpi.int/test-new-master/Pages/pr-new.aspx?name=2019-12-19-otp-stat-UNSC-sudan&ln=fr> (accesat la 15.01.2019).

7 This resolution referred the situation in Libya to the ICC, imposed an arms embargo and targeted sanctions (assets freeze and travel ban) and established a sanctions committee [on-line] http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmag/dv/dmag20110413_10_/dmag20110413_10_en.pdf (accesat la 15.01.2019).

continue, în egală măsură, să promoveze mecanisme regionale de protecție a drepturilor omului.

Inventarea de noi unelte și parteneriate

Franța a stabilit relații strânse cu actorii lumii universitare, precum și cu practicienii justiției tranziționale, organizând în mod constant seminare în cadrul cărora sunt analizate experiențele trecute și actuale.

În materie de susținere a proceselor justiției tranziționale, Franța se poate baza pe un important colectiv de experți în drept prezenți în special în cadrul pieței de experți tehnici internaționali (ETI) al MAEDI. Aceștia pot fi mobilizați cu susținerea principalilor operatori publici în acest domeniu, cum ar fi *France expertise internationale* (AFETI) după 01.01.2015, care are vocația de a regrupa ansamblul operatorilor publici de expertiză.

În plus, operatorii francezi ar trebui să mobilizeze resursele umane ale întregului spațiu francofon care a acumulat o experiență suficientă în domeniul justiției tranziționale (funcționari, judecători, polițiști etc.).

Numeroase ONG-i intervin în câmpul justiției tranziționale și al reconcilierii. Este primordial de a le asocia la pregătirea și desfășurarea lucrului comisiilor. O susținere din parte Franței, în egală măsură ar putea să fie, în special ce ține de instrumentele de finanțare (instrumente de finanțare pentru ONG a Agenției franceze de dezvoltare — AFD — , Fondul de solidaritate prioritar — FSP — , Fondul de solidaritate pentru dezvoltare — FSD) sau prin facilitarea activității acestora (rețea de dezvoltare, misiune de formare, partajare de experiență etc.).

Autoritățile religioase joacă un rol cheie în procesul tranzițional. De exemplu, ritualurile de purificare în Sierra Leone au permis reintegrarea foștilor copii-soldați în comunitatea lor sau în Liban, ceremonii ce au avut loc pentru a facilita reconcilierea între druizi și creștini. Trebuie permanent de vegheat pentru a nu idealiza asemenea mecanisme, dar nici nu a prea legitima, de maniera care alți actori ar putea și ei să joace un rol important.

Conform rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU asupra femeilor, păcii și securității, este esențial de a garanta luarea în calcul a femeilor în procesul justiției tranziționale.⁸ Femeile sunt deseori primele victime ale conflictelor, dar ele sunt la fel, primii actori ai reconstrucției (asociațiile femeilor sunt printre cele mai recunoscute și respectate în multe țări).

A lega justiția tranzițională la procesele de securitate

Mai mult de 20 de ani programele de dezarmare, demobilizare și reintegrare (DDR) au devenit o componentă centrală ale strategiilor de ieșire din criză și de

8 Rezoluția Consiliului de Securitate al ONU nr. 1325 (2000) privind drepturile femeilor, pacea și securitatea [on-line] [https://undocs.org/fr/S/RES/1325%20\(2000\)](https://undocs.org/fr/S/RES/1325%20(2000)) (accesat la 15.01.2019).

reconstrucție post-conflict. Ele vizează dezarmarea și demobilizarea combatanților, iar după caz a forțelor armate etnice sau diverse grupuri armate. Aceste programe intenționează să faciliteze reintegrarea lor socială, economică și simbolică prin reintegrarea lor în „corp îmbrăcat“, unde este prevăzută revenirea lor la un statut civic.

În perioada complexă a reconstrucției post-conflict, justiția tranzițională și programele DDR apar legate între ele grație mai multor factori:

- există o tensiune juridică greu a fi absorbită, întrucât unii foști combatanți trebuie să răspundă pentru actele sale în fața victimelor, în timp ce acordurile politice prevăd deseori amnistia lor. Politicile de salubritate (*vetting*) servesc la verificarea stărilor de serviciu ai foștilor combatanți în timpul demobilizării lor;
- combatanții care beneficiază de un program DDR sunt de multe ori simbolurile încălcărilor în masă ale drepturilor omului comise în timpul unui conflict. Iată de ce reintegrarea lor în cadrul comunității sale de origine nu poate fi luată în considerație în afara procesului de reconciliere — judiciar sau nu;
- una din principalele dificultăți ale programelor DDR este reintegrarea pe termen lung a foștilor combatanți. Această fază lungă și dificilă trebuie, pentru a reuși, să ia în cont cauzele profunde ale conflictului, care încearcă să trateze precis mecanismele justiției tranziționale;
- legăturile construite între programele DDR și justiția tranzițională seamănă esențial, întrucât în numeroase cazuri, eșecul programelor DDR — uneori cu prețul unui abuz al apariției, a se vedea a unui conflict armat — se regăsește pe dimensiunile foarte puternice în cadrul societății, pe sentimentul impunității foștilor combatanți, pe lipsa de încredere a populațiilor (sau a unor grupuri) față de forțele de securitate sau încă pe lipsa mecanismelor de reconciliere. Mai larg, programele DDR trebuie să se articuleze cu chestiunea fundamentală de „a dori de locuit împreună“ a populațiilor, chestiune în special acută în perioada post-conflict;
- a fost de mai multe ori constatat că programele DDR erau rău privite de populație, întrucât ele dau uneori impresia unei „prime pentru combatanți“, văzute de beneficiari prioritari al ajutorului internațional. Foștilor combatanți le sunt acordate posibilitatea de reintegrare și beneficiază de formări pentru activități generatoare de revenire, din care sunt *a priori* excluse victimele civile ale conflictelor. Faptul că victimele sunt plasate în inima justiției tranziționale trebuie să conducă la apropierea și mai mare a acestor procese de programele DDR.

Interacțiunea între aceste procese simbolizează exigența păcii, securității și respectării drepturilor omului, care trebuie să prevaleze în contextul reconstrucției post-conflict. Pe lângă programele DDR, complementare sunt procesele de reformă a sistemelor de securitate (RSS), care trebuie să contribuie la garantarea controlului democratic al forțelor armate, precum și reconstrucția forțelor de securitate și ale instituțiilor judiciare și să permită ca acestea să poată în viitor să instituie un sistem funcțional de prevenire a noilor crime și să nu fie implicate într-un asemenea eventual proces.

Încurajarea coerentă a acțiunilor pe plan internațional

Numeroase parteneriate internaționale pot fi mobilizate pentru a pune în aplicare o susținerea proceselor justiției tranziționale. Punerea în aplicare a justiției tranziționale nu trebuie nici într-un caz să amenințe revenirea la stabilitate într-un context deseori foarte fragil din punct de vedere al securității.

Din 2006 până în 2013 s-au asociat mai multe state și instituții internaționale, cum sunt Elveția, ICTJ și HCDH pentru a organiza la Yaounde, Camerun o serie de seminare de sensibilitate pentru justiția tranzițională destinate profesioniștilor (agenții multilaterale, ONG, guverne, fundații, universități etc.). Aceste conferințe au permis măsurarea căii trecute de șase țări — Burundi, Cote d'Ivoire, Republica central-africană, Republica Democratică Congo, Tchad) — în materie de justiție tranzițională și de reconciliere. Ele au oferit ocazia de a analiza dificultățile și de a explora împreună rolul justiției tranziționale în cadrul mecanismelor credibile și efective de ieșire din criză. De rezultatele respective au profitat și alte țări în tranziție, cum ar fi de exemplu Mali.

De mai mult timp Organizația Internațională a Francofoniei (OIF) a intervenit sub diverse forme pentru a ajuta statele membre afectate să treacă etapele care ar trebui să conducă la o democratizare pluralistă și la restabilirea durabilă a drepturilor și libertăților. Această acțiune este structurată progresiv și raționalizată. Ea se articulează astăzi în jurul unei abordări multilaterale dinamice care pune în epigraf lupta contra impunității, da în egală măsură, promovarea expertizei și a diversității culturilor juridice în spațiul francofon.

Pentru a stabili reflecția, OIF s-a atașat să includă într-un ghid practic privind procesele de tranziție, de justiție, de adevăr și de reconciliere, ansamblul de 29 de experiențe ce au avut loc în spațiul francofon. Abordarea francofonă este astăzi organizată în jurul acțiunilor concrete în calitate de suport instituțiilor (Togo, Tunis) de punere în aplicare a dispozițiilor naționale prin susținere în expertize sau schimb de informație și experiențe (Egipt, Mali, Madagascar) în respectarea diversității sistemelor și contextelor naționale. În cele din urmă, aceste acțiuni sunt la fel frecvent puse în aplicare în colaborare cu alți parteneri internaționali (Franța, Elveția, HCDH). Împreună cu OIF, MAEDI a organizat mai multe seminare de sensibilizare și de formare, destinatarii fiind actorii naționali din domeniul dreptului — Dakar (2009), Yaounde (2010), Tunis (2011) etc.

Franța asigură o prezență activă în numeroase structuri internaționale în cadrul cărora sunt dezvoltate marile orientări în materie de justiție tranzițională. În cadrul Direcției generale de dezvoltare și de cooperare a Comisiei Europene există o unitate specializată pentru justiție și reforma sistemelor de securitate. Această direcție generală a anunțat în 2013 linia directorii într-o publicație intitulată „Susținerea justiției și a statului de drept”.⁹

9 Comisia Europeană prezintă un cadru pentru protejarea statului de drept în Uniunea Europeană [on-line] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/IP_14_237 (accesat la 15.01.2019).

Națiunile Unite sunt în egală măsură un actor major, nu doar ce ține de Înalțul Comisariat pentru Drepturile Omului, dar la fel, datorită misiunilor sale în zonele ce se confruntă cu problematici în materie de justiție tranzițională (operațiuni de menținere a păcii și misiuni politice speciale). Franța este dublu prezentă: în cadrul Consiliului de Securitate, unde ea pledează pentru o mai bună luare în calcul a diferitor aspecte ale luptei împotriva impunității și a justiției de tranziție și pe lângă misiunile din teren, fiind în contact permanent cu reprezentanți speciali ai Secretarului General în țara respectivă.

New Deal pentru angajamentul în statele fragile ale OCDE prevede cinci obiective pentru consolidarea păcii și ale statului de drept, printre care figurează obiectivul ce ține de justiție — remedierea instituțiilor și asigurarea accesului persoanelor la justiție. Acest obiectiv subliniază că „abordarea nemulțumirilor și sentimentele profunde ale injustiției este un element esențial” și că „mecanismele judiciare trebuie să fie accesibile, abordabile și fondate pe un proces perceput de cetățeni ca fiind unul echitabil”.

Rețeaua internațională pentru situații de conflict și de fragilitate (INCAF) este un forum al OCDE orientat spre luarea de decizii.¹⁰ INCAF ajută partenerii de dezvoltare, organizațiile internaționale și țările partenere să reacționeze la conflicte și la situații de fragilitate, punând în aplicare politici și programe în acest sens și facilitând dialogul între partenerii de dezvoltare și țările partenere.

Încheiere

Magistrații din Maghreb sunt obligați să trateze mii de cazuri pe an în condiții materiale dificile. Supraîncărcarea cu dosare spre examinare se transformă într-o justiție expeditivă care îngreunează calitatea proceselor. Așa de exemplu, în cazul Tunisului, datele acordate de Consultarea națională pentru reforma justiției în Tunis a evaluat că nivelul de încredere a celor anchetați față de profesioniștii din sectorul judiciar este destul de scăzut — mai puțin de 30% din tunisieni au încredere în magistratură.

Corupția este principalul punct vulnerabil al sistemelor judiciare ale Țărilor Maghreb. În Maroc, începând cu 1997, anchetele de opinie în cadrul publicului și a profesioniștilor, evidențiază corupția ca principala slăbiciune a calității proceselor judiciare.

Printre altele, problematica specifică a instanțelor este abordată, mai puțin sau mai mult, în termeni echivalenți în Maroc și în Tunis. Ea este pe lângă chestiunea problematicii accesului la justiție a categoriilor de persoane defavorizate. Carta judiciară este critică — în Maroc este vorba despre îndepărtarea unei mari părți a populației rurale de jurisdicțiile de gradul doi și de instanțele specializate care este

10 A se vedea: The International Network on Conflict and Fragility (INCAF) [on-line] <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/publications/INCAF%20factsheet.pdf> (accesat la 15.01.2019).

în topul discuțiilor. În Tunis, este vorba despre lipsa de instanțe la nivel de canton în regiunile de sud care este evidențiat. Despre ajutorul jurisdicțional, el este, în ambele țări practic inexistent, or numărul de potențiali beneficiari este foarte important.¹¹

Studiul în cauză, pe lângă altele, ne permite să constatăm în ce mod solicitările la aplicarea standardelor internaționale pentru garantarea drepturilor justițiabililor (accesul la justiție, egalitatea în fața instanței, dreptul la un proces echitabil, prezumția nevinovăției, caracterul public al audiențelor, dreptul la apel, motivarea hotărârilor judecătorești etc.) se ciocnesc cu realități materiale și cu lipsa unei voințe a puterilor publice de a investi masiv în sectorul justiției. Adevărul este că, lungă este calea reformei instituției judiciare, pe care promotorii justiției tranziționale și alți adresanți jurămintelor, încearcă să o implementeze într-o țară luată aparte.

Pe de altă parte, justiția tranzițională nu doar a permis o impunere autoritară, dar, la fel a alimentat haosul. Acesta, este cazul Libiei, unde efortul justiției, a căzut momeală de o manieră sporadică, a cunoscut eșecuri după înlăturarea regimului Mouammar Kadhafi. Regimul judiciar nu a fost în stare să asigure procese echitabile pentru membrii regimului căzut, negând drepturile lor fundamentale, ca și a celor mii de deținuți plasați sub controlul statului sau al militarilor.¹² Parlamentul libian, Congresul general național, a adoptat în mai 2013 o lege care împiedică aliații vechiului regim să ocupe funcții oficiale timp de un deceniu, apoi o lege privind justiția tranzițională, care prevede crearea unei comisii de anchetă și de reconciliere. Însă rezistențele sunt vii, după cum a arătat refuzul Libiei de a-l preda pe fiul lui Kadhafi, Saïf al-Islam, Curții Penale Internaționale.

Lucrarea a fost prezentată la 01.02.2019

11 Eric Gobe. Introduction. De la circulation des standards et des modèles internationaux : justice transitionnelle et justice ordinaire au Maghreb et en Egypte. Justice et réconciliation dans le Maghreb post-revoltes arabes. Karthala, pp. 13-46, 2019 <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02424137/document>

12 Myriam Benraad. La justice transitionnelle dans le monde arabe : fortunes et infortunes. In: Politique étrangère. 2014/3 (Automne), pp. 151-161 <https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2014-3-page-151.htm>

RECENZIE

LA LUCRAREA „DREPTURILE ȘI LIBERTĂȚILE FUNDAMENTALE ÎN JURISPRUDENȚA CURȚII CONSTITUȚIONALE. VOLUMUL III”, ȘTEFAN DIACONU, MARIAN ENACHE. BUCUREȘTI: EDITURA C.H. BECK, 2018. — 218 p.

Plasarea individului în centrul atenției în ultimele decenii devine tot mai expresă, atât la nivel național, cât și la nivel internațional. Declararea ultimului deceniu al secolului XX ca decadă a dreptului internațional, a avut ca efect direct promovarea valorilor general-umane, printre care se evidențiază normele ce constituie așa numitul „nucleu” al drepturilor și libertăților fundamentale ale, fapt apreciat în mare parte de statele din Europa Centrală și de Est. Or, rolul Curții Constituționale în contextul asigurării și garantării drepturilor și libertăților fundamentale este unul crucial. Evoluția proceselor democratice în ultimele trei decenii în statele din Europa Centrală și de Est a fost influențată și de promovarea valorilor general-umane, sistem în cadrul căruia un rol important îi revine Curții Constituționale. Adevărul este că tradițiile acumulate de jurisdicțiile constituționale ale statelor occidentale, le-au permis noilor instanțe instituite în contextul procesului de democratizare de la începutul anilor 90 ai secolului XX, să se bazeze pe practica respectivă în examinarea adresărilor parvenite.

Important este să reamintim, că noile Constituții adoptate după căderea regimurilor impuse după cel de-al Doilea Război Mondial în statele respective, au prevăzut supremația drepturilor fundamentale acceptate de dreptul internațional, astfel, asigurând o bază fermă pentru garantarea acestor drepturi la nivel național, inclusiv prin intermediul Curților Constituționale.

Un alt moment important a fost aderarea acestor state la Uniunea Europeană, ordinea de drept a căreia prevede un rol primordial reglementării drepturilor și libertăților fundamentale, astfel, asigurând aplicarea și interpretarea uniformă a acestora în toate statele membre a Uniunii Europene.

Elaborarea acestei lucrări este determinată de interesul crescut pentru protecția constituțională a drepturilor și a libertăților fundamentale și pentru activitatea Curții Constituționale. Gândită să apară în mai multe volume, lucrarea cuprinde: considerentele de principiu rezultate din jurisprudența Curții Constituționale cu



privire la fiecare drept sau libertate fundamentală, cu indicarea în mod corespunzător a deciziilor în care se regăsesc aceste considerente, precum și un scurt comentariu doctrinar al fiecărui drept sau libertate fundamentală, însoțite de o listă bibliografică a lucrărilor teoretice și practice care tratează problematica drepturilor și a libertăților fundamentale.

Fiecare drept sau libertate fundamentală este însoțită de un comentariu doctrinar și de o listă bibliografică ce tratează problematica dreptului sau a libertății în discuție; aduce în prim-plan conținutul dreptului sau a libertății fundamentale, astfel cum a fost dezvoltat/ă în deciziile Curții Constituționale; se adresează în special practicienilor dreptului și celor care dorind să sesizeze Curtea Constituțională cu o obiecție sau excepție de neconstituționalitate au nevoie să identifice ușor jurisprudența relevantă a instanței constituționale și să își fundamenteze cererile formulate sau excepțiile invocate cu soluțiile de principiu rezultate din considerentele deciziilor Curții Constituționale referitoare la drepturile și libertățile fundamentale.

Cert este, că apariția acestei lucrări trebuie privită în contextul continuității cercetărilor și studiilor în materie de drepturi ale omului în România, ce a acumulat o practică bogată și care cu siguranță prezintă interes pentru Republica Moldova. Or, în ultimii ani, atât în România, cât și în Republica Moldova, rolul Curții Constituționale devine tot mai important în procesul de promovare a reformelor democratice, la baza cărora în mod evident stau drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

Vitalie GAMURARI, dr., conf. univ

DATE DESPRE AUTORI

- **BALTAG Dumitru** – doctor habilitat în drept, profesor universitar, ULIM
- **BENEȘ Olga** – master în drept, lector superior, ULIM
- **BUTMALAI Victoria** – doctorand, ULIM
- **CAUIA Alexandr** – doctor în drept, conferențiar universitar, ULIM
- **CEBANU Ion** – doctorand, ULIM
- **CERCHEZ Mihnea Alexandru** – doctorand, ULIM
- **CUCULESCU Andrei** – doctor în drept
- **GAMURARI Vitalie** – doctor în drept, conferențiar universitar, director Școala Doctorală Drept, ULIM
- **GUȘAN Cornel** – doctorand, ULIM
- **KORDEE Badir** – doctorand, ULIM
- **MĂRGINEANU Elena** – doctorandă, ULIM
- **NĂVODARIU Elena** – doctorand, ULIM
- **OSOIANU Natalia** – doctor în drept, conferențiar universitar, ULIM
- **PISARENCO Constantin** – doctor în drept, ULIM
- **POSTU Ion** – doctor în drept, conferențiar universitar, ULIM
- **POPA Victor** – doctor habilitat în drept, profesor universitar, ULIM
- **SMOCHINĂ Andrei** – doctor habilitat în drept, profesor universitar, ULIM
- **SORBALĂ Mihail** – doctor în drept, lector universitar, ULIM
- **ȘUNCARȘCIUC Elena** – doctorandă, ULIM
- **VLĂESCU George** – doctorand, ULIM

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

- **BALTAG Dumitru** – doctor of juridical sciences, university professor, ULIM
- **BENES Olga** – master în drept, lector superior, ULIM
- **BUTMALAI Victoria** – post-graduate student, ULIM
- **CAUIA Alexandr** – PhD in law, associate professor, ULIM
- **CEBANU Ion** – post-graduate student, ULIM
- **CERCHEZ Mihnea Alexandru** – post-graduate student, ULIM
- **CUCULESCU Andrei** – PhD in law
- **GAMURARI Vitalie** – PhD in law, associate professor, Chief of The Graduate School of Law, ULIM
- **GUȘAN Cornel** – post-graduate student, ULIM
- **KORDEE Badir** – post-graduate student, ULIM
- **MARGINEANU Elena** – post-graduate student, ULIM
- **OSOIANU Natalia** – PhD in law, associate professor, ULIM
- **PISARENCO Constantin** – PhD in law, ULIM
- **POSTU Ion** – PhD in law, associate professor, ULIM
- **POPA Victor** – doctor of juridical sciences, university professor, ULIM
- **SMOCHINĂ Andrei** – doctor of juridical sciences, university professor, ULIM
- **SORBALA Mihail** – PhD in law, lecturer, ULIM
- **ȘUNCARȘCIUC Elena** – post-graduate student, ULIM
- **VLAESCU George** – post-graduate student, ULIM

CERINȚE FAȚĂ DE MANUSCRISE

Stimați colegi!

Redacția „STUDII JURIDICE UNIVERSITARE“ preia pentru examinare, fără taxe pentru procesarea articolelor, lucrările științifice ale autorilor în limbile române, rusă, engleză sau franceză, imprimate pe o parte format A4 sau în format electronic (la adresa revistasju@gmail.com sau prin intermediul site-ului: ulim.md/sju/trimite/). Pe manuscris se indică data prezentării (revizuirii) articolului. Manuscrisul în mod obligatoriu trebuie să fie semnat de autor (coautori).

Textul: Word, Times New Roman; Dimensiune font — 12; Spațiu — 1,5.

Parametrii paginii: sus — 2 cm; dreapta — 1 cm; stânga — 3 cm; jos — 2 cm.

Paginile urmează a fi numerotate.

Autorul (coautorii) vor prezenta redacției datele personale (numele, prenumele, locul de muncă, funcția, gradul științific, telefonul de contact, e-mail, identificatorul ORCID).

Manuscrisele sunt evaluate preliminar redacție în privința corespunderii prezentelor cerințe și contra plagiatului și, ulterior, recenzate în mod anonim de doi experți în domeniu, fără divulgarea identității autorului (dublu-anonim).

Volumul textului poate varia între 0,5—1,0 c.a. Concomitent cu textul articolului este necesar de a prezenta adnotarea (în jur de cinci propoziții — 500 semne) în limba română și engleză.

Trimiterile la sursele utilizate vor fi făcute în subsol. Atenționăm autorii despre necesitatea oformării corecte a trimiterilor la sursele normative și literatură. Numerarea trimiterilor va fi unica pentru întregul articol. La trimiterea la document este necesar de a prezenta rechizitele complete și locul publicării.

Lucrarea trebuie să fie însoțită de un extras din procesul verbal al ședinței catedrei (secțiilor, sectoarelor instituțiilor academice) cu recomandarea spre publicare. Lucrările doctoranzilor trebuie să fie însoțite de o recenzie cu recomandarea spre publicare semnată de un specialist cu grad științific de doctor/doctor habilitat în domeniul respectiv.

Manuscrisele nu se restituie, excepție constituind cazurile, în care colegiul de redacție constată necesară perfectarea lucrării. Redacția este în drept să redacteze, să reducă materialele primite, precum și să modifice denumirea articolelor, cu aprobarea ulterioară a autorului.

Atenționăm autorilor, cointeresați în publicarea articolelor sale în revista noastră, că articolele trebuie să cuprindă următoarele elemente:

- generalizarea problemei și legătura ei cu sarcinile teoretice și practice;
- analiza ultimelor cercetări și publicații, în cadrul cărora a fost pornită studiarea problemei în cauză, pe care se bazează autorul, enunțarea elementelor nesoluționate ale problemei cărei este adresat articolul;
- formularea obiectivelor propuse de articol;
- expunerea materialului principal cu argumentarea rezultatelor științifice la care s-a ajuns;
- concluziile la studiul efectuat și perspectivele ulterioare la acest capitol.

REQUIREMENTS FOR MANUSCRIPTS

Dear colleagues!

The editors' office "STUDII JURIDICE UNIVERSITARE" ("The University Legal Studies") accepts for the examination, without any taxes or charges, the scientific works in Romanian, Russian, English or French, typed on one side of A4 paper sheets or in electronic form (to email revistasju@gmail.com or through site: ulim.md/sju/trimite/). On the manuscript there should be indicated the date of article's presentation (revision). The manuscript has to be signed by the author (co-authors) obligatory.

Text: Word, Times New Roman; Font size — 12; Space — 1.5 lines.

Page parameters: up — 2 cm; right — 1 cm; left — 3 cm; down — 2 cm.

The pages have to be numbered.

The author (co-authors) has to submit to the editors' office the personal information (name, family name, place of employment, function, scientific grade, contact phone number, e-mail).

The manuscripts are preliminary evaluated by the editors' office regarding the correspondence to above requirements and against plagiarism and, subsequently, anonymously reviewed by two experts in the field, without disclosing the identity of the author (double-blinded).

The volume of the text may vary from 0,5 to 1,0 author's sheet. Together with the text of the article it is necessary to submit an annotation (approximately five phrases — 500 signs) in Romanian and in English.

The notes have to be placed at the bottom of a page. We remind the authors that the footnotes need to contain the correct description of literature and legal acts. The numeration of the notes should be continuous for the whole article. Every indication of a legal document must contain all of its essential elements, including the place of publication.

The article has to be accompanied by an extract from a protocol of chair's meeting (also of academic institutions' sectors and sections) with a recommendation for publication. The works of post-graduate student has to be accompanied by a review with a recommendation for publication signed by a specialist with a PhD grade or higher in the corresponding sphere.

The manuscripts are not returned, except in the cases when the editorial board concludes that the article must be revised. The editors' office has the right to edit and abridge the materials, as well as the right to modify the title of the article, which should be later approved by the author.

We remind authors interested in publication of their article in our magazine that their articles should include the following elements:

- General description of the problem and its connection with practical and theoretical goals;
- The analysis of recent publications and researches that concern the problem in case, serving as a basis for the author; the extraction of unsolved elements of the problem to which the article itself is addressed;
- The formulation of objectives put down by the article;
- The presentation of the principle material with the argumentation of scientific results that have been achieved;
- Conclusions to the study and future perspectives in the domain.