



GUVERNAREA SECTORULUI DE SECURITATE ÎN MOLDOVA

Raport Independent

Inițiativă susținută de:



DCAF Centrul de la Geneva
pentru Guvernarea
Sectorului de Securitate

Finanțat de:



GUVERNAREA SECTORULUI DE SECURITATE ÎN MOLDOVA

Raport independent

Chișinău, 2024

Inițiativă susținută de:



DCAF
Centrul de la Geneva
pentru Governarea
Sectorului de Securitate

Finanțat de:



Despre această publicație:

Raportul Guvernării Sectorului de Securitate oferă o analiză independentă, obiectivă și cuprinzătoare asupra sectorului de securitate din Moldova și asupra stadiului implementării reformelor din acest domeniu, analizând atât performanța instituțiilor furnizoare de securitate, cât și a instituțiilor responsabile pentru controlul executiv și supravegherea democratică. Raportul pune în centrul analizei principiile fundamentale ale guvernării democratice, care sunt explicitate și folosite drept indicatori de analiză a performanței procesului de guvernare în sectorul de securitate: responsabilitatea, transparența, legalitatea (supremația legii), participarea, receptivitatea, eficiența, eficacitatea. Aplicarea acestor principii în toate etapele actului de guvernare, de la formularea politicilor și alocarea resurselor la evaluarea performanței și raportarea către public, sunt esențiale într-un stat dedicat securității umane, care prioritizează drepturile și libertățile cetățenilor și este atent la bunele practici ale Uniunii Europene.

Raportul a fost elaborat prin efortul colaborativ al unui grup multidisciplinar de experți din societatea civilă, selectați de PISA și DCAF în urma unui apel public la candidaturi. Având la dispoziție o diversitate amplă de perspective și competențe, autorii au definit structura și direcția analizei, marcând o schimbare semnificativă de la metodele tradiționale, ierarhice de elaborare a rapoartelor.

Publicarea acestui document își propune să stimuleze un dialog constructiv între guvernanți, societatea civilă și cetățeni, cu scopul de a identifica modalități de îmbunătățire și consolidare a practicilor democratice în sectorul de securitate și de a contribui la o mai bună gestionare a riscurilor și amenințărilor la care Moldova trebuie să răspundă.

Raportul privind Guvernarea Sectorului de Securitate în Moldova a fost sprijinit de PISA și DCAF, în cadrul proiectului DCAF „Consolidarea guvernării sectorului de securitate în Moldova”, finanțat de Suedia. DCAF și PISA au oferit suport metodologic și au coordonat procesul de elaborare a raportului.

Opiniile exprimate în raport aparțin exclusiv autorilor și nu reflectă poziția DCAF, PISA sau a Ambasadei Suediei.

Autori: Natalia ALBU, Nicolae ARNAUT, Sergiu BOZIANU, Ianuș ERHAN, Daniel GOINIC, Natalia GURANDA, Andrei IOVU, Mariana KALUGHIN, Elena MÂRZAC, Sanda SANDU, Vitalie SÎLI, Ion ȚINEVSCHI

Metodologie și coordonare: Natalia ALBU și Vadim ENICOV

Coperta: iStock ID 532024137

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII DIN REPUBLICA MOLDOVA

Guvernarea sectorului de securitate în Moldova: Raport independent / Natalia Albu, Nicolae Arnaut, Sergiu Bozianu [et al.]; metodologie și coordonare: Vadim Enicov, Natalia Albu; [sponsori]: Platforma pentru Inițiative de Securitate și Apărare (PISA) [et al.]. – Chișinău: [S. n.], 2024 (CEP UPSC). – 264 p.

Aut. indicați pe verso f. de tit. – Referințe bibliogr. în subsol. – [100] ex.

ISBN 978-9975-46-878-7.

351.86(478)(047)

G 98

Tipar executat la Centrul Editorial-Poligrafic al Universității Pedagogice de Stat „Ion Creangă”
din Chișinău, str. Ion Creangă, nr. 1, MD-2069

ISBN 978-9975-46-878-7

Conținut

Abrevieri	6
Sumar executiv.....	7
ASPECTE DEFINITORII ÎN ELABORAREA RAPORTULUI	11
Context.....	11
Termeni relevanți în elaborarea Raportului	12
Principii în Guvernarea Sectorului de Securitate.....	16
Componentele sectorului de securitate: furnizorii de securitate.....	17
Scopul și obiectivele Raportului	18
Evaluarea Guvernării Sectorului de Securitate: metodologia Raportului	20
PARTEA I. MEDIUL DE SECURITATE, CADRUL STRATEGIC ȘI PERCEPȚII	29
CAPITOLUL 1. STAREA DE SECURITATE ȘI FACTORII DE IMPACT	30
1.1 Starea de securitate din perspectiva mediului internațional și regional	30
1.2 Implicațiile mediului de securitate asupra securității naționale: factori de impact	35
CAPITOLUL 2. PERSPECTIVA EUROPEANĂ ȘI SECURITATEA REGIONALĂ.....	44
2.1 Instrumente de cooperare cu Uniunea Europeană în consolidarea securității naționale	44
2.2 Procesul de aderare la Uniunea Europeană: provocări și oportunități	48
2.3 Evaluarea efortului de integrare europeană și de aliniere la Acquis-ului Comunitar	56
CAPITOLUL 3. VIZIUNEA STRATEGICĂ ȘI CADRUL NORMATIV INSTITUȚIONAL ...	62
3.1 Strategia Securității Naționale 2023	62
3.2 Cadrul normativ și instituțional al sistemului de securitate națională	69
3.3 Probleme identificate:.....	71
3.4 Recomandări	74
CAPITOLUL 4. PERCEPȚIA PUBLICĂ ASUPRA SECURITĂȚII.....	75
4.1 Percepțiile publice privind rolul Uniunii Europene și al partenerilor de dezvoltare	75
4.2 Percepția publică cu privire la instituțiile de securitate și apărare	79
4.3 Concluzii generale și recomandări	85
PARTEA II. ANALIZA SECTORIALĂ.....	89
CAPITOLUL 1. SISTEMUL NAȚIONAL DE APĂRARE.....	91
1.1 Structura și misiunea sistemului național de apărare.....	91
1.2 Reforma sectorului de apărare.....	95
1.3 Realizări și deficiențe în buna guvernare	96
1.4 Concluzii.....	101
1.5 Recomandări	105

CAPITOLUL 2. SISTEMUL DE ORDINE ȘI SECURITATE PUBLICĂ.....	107
2.1 Starea curentă privind siguranța, ordinea publică și securitatea.....	107
2.2 Aspectul organizațional al domeniului ordinii și securității publice	111
2.3 Documentele de politici în domeniul ordinii și securității publice.....	114
2.4 Priorități pentru reformele din domeniul ordinii și securității publice.....	122
2.5 Buna guvernare în domeniul ordinii și securității publice	125
2.6 Problemele constatate.....	140
2.7 Recomandări	141
CAPITOLUL 3. SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE.....	142
3.1 Contextul actual de evaluare a activității Serviciului de Informații și Securitate	142
3.2 Noile legi privind Serviciul de Informații și Securitate și activitatea acestuia.....	145
3.3 Respectarea principiilor Bunei guvernări în Serviciul de Informații și Securitate	150
3.4 Concluzii și recomandări	154
CAPITOLUL 4. FURNIZORII PRIVAȚI DE SECURITATE	155
4.1 Reglementare.....	155
4.2 Performanță.....	156
4.3 Respectarea principiilor bunei guvernări	159
4.4 Recomandări	162
CAPITOLUL 5. PREȘEDINȚIA, GUVERNUL ȘI CONTROLUL EXECUTIV	163
5.1 Președintele Republicii Moldova	163
5.2 Guvernul.....	164
5.3 Consiliul Suprem de Securitate	165
5.4 Respectarea principiilor bunei guvernări în controlul executiv	169
5.5 Recomandări	173
CAPITOLUL 6. PARLAMENTUL ȘI CONTROLUL LEGISLATIV.....	174
6.1 Atribuțiile Parlamentului în asigurarea securității naționale	174
6.2 Funcțiile Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică	176
6.3 Respectarea principiilor bunei guvernări în supravegherea parlamentară.....	178
6.4 Recomandări	183
CAPITOLUL 7. CONTROLUL JUDECĂTORESC	184
7.1 Reglementare.....	184
7.2 Performanță.....	184
7.3 Respectarea principiilor bunei guvernări	186
7.4 Recomandări	190
CAPITOLUL 8. INSTITUȚII INDEPENDENTE.....	191
8.1 Reglementare.....	191
8.2 Indicatori de evaluare în buna guvernare.....	192
8.3 Concluzii.....	197

CAPITOLUL 9. SOCIETATEA CIVILĂ ÎN GUVERNAREA SECTORULUI DE SECURITATE	198
9.1 Dezvoltarea și consolidarea societății civile – element al procesului democratic	198
9.2 Rolul și importanța societății civile și a organizațiilor necomerciale în guvernarea sectorului de securitate	199
9.3 Capacitatea de influențare a politicilor publice și advocacy a OSC-ilor și a mass-mediei	201
9.4 Indicatori privind transparența, accesul la informație publică și consultațiile publice	203
9.5 Concluzii și recomandări	205
CAPITOLUL 10. TOTALIZAREA EVALUĂRII	208
10.1 Totalizarea evaluării guvernării sectorului de securitate	208
10.2 Cuantificarea guvernării sectorului de securitate	210
PARTEA III. SUBIECTE TRANSVERSALE	214
CAPITOLUL 1. INTEGRITATEA	216
1.1 Cadrul normativ în domeniu	216
1.2 Angajarea și promovarea în cadrul instituțiilor din sectorul de securitate	219
1.3 Verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice	221
1.4 Recomandări	229
CAPITOLUL 2. TRANSPARENȚA	231
2.1 Reglementare	231
2.2 Indicatori de evaluare	232
2.3 Concluzii	235
CAPITOLUL 3. RESPECTAREA DREPTURILOR OMULUI	237
3.1 Reglementare	237
3.2 Performanță:	239
3.3 Concluzie la capitol	242
3.4 Recomandări	242
CAPITOLUL 4. EGALITATEA DE ȘANSE ÎN PROCESELE DE PACE ȘI CONFLICT ...	243
4.1 Egalitatea de gen și de șanse în sectorul de securitate: context	243
4.2 Perspectiva de gen în procesele de pace și conflict	245
4.3 Evaluare	248
4.4 Recomandări	250
CAPITOLUL 5. ASISTENȚA EXTERNĂ ÎN DOMENIUL SECURITĂȚII ȘI APĂRĂRII....	252
5.1 Descrierea situației	252
5.2 Mecanismele de coordonare a asistenței externe	254
5.3 Analiza generală a domeniilor și principalilor donatori, parteneri în domeniul sectorului de securitate	255
5.4 Eficacitatea ajutorului extern	259
5.5 Concluzii și recomandări	261

Abrevieri

AAIJ	Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești
ANI	Autoritatea Națională de Integritate
ANP	Administrației Naționale a Penitenciarelor
BNM	Banca Națională a Moldovei
CE	Consiliul Europei
CNA	Centrul Național Anticorupție
CSJ	Curtea Supremă de Justiție
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
CSP	Consiliul Superior al Procurorilor
CSS	Consiliul Suprem de Securitate
DCAF	Centrul din Geneva pentru Controlul Democratic al Forțelor Armate
EUPM	Misiunea de Parteneriat a Uniunii Europene în Republica Moldova
HG	Hotărâre de Guvern
IGC	Inspectoratul General de Carabinieri
IGP	Inspectoratul General al Poliției
IGPF	Inspectoratul General al Poliției de Frontieră
IGSU	Inspectoratul General pentru Situații de Urgență
INSP	Inspectoratul Național de Securitate Publică
MA	Ministerul Apărării
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
NATO	Organizația Tratatului Atlanticului de Nord
OAP	Oficiul Avocatului Poporului
ONG	Organizație neguvernamentală
OSCE	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
PA	Procuratura Anticorupție
PG	Procuratura Generală
PF	Poliția de Frontieră
PNUD	Fondul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
SIS	Serviciul de Informații și Securitate
SPPS	Serviciul de Protecție și Pază de Stat
SSN	Strategia Securității Naționale
SV	Serviciul Vamal
UE	Uniunea Europeană

Sumar executiv

Raportul Guvernării Sectorului de Securitate în Moldova prezintă o analiză independentă a sectorului de securitate, a progresului și provocărilor reformelor care sunt implementate în acest domeniu. Raportul reprezintă un prim exercitiu comprehensiv de analiză a sectorului de securitate, acoperind instituțiile furnizoare de securitate dar și pe cele responsabile pentru controlul executiv și supravegherea democratică, și examinând teme transversale care aprofundează înțelegerea funcționării acestui sector. Raportul propune ca și criteriile de analiză principiile fundamentale ale guvernării democratice: responsabilitate, transparență, legalitate, participare, receptivitate, eficiență și eficacitate. Această abordare se aliniază cu perspectiva noii Strategii de Securitate Națională a Republicii Moldova, care pune securitatea umană și protecția drepturilor și libertăților cetățenilor în centrul eforturilor, reformelor și politicilor promovate de stat.

Partea întâi a raportului explorează mediul de securitate din perspectiva națională, din cea europeană și cea regională, cadrul normativ instituțional al sistemului de securitate și viziunea strategică asupra securității naționale, precum și percepția publică asupra securității.

Sectorul de securitate este un sistem complex și multietajat, iar pentru a înțelege funcționalitatea acestuia este important de identificat condițiile de formare și nivelurile de abordare ale mediului de securitate de la etapa actuală. La nivel internațional, mediul de securitate este caracterizat de variația și multiplicarea riscurilor și amenințărilor interne, externe și transnaționale. La nivel regional, mediul de securitate reflectă majoritatea caracteristicilor mediului internațional, dar aduce în prim plan și aspectul competiției dintre lumea liberă / democratică și regimurile autoritariste / dictatoriale. Înțelegerea acestor caracteristici contribuie la elucidarea principalilor factori de impact care influențează mediul intern de securitate.

Contextul integrării europene este esențial pentru analiza mediului național de securitate. Încă până la invazia militară în Ucraina, au fost dezvoltate instrumente de consolidare a Politicii de Securitate și Apărare Comună a UE, care au permis intensificarea investițiilor în dezvoltarea sectorului de securitate și apărare al R. Moldova. Iar, de la începutul agresiunii Rusiei în Ucraina, Uniunea Europeană a consolidat cooperarea cu R. Moldova în materie de securitate, dar și de apărare. Uniunea Europeană contribuie activ la fortificarea sectorului securității și apărării al R. Moldova și cooperează cu R. Moldova în materie de securitate și de apărare prin instrumentele sale de finanțare externă. Totodată, statutul de stat candidat la aderare presupune creșterea unui potențial semnificativ de dezvoltare social-economică a țării și facilitează coeziunea socială, dar și asigurarea securității naționale.

Strategia securității naționale a Republicii Moldova, adoptată de Parlament la 15 decembrie 2023, este un document de planificare strategică pe termen mediu, care conturează

abordarea țării în ceea ce privește asigurarea securității naționale și protejarea intereselor sale. Este un pilon de orientare pentru politica națională de securitate a unei națiuni, furnizând un cadru coerent și strategic pentru decidenții politici și agențiile guvernamentale din sistemul de apărare și securitate.

În sfârșit, analiza sectorului de securitate este incompletă fără cunoașterea percepției publice asupra securității. Această determină elaborarea și eficiența politicilor și reglementărilor de securitate. Evaluarea percepției cetățenilor privind integrarea europeană a fost și este în atenția sondajelor de opinie la nivel național. Însă, pentru acest raport, percepțiile publice au fost evaluate din perspectiva securității naționale, notând că susținerea cetățenilor R. Moldova pentru aderarea la UE a crescut pe parcursul anului curent.

Partea a doua este dedicată analizei sectoriale și constituie compartimentul central al raportului. Sunt analizați furnizorii de securitate din sistemul național de apărare, de ordine publică și de informații, precum și furnizorii privați de securitate. Cu referire la aceștia, este analizată succint baza normativă de activitate, performanțele atinse și procesele de reformare, unde este cazul.

Deși responsabilitatea pentru securitatea militară a statului Republica Moldova revine Forțelor Armate, apărarea teritoriului și cetățenilor se realizează prin eforturi și resurse care transcend capacitatea acestei entități, fiind percepute ca elemente ale unei arhitecturi mai complexe, denumită sistem național de apărare. Primul capitol analizează acest sistem și în special necesitățile de reformare.

Diferite clasamente internaționale consideră Republica Moldova o țară sigură, iar la capitolul „ordine și securitate publică”, este plasată mai bine decât la alte componente ce determină securitatea națională. Conflictul militar din Ucraina, aflat în imediata proximitate, fluxul majorat de migranți generat, dar și incertitudinea privind soluționarea acestuia, impun revizuirea conceptelor și politicilor în vederea asigurării unui nivel înalt al climatului de siguranță publică.

În domeniul asigurării securității naționale a Republicii Moldova, un rol important îi revine Serviciului de Informații și Securitate (SIS) – organ de stat specializat, care are competență directă în acest sens. Schimbările recente în legislația ce reglementează această componentă a sectorului dictează abordarea consecventă a reformării interne a instituției.

În continuare, sunt examinate entitățile de administrare și control în sectorul de securitate. Controlul executiv este reprezentat de Președintele țării, Guvern și Consiliul Suprem

de Securitate, fiecare din acestea având roluri esențiale în stabilirea sarcinilor și buna guvernare. Supravegherea parlamentară sau controlul legislativ asigurat de Parlament oferă instrumentele cheie al guvernării democratice, prin funcțiile sale legislative, bugetare sau reprezentative.

Controlul judecătoresc, precum și controlul exercitat de alte instituții independente asigură setarea fină a funcționării mecanismului de securitate. Multiplele instituții și proceduri veghează cele mai importante aspecte ale funcționării sectorului de securitate, cum sunt respectarea legilor sau semnalarea și sancționarea derapajelor.

Fiecare dintre componentele sectorului de securitate analizate în partea a doua au fost evaluate din perspectiva respectării principiilor buneii guvernări, respectiv atingerea misiunii de asigurare democratică a securității. Este analizat și rolul important al societății civile.

Ultima parte a raportului, a treia, observă subiectele transversale în guvernarea sectorului de securitate, care formează climatul de funcționare și asigură susținerea publică și instituțională. Subiectele de integritate, transparență, respectare a drepturilor omului și egalitate de șanse prin importanța lor, dar și prin setarea specială a reglementărilor legislative, necesită abordare separată și analiză atentă. Concluziile și recomandările acestei părți trebuie să contribuie îmbunătățirii funcționării atât a sectorului de securitate, cât și altor sectoare ale vieții sociale și statale.

Asistența externă în domeniul securității și apărării încheie analiza guvernării sectorului de securitate, formând un tablou complex al susținerii financiare și consilierii oferite de către partenerii internaționali poporului și autorităților din Moldova.

Totalizând principalele concluzii ale analizei sectoriale, starea guvernării sectorului de securitate în Moldova este evaluată la un nivel de 2,9 puncte dintr-un total posibil de 5. Deși în ultimul an a fost modificată legislația privind activitatea Serviciului de Informații și Securitate, totuși, deocamdată respectarea principiilor buneii guvernări de către acesta este evaluată cu 18 puncte dintr-un total posibil de 35, cu anumite carențe la capitolele de receptivitate, participare, transparență și integrare a normelor de responsabilitate. În cadrul Forțelor Armate respectarea principiilor a fost evaluată cu 20 puncte din 35, demonstrând în special necesitatea actualizării legislației și sporirea participării grupurilor sociale. Respectarea principiilor buneii guvernări de către furnizorii Securității Private a fost evaluată cu 20 puncte din 35, cu carențe de participare și eficacitate în contribuția la ordinea publică. Între furnizorii de securitate, domeniul Ordinii Publice și Securității a fost evaluat cu 22 puncte din 35 demonstrând realizări înalte pe multe criterii, cu excepția criteriului responsabilității, din cauza nivelului scăzut de integritate.

Între entitățile de control și supraveghere, Curțile judecătorești sunt evaluate cu 21 puncte din 35 în ce privește respectarea principiilor bunei guvernări în cadrul funcției de control judecătoresc a sectorului de securitate, cu mai multe carențe de legalitate și eficacitate. Calificativele Supravegherii Parlamentare ating 19 puncte din 35, care indică în special neajunsuri la aplicarea principiului de participare în supravegherea sectorului de securitate, de eficacitate, dar și de responsabilizare a întregului corp legislativ. Controlul Executiv este evaluat cu 21 puncte din 35 și indică necesitatea includerii și asigurării respectării principiilor Bunei guvernări în legislația despre activitatea executivului. Cel mai înalt punctaj de 22 puncte din 35 îl au Entitățile Independente de control – Avocatul Poporului (Ombudsman), Centrul Național de Protecție a Datelor cu Caracter Personal și Curtea de Conturi, deși în continuare au carențe la capitolul eficacitate, adică atingerea obiectivelor.

Principalele propuneri se referă la consacrarea legală a principiilor bunei guvernări în legislația sectorului de securitate, ce ar permitea ridicarea substanțială a calității actului de guvernare și dobândirea încrederii societății. Între acțiunile recomandate, cu cel mai mare impact potențial este revizuirea legislației desuete privind securitatea statului și privind organele securității statului. La fel, este necesară consolidarea rolului de organ consultativ al Consiliului Suprem de Securitate, cuprinzând funcția sa de monitorizare a sectorului.

În final, dacă să evaluăm acest punctaj de 2,9 din perspectiva stării de securitate în corelație cu situația la nivel regional și internațional, putem constata că aceasta presupune o situație în care securitatea este asigurată parțial. Pe termen scurt, anumite sectoare rămân vulnerabile, deși există tendința de a menține un sistem de *securitate pro activ* și de a dezvolta un sistem *preventiv*, totuși încă există teme pentru o abordare *reactivă*. Pe termen mediu, guvernarea sectorului de securitate are tendința de îmbunătățire, ca urmare a revizuirii cadrului legislativ și adoptării Strategiei Securității Naționale. Totuși, instabilitatea mediului intern și extern ar putea diminua capacitatea de răspuns la amenințări, în special cele cu caracter hibrid.

ASPECTE DEFINITORII ÎN ELABORAREA RAPORTULUI

Context

La etapa actuală, Republica Moldova se află într-un proces accelerat de transformare. Instabilitatea mediului regional de securitate, dar și vulnerabilitățile interne au scos în evidență necesitatea resetării unor sectoare importante ale activității statului, precum justiția și securitatea. Ambele sectoare sunt afectate de probleme sistemice, cum ar fi corupția, subfinanțarea cronică și insuficiența resurselor umane. Aceste probleme sunt un simptom al instituțiilor slabe și al guvernării ineficiente. Țara are nevoie de legi moderne și actuale, instituții eficiente, procese de guvernare bine definite și oameni dedicați. Pentru fundamentarea proceselor de reforma în care Republica Moldova trebuie să se angajeze în perioada ce urmează, sunt necesare analize competente și soluții argumentate.

Pericolul militar cauzat de agresiunea Federației Ruse în Ucraina necesită consolidarea, reformarea și ajustarea sectorului de securitate la standardele guvernării democratice. Forțele Armate, nicidecum nu s-au bucurat de investiții sistemice, iar posibilitățile recrutării echitabile și mobilizării civile nu au fost valorificate. Investițiile necesare sunt substanțiale și acestea trebuie făcute doar într-un mediu de control financiar sigur. Siguranța și ordinea publică nu au atins nivelul zero de toleranță al corupției în rândurile sale și nici un nivel înalt de integritate, indispensabile standardelor profesionalismului. Serviciul de Informații și Securitate, după o lungă perioadă de stagnare, ineficiență și abuzuri grave, necesită o resetare substanțială a formelor de organizare și metodelor de activitate; un efort care poate fi susținut de legile noi, adoptate în 2023.

Atenție specială necesită eficacitatea controlului executiv din partea Președintelui țării, Guvernului și Consiliului Suprem de Securitate. Performanța Parlamentului și Comisiilor parlamentare specializate trebuie și ea analizată și întărită, întrucât supravegherea sectorului de securitate poate fi mai activă, iar publicul larg trebuie mai bine informat despre eforturile și rezultatele controlului parlamentar. Competențele autorităților independente – Curtea de Conturi, Centrul Național de Protecție a Datelor cu Caracter Personal, Avocatul Poporului – nu sunt suficient de fortificate pentru realizarea eficientă a mandatului lor legal.

Totodată, fără reformarea sectorului de justiție, nu va fi posibilă activitatea eficientă și responsabilă a sectorului de securitate. Reforma instanțelor judecătorești și a Procuraturii trebuie finalizată de către magistrați independenți, profesioniști și integri.

Acest Raport examinează sectorul de securitate din Moldova și își propune să servească unei înțelegeri mai bune a funcționării sectorului, precum și a necesităților și posibilităților de îmbunătățire a performanței acestuia în serviciul public.

Termeni relevanți în elaborarea Raportului

În ultimii ani, conceptul *Guvernarea Sectorului de Securitate* a câștigat din ce în ce mai multă recunoaștere în Republica Moldova. Conceptul se referă la exercitarea puterii și autorității în conformitate cu un set de standarde, bazate pe valori democratice, și cu obiectivul de a servi interesul public sau binele întregii societăți. Cu alte cuvinte, conceptul descrie influența oficială și neoficială a tuturor structurilor, instituțiilor și actorilor implicați în furnizarea, gestionarea și supravegherea securității și justiției la nivelurile național și local.

Conceptele de *guvernare*, *bună guvernare* și *guvernare democratică* a sectorului de securitate sunt sinonime și, în practică, se folosesc alternativ. Principiile sau standardele pe care guvernarea sectorului de securitate le respectă și le aplică în toate procesele și instituțiile ce compun sectorul de securitate sunt responsabilitatea, transparența, domnia legii (sau statul de drept), participarea, receptivitatea, eficiența și eficacitatea.

Activitățile care vizează îmbunătățirea procesului de guvernare a sectorului de securitate, se numesc generic *Reforma Sectorului de Securitate*, chiar dacă nu sunt întotdeauna menționate în mod explicit ca atare. Reforma sectorului de securitate urmărește să asigure furnizarea securității și să contribuie la pacea și dezvoltarea durabilă a societății, prin realizarea a două condiții esențiale:

- **Ameliorarea furnizării serviciilor de securitate** către populație, prin profesionalizarea și eficientizarea forțelor de securitate;
- **Asigurarea unui control democratic efectiv** al forțelor de securitate, pentru a garanta că acestea respectă legea și protejează drepturile și libertățile cetățenești, și pentru a preveni irosirea resurselor publice și abuzurile de orice natură.

Conceptul de reformă a sectorului de securitate implică o definiție largă a acestuia: pe lângă furnizorii clasici de securitate (forțe armate, poliție, carabinieri, poliție de frontieră, sistemul penitenciar, servicii de informații), sectorul de securitate cuprinde și structurile civile responsabile pentru managementul și controlul forțelor (ministere, parlament, sistemul de justiție, instituții independente cu mandat legal de reglementare sau supraveghere), societatea civilă, media și, chiar companii din sectorul privat, care au un obiect de activitate relevant pentru securitate.

Pentru a clarifica distincția dintre *Reforma Sectorului de Securitate* și *Guvernarea Sectorului de Securitate* trebuie evidențiat că *guvernarea* reprezintă scopul, iar *reforma* sau transformarea sectorului de securitate constituie o modalitate de a-l realiza. Reformele vizează, de regulă,

anumite părți ale sectorului, de ex.: reforma poliției, reforma judiciară sau cea în materie penală, reforma militară etc. Conținutul reformelor depinde de starea în care se află sectorul la un moment dat și de evoluția mediului extern de securitate, care poate impune obiective și transformări neașteptate, cum ar fi situația pandemică de tip COVID-19, invazia militară a Federației Ruse în Ucraina, dar și procese pozitive, precum demararea procesului de aderare a Republicii Moldova la UE. Astfel de procese deschid noi oportunități de integrare a dimensiunilor sensibile, anterior neglijate, de tipul schimbărilor climatice sau perspectiva de gen. Dintr-o perspectivă practică, activitățile încadrate într-un proces de *Reformă* sau de *Guvernare* a sectorului de securitate se pot suprapune:

- **strategic** (activități ce vizează modificarea cadrului strategic, politic, legislativ);
- **organizațional** (transformarea structurilor și rolurilor organizaționale, reglementări);
- **operațional** (transformarea procedurilor și proceselor specifice).

Guvernarea și Reforma Sectorului de Securitate sunt procese complexe ce se derulează atât la nivel politic, cât și tehnic. Ele scot în evidență faptul că eficacitatea, răspunderea, și guvernarea democratică sunt dimensiuni ale securității care se sprijină reciproc. Utilizarea din ce în ce mai frecventă a celor două concepte marchează și confirmă o transformare profundă a conceptului de securitate, care depășește cadrul tradițional militar și implică un spectru mult mai mare de instituții, dar și actori naționali și internaționali.

Pentru a înțelege mai bine conceptele de reformă și de guvernare a sectorului de securitate este necesară clarificarea conceptului de securitate, deoarece complexitatea și evoluția neliniară a acestui concept, evidențiază dificultatea identificării unor indicatori utili în evaluarea guvernării sectorului de securitate.

Securitatea este atât o stare de fapt, cât și un rezultat al propriilor percepții, valori sau experiențe. Actualmente, securitatea este înțeleasă ca un concept multidimensional, ce solicită intervenții în mai multe sectoare: politic, economic, social și ecologic, chiar și psihologic sau cultural. Astfel, odată cu apariția unor noi forme de provocări, riscuri și amenințări, securitatea este percepută ca lipsa pericolelor la adresa valorilor protejate, cum ar fi viața și sănătatea oamenilor, dezvoltarea economică și coeziunea societală sau reziliența statului. De aceea, securitatea este o preocupare pentru toate instituțiile de stat – de la organele legislative și sistemele de justiție la cetățeni, percepuți atât ca indivizi, cât și ca membri ai societății civile. De asemenea, securitatea a început să fie privită ca un serviciu public, care ar trebui furnizat conform aceluiași standarde și principii ca și orice alt

serviciu destinat să deservească toți membrii unei comunități sau persoanele care trăiesc sub jurisdicția statului.

În elaborarea acestui Raport autorii au reflectat asupra întrebărilor esențiale care definesc starea de securitate: (1) *Securitate pentru cine?* – poate fi pentru individ, comunitate, instituție, organizație, stat etc. (2) *Securitatea față de ce?* – răspunsul se referă la riscuri și amenințări, care pot avea un caracter comun tuturor statelor (probleme ecologice, pandemie, problema resurselor energetice etc.), dar și specific (de exemplu, confruntările geopolitice, războiul, corupția etc.). (3) *Securitatea, cum o asigurăm?* – statele adoptă politici și strategii care stabilesc competențele fiecărei instituții în domeniul securității și ghidează activitatea structurilor relevante, cum ar fi armata, poliția, serviciile de informații.

Securitatea statului este un termen folosit adesea interschimbabil cu securitatea națională, deși poartă conotații specifice în funcție de context. În general, securitatea statului se referă la protecția și păstrarea intereselor, stabilității și continuității unui stat. Aceasta include protejarea statului împotriva amenințărilor interne și externe care i-ar putea pune în pericol suveranitatea și integritatea teritorială. Accentul pus pe securitatea statului poate sugera, uneori, o perspectivă mai centrată pe guvern, concentrându-se pe securitatea entității publice în sine. Aceasta implică adesea utilizarea instituțiilor statului, inclusiv agențiilor de informații pentru a gestiona și a atenua amenințările.

Securitatea națională se referă la protecția și păstrarea suveranității țării, a integrității teritoriale și bunăstării cetățenilor. Aceasta implică o gamă largă de măsuri și politici menite să protejeze națiunea de amenințările externe și interne. Conceptul de securitate națională cuprinde diferite dimensiuni, îmbinând valorile protejate ale securității statului și ale securității individului, inclusiv aspecte militare, politice, economice, sociale și de mediu. În același timp, este un concept complex și dinamic care se dezvoltă pentru a răspunde provocărilor geopolitice, tehnologice și sociale în schimbare.

Schimbările din mediul internațional de securitate după sfârșitul Războiului Rece au creat o schimbare de paradigmă în înțelegerea securității. Modelul convențional centrat pe stat, care sublinia în primul rând aspectele militare ale securității, a fost completat treptat de un nou concept, **securitatea umană**, care recunoaște importanța aspectelor non-militare ale securității și aplică o abordare centrată pe oameni, în sensul că se concentrează pe nevoile de securitate ale tuturor indivizilor și ale comunităților.

În plus, **securitatea** trebuie să fie **incluzivă**, adică să cuprindă toți indivizii și grupurile sociale în diversitatea lor, respectiv și necesitățile diferite de securitate. *Securitatea incluzivă* recunoaște că orice societate este compusă din diverse grupuri și indivizi cu nevoi și

perspective diferite și că securitatea trebuie să abordeze și să răspundă acestor diversități. Definit de ONU, conceptul de securitate incluzivă se bazează pe premisa că marginalizarea și excluziunea grupurilor și indivizilor poate contribui la conflicte, instabilitate și insecuritate. Prin urmare, securitatea incluzivă, prin caracteristicile sale, contribuie la consolidarea unor comunități mai reziliente și mai pașnice.

Agresiunea armată a F. Ruse în Ucraina a readus pe agenda statelor componenta militară a securității, preocupări care țin de apartenența la alianțe militare, mobilizarea populației și a economiei pentru război sau producerea de armamente. Totuși, războiul curent a demonstrat, încă o dată, importanța armatelor guvernate democratic, precum și a respectării principiilor de control, supraveghere, integritate și responsabilitate. Iar valoarea vieții umane și respectul pentru drepturile omului reafirmă reziliența societăților democratice.

Noua Strategie de Securitate Națională, adoptată la 15 decembrie 2023 de Parlamentul Republicii Moldova, reflectă aceste schimbări din mediul de securitate și încorporează toate aceste noi dimensiuni ale conceptului de securitate. Strategia afirmă că un sector puternic de apărare și de securitate națională este esențial pentru a asigura creșterea economică și a proteja economia națională, și subliniază că *fără capacități solide de apărare și securitate, nu se poate garanta dezvoltarea economiei, furnizarea de servicii publice și protecția infrastructurii critice, nu este posibil de a atrage și menține în țară investitorii străini sau readuce acasă cetățenii noștri din diasporă*. Securitatea trebuie să fie recunoscută ca o investiție necesară care aduce beneficii pentru toți; în absența acesteia nu se poate planifica, construi, investi și culege rezultatele reformelor necesare procesului de aderare la UE.

Principii în Guvernarea Sectorului de Securitate

Buna guvernare a sectorului de securitate înseamnă aplicarea anumitor principii în exercitarea puterii și autorității în sectorul de securitate. Aceste principii asigură o aplicare uniformă și constantă a standardelor serviciului public, bazate pe valori democratice¹. Securitatea este un serviciu public, furnizat prin politici și practici transparente, comprehensive și incluzive, respectând statul de drept, drepturile omului și egalitatea de gen, sensibile la nevoile de securitate ale întregii populații și fiind supuse unor mecanisme de control democratic.²

1 Mai multe despre Guvernarea Sectorului de Securitate în: DCAF – Geneva Centre for Security Sector Governance. Security Sector Governance. SSR Backgrounder Series. Geneva: DCAF, 2019. Disponibil: <https://www.dcaf.ch/security-sector-governance-applying-principles-good-governance-security-sector-0>

2 Henri Myrtilinen. Guvernanța sectorului de securitate, Reforma sectorului de securitate și dimensiunea de genul. În: Setul de instrumente privind aspectele de gen și securitatea. Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN Women (2019), p. 14.

Principiile Bunei Guvernări a Sectorului de Securitate (GSS):

Responsabilitatea: este definită de existența unor așteptări și standarde clare pentru furnizarea securității, și de funcționarea unor mecanisme de control și supraveghere care pot impune sancțiuni atunci când standardele nu sunt satisfăcătoare.

Transparența: înseamnă că informația de interes public este disponibilă liber și accesibilă pentru cei care pot fi afectați de decizii sau de implementarea lor, fiind furnizată periodic sau la cerere.

Legalitatea: toate persoanele și instituțiile, inclusiv statul respectă legile care sunt cunoscute public, aplicate imparțial și consistent cu norme ale drepturilor omului, dar și a standardelor internaționale și naționale.

Participarea: orice persoană din orice mediu social are oportunitatea de a participa în procesul de luare a deciziilor și beneficiază de furnizarea serviciilor de securitate în mod gratuit, echitabil și incluziv, fie direct, fie prin intermediul instituțiilor reprezentative legitime.

Receptivitatea: este deschiderea instituțiilor spre necesitățile diferite de securitate ale populației, spre examinarea solicitărilor și a propunerilor acestora, și exercitarea misiunii sale în spiritul culturii de serviciu public.

Eficiența: este utilizarea rațională și profesională a resurselor în exercitarea scopurilor, autorității, responsabilităților și a misiunii instituțiilor.

Eficacitatea: se atinge atunci când instituțiile realizează în cel mai bun mod atingerea scopurilor, responsabilităților și a misiunii lor.

Componentele sectorului de securitate: furnizorii de securitate

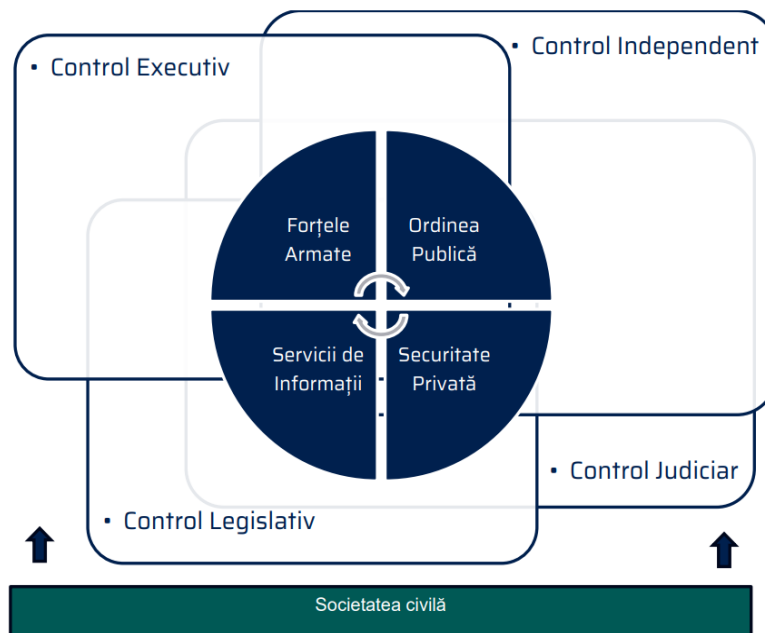
Sectorul de securitate reprezintă o multitudine de entități cu forme de constituire, organizare și control diferit, care interacționează între ele și pot fi divizate în două mari componente: instituții responsabile pentru furnizarea securității și instituții responsabile pentru administrare și supraveghere³.

Furnizarea securității, administrarea securității, dar și exercitarea supravegherii sunt esențiale pentru asigurarea Bunei Guvernări a Sectorului de Securitate.

3 A se vedea: The security Sector, SSR. Backgrounder Series. Geneva: DCAF. 2015. Disponibil: <https://www.dcaf.ch/security-sector-roles-and-responsibilities-security-provision-management-and-oversight>

Furnizorii de securitate sau componentele de bază ale sectorului de securitate sunt: Forțele Armate; Ordinea Publică, prin entitățile din sistemul de afaceri interne; Serviciul de Informații. De asemenea, în cadrul raportului am analizat și companiile private de securitate, căci acestea furnizează servicii de securitate în diverse domenii (paza și protecția persoanelor și obiectivelor, securitatea cibernetică, dezvoltarea de tehnologii de securitate etc.) și pot colabora cu guvernele și instituțiile din sectorul de securitate. Reglementarea și supravegherea adecvată sunt esențiale pentru a asigura că aceste companii operează în conformitate cu legile în vigoare și respectă drepturile omului.

Componentele de administrare și de supraveghere a sectorului de securitate: Președintele și Consiliul Suprem de Securitate; Guvernul; Parlamentul și Comisiile permanente specializate; Curtea de Conturi; Centrul Național de Protecție a Datelor cu Caracter Personal; Ombudsmanul; Curțile Judecătorești; Procuratura. Societatea civilă activează în acest cadru în baza drepturilor fundamentale de acces la informație, de asociere și de participare la guvernare⁴.



În contextul examinării Guvernării sectorului de securitate trebuie diferențiate responsabilitățile entităților îndreptate spre administrarea și spre supravegherea securității de cele îndreptate spre alte valori ale societății democratice, cum ar fi democrația, justiția, drepturile omului sau altele.

RSS este influențată direct și indirect de actori internaționali, prin promovarea de norme și standarde, oferirea de asistență financiară sau tehnică, sau prin inițiative de cooperare internațională.

⁴ A se vedea: Backgrounder SSR. Parlament. Executiv. Autoritate Judecătorească. Ombudsman. Alte. Seria DCAF, 2015 – 2023. Disponibil: <https://www.dcaf.ch/resources?type=publications&id=2719>

Scopul și obiectivele Raportului

Governarea sectorului de securitate este un fenomen complex care necesită actualizarea permanentă a cadrului legal, concretizarea proceselor de realizare a sarcinilor noi și dezvoltarea continuă a capacităților umane. Interacțiunea acestor trei factori: norme, procese și oameni, creează mediul de securitate și dezvoltare.

Odată cu lansarea procesului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, decisă de Consiliul European în decembrie 2023, și cu inițierea evaluărilor anuale ale țării de către Comisia Europeană⁵, o evaluare comprehensivă și independentă a guvernării sectorului de securitate realizată de experți din societatea civilă aduce câteva contribuții importante.

În primul rând, Raportul oferă un punct de vedere independent și asumat de experți naționali asupra performanței instituțiilor și reformelor în domeniul securității. Aceasta asigură o mai mare incluziune a punctelor de vedere, completează evaluările oficiale ale UE și contribuie la o informare consolidată a publicului larg, a Guvernului, dar și a instituțiilor europene. Publicarea unei surse de informare alternative surselor oficiale, poate contribui la creșterea transparenței și responsabilității guvernamentale.

Raportul permite, totodată, o monitorizare mai detaliată a progresului în implementarea reformelor și atingerea obiectivelor stabilite de UE și de Guvernul R. Moldova. Acesta evidențiază puncte forte, reforme reușite și bune practici, dar și identifică zonele care necesită îmbunătățiri și oferă recomandări fundamentate și orientate spre acțiune pentru autoritățile moldovene, contribuind astfel la procesul de reformă.

Prin furnizarea unei perspective din interiorul societății civile, Raportul reflectă preocupările și așteptările cetățenilor de la actul de guvernare. Publicarea unei evaluări obiective și independente a guvernării sectorului de securitate poate contribui la creșterea legitimității reformelor în ochii cetățenilor R. Moldova, consolidând încrederea publică în reforme și în procesul de aderare la UE.

Schimbările din cadrul mediului de securitate trebuie monitorizate, fixate și ajustate necesităților actuale. Evaluarea periodică, obiectivă și argumentată a reformelor și a guvernării sectorului de securitate va permite analiza calității schimbărilor din societate și va contribui la precizarea direcției de avansare. De aceea, ne propunem ca exercițiul de evaluare să devină unul regulat, iar viitoarele ediții ale Raportului să fie eventual concentrate pe abordări sectoriale sau teme mai precise, în funcție de evoluțiile proceselor de reformă.

⁵ Primul Raport comprehensiv al Comisiei Europene a fost publicat în 8 Noiembrie 2023. Disponibil: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/moldova-report-2023_en

Scopul Raportului: Efectuarea unei evaluări a performanței și calității guvernării sectorului de securitate din Republica Moldova pentru înțelegerea progresului reformelor, identificarea problemelor sistemice și a slăbiciunilor care trebuie corectate, dar și pentru sublinierea reușitelor și a bunelor practici în implementarea reformelor și în asigurarea securității atât din perspectiva statului, cât și a cetățeanului.

Obiective ale raportului:

- definirea cadrului de analiză a sectorului de securitate din perspectiva controlului democratic / guvernantei / supravegherii acestuia;
- identificarea și stabilirea indicatorilor în evaluarea guvernantei sectorului de securitate cu perspectiva de a fi utilizați și în rapoartele ulterioare;
- stabilirea contextului în care se elaborează raportul din perspectiva factorilor de impact la adresa securității naționale;
- evaluarea capacității de a face față vulnerabilităților sistemice în procesul de integrare europeană;
- cartografierea și evaluarea furnizorilor de securitate din perspectiva principiilor buneii guvernări;
- identificarea și analiza subiectelor transversale care ar contribui la aprecierea nivelului de guvernanță a sectorului de securitate;
- analiza capacității de asimilare a asistenței externe în sectorul de securitate;
- identificarea strategiilor și politicilor în asigurarea unui sector de securitate incluziv;
- elaborarea concluziilor și recomandărilor privind problemele identificate.

Direcțiile de evaluare:

- calitatea furnizării securității în stat (livrarea securității pentru stat și cetățenii săi);
- calitatea guvernării sectorului de securitate (calitatea conducerii și a mecanismelor de supraveghere din sectorul de securitate).

Actorii-țintă: Forțele Armate, Organele Afacerilor Interne, Serviciul de Informații și Securitate, Președintele țării, Consiliul Suprem de Securitate, Parlamentul, Comisia parlamentară pentru securitate națională, apărare și ordine publică, Guvernul, Ministerul Apărării, Ministerul Afacerilor Interne, alte entități de control și supraveghere.

Evaluarea Guvernării Sectorului de Securitate: metodologia Raportului

Indicatori în evaluarea Guvernării Sectorului de Securitate pot fi considerați și cele șapte principii ale unei Bune GSS: *responsabilitatea, transparența, legalitatea, participarea, receptivitatea, eficiența și eficacitatea*. Acestea au fost aplicate fiecărei entități din sectorul de securitate care a fost analizată.

Nefiind observabili direct, indicatorii de evaluare se măsoară abstract și estimativ, ca și concepte multidimensionale. Pentru a facilita cuantificarea acestora s-a ținut cont de răspunsuri la întrebările relevante pentru fiecare principiu al Bunei guvernări⁶.

Responsabilitatea: *Există mecanisme de control care să asigure că personalul este tras la răspundere în cazul în care nu respectă legile, regulamentele interne, codurile de etică și de conduită profesională?*

Responsabilitatea poate fi cuantificată prin metoda interpretativă și metoda observației studiilor de caz, evaluărilor parlamentare, guvernamentale sau ale altor entități. Evaluarea responsabilității diferă puternic în cazul instituțiilor din sectorul de securitate, de aceea este important de determinat de cine este constituită entitatea (de ex., Parlamentul este ales de popor; Organele Afacerilor Interne sunt instituite de Guvern; Companiile Private de Securitate sunt fondate în circuitul de afaceri; iar Societatea Civilă activează în baza drepturilor fundamentale de liberă exprimare, drept de asociere și participare la guvernare, deși la fel este supusă unor forme de responsabilitate, cum ar fi cea administrativă sau civilă). Apoi urmează de identificat cazurile care au fost constatate și sancționate pentru încălcări sau pentru neîndeplinirea misiunii; câte cazuri de încălcare a legislației au fost observate de către entitate; cum au fost sancționate cazurile depistate; care este integritatea instituțională. Sursele de informare: hotărâri judecătorești, sentințe și alte tipuri de decizii de sancționare; sondaje de opinii; alte surse.

Transparență: *Sunt publicate în mod proactiv rapoarte de informare și de activitate? Sunt acestea complete, în măsura în care sunt impuse de lege și de bunele practici? Sunt oferite informații și documente specifice la cererea organelor abilitate (cum ar fi Parlamentul) sau în baza legii privind liberul acces la informații publice?*

⁶ Mai multe despre evaluarea GSS: Ursula C. Schroeder. *Measuring Security Sector Governance – A Guide to Relevant Indicators*. DCAF. 2010. Disponibil: <https://www.dcaf.ch/measuring-security-sector-governance>

Prin metoda documentării, răspunsul la întrebare poate fi găsit în: (-) rapoartele anuale de activitate, dacă sunt; (-) evaluările altor entități. De asemenea, este important de evaluat informația accesibilă liber și necondiționat, furnizată fără solicitare specială. Surse primare pot servi paginile internet oficiale, publicațiile și rapoartele oficiale.

Plus, în evaluarea *transparenței*, dar și a *responsabilității* un indicator important se referă la înființarea și funcționarea unui birou pentru informații publice în fiecare instituție sau a unui ofițer responsabil de comunicarea cu societatea civilă și populația.

Legalitatea: *Încorporează legile și regulamentele bunele practici internaționale și conțin reglementări necesare pentru responsabilizare? Acționează autoritățile exclusiv în conformitate cu legea? Se aplică legea în mod egal pentru toți, autorități publice și cetățeni? Legile stabilesc în mod clar care sunt mandatele, împuternicirile și limitele în exercitarea autorității pentru fiecare instituție din sectorul de securitate?*

Evaluarea acestui indicator a fost efectuată, utilizând metoda analizei legislative, observației și metoda documentării. Legile clare și accesibile asigură posibilitatea de responsabilizare. Sunt importante reglementările și normele legale, aplicarea și fortificarea acestora. Surse de informații: acte legislative, rapoarte oficiale și independente.

Participarea: *Este asigurată participarea cetățenilor, bărbați, femei, grupuri sociale minoritare sau vulnerabile la formularea politicilor publice și la procesul de luare a deciziilor? Există mecanisme de consultare și dialog pentru această participare?*

Metoda comparativă oferă informații relevante pentru cuantificarea posibilității cetățenilor de a-și exprima opiniile și de a contribui la formularea politicilor publice, distingând între diferite grupuri sociale: bărbați, femei, grupuri etnice, grupuri lingvistice, tineri, societate civilă și altele. Surse de informații pot servi surse secundare de analiză comparată sau specială; sondaje de opinie, informații statistice despre petiții, adunări publice, consultări online și alte mijloace prin care cetățenii pot face cunoscute punctele lor de vedere.

Receptivitate: *Este entitatea receptivă la solicitările publicului și/sau ale organismului de supraveghere?*

Spre deosebire de aspectele principiilor de responsabilitate și transparență, când informația este în acces liber și necondiționat, principiului de receptivitate îi sunt relevante date statistice despre examinarea solicitărilor de acces la informații, reacția la petiții, propuneri, plângeri și sesizări, inclusiv despre infracțiuni sau sarcini electorale când e cazul. Surse: Rapoarte, pagini oficiale.

Eficiență: *Resursele entității sunt distribuite și utilizate într-un mod rațional, economic și adecvat scopului?*

Metoda sistemică trebuie să ofere înțelegerea proceselor bugetare și de alocare a resurselor, în primul rând financiare, de care depinde direct calitatea și suficiența resurselor materiale și umane; dar mai importantă este evaluarea utilizării raționale și profesionale a resurselor disponibile. Surse: rapoarte bugetare, rapoarte de activitate.

Eficacitate: *Sunt atinse scopurile pentru care entitatea este organizată sau înființată, inclusiv bunele practici?*

Metoda logică va răspunde în ce măsură entitatea își completează responsabilitățile și își atinge misiunea stabilită de organul constituant sau fondator; în general, scopurile sunt setate în procesul constituirii, instituirii sau fondării; de exemplu, în cazul Parlamentului acestea sunt rezultatele alegerilor și așteptările electoratului, iar în cazul OSC acestea sunt organele de conducere. Surse de informare pot servi sondaje de opinie și alte surse secundare: analize, evaluări și indicii (de ex. indicele de percepție a corupției, indicele democrației, indicele dezvoltării umane sau altele).⁷

De asemenea, reieșind din complexitatea domeniilor sectorului de securitate au fost aplicate:

Metoda cantitativă: *Evaluare formativă*, Identifică relevanța procedurilor, planurilor, acțiunilor etc. (constatări). Identificarea problematicii *Colectarea datelor*, Rezultate obținute *Colectarea surselor relevante* Documentarea privind rapoartele și studiile independente;

Metoda calitativă: *Focus grupuri* (brainstorming); *Observația* (experiențe personale; grup de reflecție).

Metoda sistemică & sinteza: *analiza contextuală; analiza comparată; analogia; abstractizarea; teleologică.*

Cuantificarea graduală a Guvernanței Sectorului de Securitate

Evaluarea se face prin cuantificarea respectării fiecărui principiu al Bunei GSS, dar a fost apreciată și estimativ, în baza opiniei de expert calificat, prin atribuirea calificativelor:

⁷ Vadim Enicov. Evaluarea Guvernării Sectorului de Securitate, Ghid. DCAF. Geneva. 2023. Disponibil : [Security sector governance assessment: an evaluation guide | DCAF – Geneva Centre for Security Sector Governance](#)

Puncte	Calificativ	În procente	Semnificații
5	FOARTE ÎNALT	91-100%	cel mai înalt calificativ, foarte ridicat, important
4	ÎNALT	71-90%	care este situat pe o treaptă ridicată în scara importanței, care are valoare sau măsură mare
3	MEDIU	51-70%	care este la mijlocul valorilor de trecere, moderat
2	SCĂZUT	31-50%	care are valoarea mică, neînsemnat
1	INSUFICIENT	1-30%	care nu satisface, este sub limita de trecere

Sursele de evaluare pot include, de exemplu:

Surse naționale: Rapoarte Parlamentare, Pagini Internet oficiale, Analize independente, Date statistice, Sondaje publice.

Sure internaționale, precum: Transparency International's Corruption Perceptions Index; Economist Democracy Index; Global Peace Index; altele.

Time line: Raportul analizează cu precădere evoluții de dată recentă, ultimii doi ani.

Cu toate acestea, măsurarea progresului în G/RSS este dificil de efectuat. Datorită naturii sensibile a activității instituțiilor din sectorul securității, cum ar fi forțele armate, poliția și comunitățile de informații, există provocări pentru obținerea de date primare exacte și complete. În plus, percepțiile publice asupra punctelor forte și slabe ale instituțiilor tind să fie relativ volatile și să nu fie neapărat aliniate cu performanța reală a serviciului prestat, în funcție de modul în care informațiile sunt comunicate și amplificate. Pentru a face lumină asupra unei imagini mai complete a progresului GSS, este esențială o selecție atentă a indicatorilor. De aceea, indicatorii mai degrabă au fost interpretați într-un singur coș, decât individual, pentru a obține o înțelegere fiabilă a situației. Deoarece diferite instituții și agenții din sectorul securității trebuie să coopereze pentru ca sectorul să funcționeze optim, este, în general, recomandabil ca indicatorii, atunci când acest lucru este fezabil și corespunzător din punct de vedere programatic, să măsoare performanța instituțiilor și agențiilor.

Evaluarea stării de securitate

Reieșind din faptul că *securitatea* operează cu termeni, precum *riscuri* și *amenințări*, care sunt analizați în prima parte a Raportului, cuantificarea graduală permite evaluarea *stării de*. Cel mai simplu calcul al stării de securitate (S) se poate exprima prin raportul *capacitatea de răspuns* (R) la *amenințări* (A)⁸. Capacitatea de răspuns poate fi determinată și de cum este apreciată instituția evaluată în acest Raport.

În cadrul Raportului dat este aplicat calificativul de evaluare de la 1 (insuficient) la 5 (foarte înalt), respectiv *starea de securitate* poate fi apreciată în funcție de valorile/rezultatul raportului R/A care poate genera mai multe situații posibile, de exemplu: (-) dacă punctajul sumar este mai jos de 2 puncte ($S > 2$) atunci putem califica starea de securitate drept situație clară de insecuritate; (-) dacă punctajul sumar este egal cu 2 puncte ($S = 2$), respectiv este vorba de o situație incertă, deoarece în această problemă nu se poate discuta despre un echilibru stabil, iar orice dereglare a echilibrului, de altfel foarte probabilă, va deplasa starea de securitate fie spre o securitate asigurată, fie spre o insecuritate (sistem de securitate reactiv); (-) $S < 2$, adică aprecierea cu 3 puncte, aceasta presupune o situație în care securitatea este asigurată parțial sau pe termen scurt și mediu (anumite sectoare rămân vulnerabile, se menține un sistem de securitate proactiv); (-) dacă punctajul sumar este mai mare de 3 puncte ($S < 3$), atunci starea de securitate este apreciată la nivel înalt – sistem de securitate preventiv și proactiv funcțional. Cu toate acestea, trebuie de evidențiat că surplusul de securitate într-un sector nu determină compensarea deficitului de securitate pentru un alt sector, astfel securitate totală (calificativ Foarte Bine) este asigurată doar dacă fiecare element sau component este asigurat.

Întrucât este posibil să existe și excepții, se recomandă, atunci când situația nu este foarte clară, să se efectueze o analiză mai detaliată a elementelor specifice fiecărui sector, pentru a nu se limita numai la o evaluare simbolică.

Recomandări privind evaluările ulterioare din perspectiva stării de securitate.

În scopul atingerii unui rezultat eficient, evidențiem principiile de bază în evaluarea stării de securitate națională: (1) Evaluarea stării de securitate națională trebuie să fie percepută de stat (sau instituție de stat) ca absolut necesară. Altfel nu vor fi alocate resursele necesare evaluării, iar recomandările evaluării nu vor fi implementate. (2) Un exercițiu complex de evaluare a securității naționale, cu multe resurse implicate, nu oferă în mod necesar

⁸ Security: A New Framework for Analysis.
Disponibil:https://www.researchgate.net/publication/274649174_Security_A_New_Framework_for_Analysis

rezultate mai bune decât o evaluare la scară redusă. Uneori, c-un minimum de resurse, se pot obține informații suficiente și de valoare. (3) Trebuie identificați factorii-cheie interesați de evaluarea securității naționale. (4) Un Raport detaliat, cu o listă lungă de recomandări, este total nerealist. Evaluarea securității naționale trebuie să scoată în evidență aspectele fundamentale care trebuie prioritizate. (5) Finalitatea evaluării constă în luarea unor măsuri care să ducă la îmbunătățirea activității evaluate. Din această perspectivă și recomandările propuse la fiecare capitol în cadrul Raportului dat se referă strict la problemele identificate.

Limite și constrângeri în elaborarea raportului

- Evaluarea respectării principiilor de guvernare a sectorului de securitate a fost efectuată în baza surselor deschise. Respectiv, raportul se bazează pe informații cu acces public.
- Trebuie de luat în considerare că în rapoarte, programe, strategiile instituționale etc., în majoritatea domeniilor analizată, lipsesc indicatori clari măsurabili și valori de referință sau informația nu este publică.
- Anterior, nu au fost efectuate astfel de rapoarte privind guvernarea sectorului de securitate, respectiv rezultatele nu reflectă procesul de GSS în comparație temporală, căci ținta se referă la ultimii 2-3 ani.
- Mediul de securitate este instabil, dar și accelerarea proceselor de reformare și dezvoltare în contextul procesului de aderare la UE pot contribui la transformări continue care ar putea să nu reflecte acest raport.
- Așa cum s-a menționat anterior, evaluarea în baza principiilor bune guvernări în sectorul de securitate este posibilă mai curând la nivel de instituții, decât la nivel de sector în general, respectiv aceasta ar putea să nu reflecte situația generală, decât cea particulară.
- Evaluarea stării de securitate ar putea fi una simbolică, pentru că raportul reflectă implicațiile factorilor interni și externi la adresa securității naționale. Iar factorii externi ar putea diminua starea de securitate a țării utilizând procesele interne care vor avea loc în anul 2024, în special atunci când este vorba de alegeri.

→ Raportul privind GSS nu presupune construcția unui „index de securitate”, deși metodologia raportului utilizează anumiți indicatori. Fără cartografierea unor indicatori concreți pentru securitate, raportul operează conceptul de „guvernare a sectorului de securitate” prin dezmembrarea acestuia în cele șapte principii, având la bază două dimensiuni generale: (i) calitatea furnizării de securitate într-un stat (adică furnizarea de securitate către stat și cetățenii săi) și (ii) calitatea guvernării sectorului de securitate (adică calitatea organismelor și mecanismelor de guvernare din sectorul de securitate).

PARTEA I

**MEDIUL DE SECURITATE,
CADRUL STRATEGIC ȘI PERCEPȚII**



PARTEA I. MEDIUL DE SECURITATE, CADRUL STRATEGIC ȘI PERCEPȚII

Partea întâi a raportului explorează mediul de securitate din perspectiva națională și regională, cadrul normativ instituțional al sistemului de securitate și viziunea strategică asupra securității naționale, precum și percepția publică asupra securității.

Înțelegerea mediului de securitate, formarea și nivelurile de abordare ne oferă pista necesară pentru privirea de ansamblu a securității. La nivel internațional, mediul de securitate este caracterizat de variația și multiplicarea riscurilor și amenințărilor interne, externe și transnaționale. La nivel regional, mediul de securitate reflectă majoritatea caracteristicilor mediului internațional, dar aduce în prim plan și aspectul competiției dintre lumea liberă / democratică și regimurile autoritariste / dictatoriale. Înțelegere acestor caracteristici contribuie elucidării principalilor factori de impact care influențează mediul intern de securitate.

Contextul integrării europene este esențial pentru analiza mediului național de securitate. Încă până la invazia militară în Ucraina, au fost dezvoltate instrumente de consolidare a Politicii de Securitate și Apărare Comună a UE, care au permis intensificarea investițiilor în dezvoltarea sectorului de securitate și apărare al R. Moldova. Iar, de la începutul agresiunii Rusiei în Ucraina, Uniunea Europeană a consolidat cooperarea cu R. Moldova în materie de securitate, dar și de apărare. Uniunea Europeană contribuie activ la fortificarea sectorului securității și apărării al R. Moldova și cooperează cu R. Moldova în materie de securitate și de apărare prin instrumentele sale de finanțare externă. Totodată, statutul de stat candidat la aderare presupune creșterea unui potențial semnificativ de dezvoltare social-economică a țării și facilitează coeziunea socială, dar și asigurarea securității naționale.

Strategia securității naționale a Republicii Moldova, adoptată de Parlament la 15 decembrie 2023, este un document de planificare strategică pe termen mediu, care conturează abordarea unei țări în ceea ce privește asigurarea securității naționale și protejarea intereselor sale. Este un pilon de orientare pentru politica generală de securitate a unei națiuni, furnizând un cadru coerent și strategic pentru decidenții politici și agențiile guvernamentale din sistemul de apărare și securitate.

În sfârșit, analiza sectorului de securitate este incompletă fără cunoașterea percepției publice asupra securității. Această determină elaborarea și eficiența politicilor și reglementărilor de securitate. Evaluarea percepției cetățenilor privind integrarea europeană a fost și este în atenția sondajelor de opinie la nivel național. Însă, pentru raportul respectiv, percepțiile acestora au fost evaluate din perspectiva securității naționale, mai ales că susținerea cetățenilor R. Moldova pentru aderarea la UE a crescut pe parcursul anului curent.

CAPITOLUL 1. STAREA DE SECURITATE ȘI FACTORII DE IMPACT

1.1 Starea de securitate din perspectiva mediului internațional și regional

Mediul de securitate este un sistem pentru a cărui evaluare trebuie identificați, în primul rând, factorii care îl modelează, apoi înțelese și explicate interacțiunile dintre acești factori. Calitatea mediului de securitate al unui stat este considerată bună, atunci când acesta se confruntă cu o probabilitate redusă de război. Există patru factori majori care modelează mediul de securitate al unui stat: barierele geografice, interacțiunea stat-stat (sau dintre actori, în general), structura internațională și tehnologia militară⁹. În acest cadru, evoluțiile internaționale recente au adăugat un alt factor important – războiul hibrid bazat pe tehnologie.

Într-un mediu de securitate complex și instabil, cum este actualmente continentul european, Guvernarea Sectorului de Securitate trebuie să consolideze funcționalitatea structurilor de securitate, asigurând eficiența, transparența și responsabilitatea acestora în respectarea statului de drept și protejarea drepturilor și libertăților cetățenilor. Analiza mediului de securitate al Republicii Moldova scoate în evidență probleme complexe, care au fost neglijate pe parcursul anilor de independență, cu referire, în special, la gestionarea, supravegherea și reforma instituțiilor de securitate în situații de criză, multiplicarea amenințărilor hibride și situația geopolitică vulnerabilă în contextul procesului de aderare a Republicii Moldova la UE.

La nivel internațional, mediul de securitate este caracterizat de variația și multiplicarea riscurilor și amenințărilor interne, externe și transnaționale (globale/regionale). Datorită dinamismului, rapidității și imprevizibilității, schimbările în situația de securitate depășesc de multe ori capacitatea de reacție și răspuns a statelor, inclusiv a Republicii Moldova. De exemplu, în contextul invaziei militare a Federației Ruse în Ucraina, sistemul național de apărare a funcționat dintr-o perspectiva reactivă, acordând atenție imediată factorilor de risc. Vulnerabilitățile sistemice, de ex., existența unui conflict nesoluționat, subfinanțarea și neglijarea capacităților Armatei Naționale timp de 30 de ani de la independență, puteau să se transforme în pericole reale la adresa securității naționale. Aceste două subiecte erau în atenția publică și au fost subiect al mai multor campanii de dezinformare sau de manipulare a opiniei publice prin promovarea fricii, așa cum arată și sondajele care sunt analizate în cadrul acestui raport. Sistemul național de apărare trebuie să funcționeze proactiv, dezvoltând

9 Shiping Tang . A Systemic Theory of the Security Environment. In: Journal of Strategic Studies, 27 (1), 2004, p. 4.

o capacitate militară corespunzătoare amenințărilor de securitate, iar Buna Guvernare a Securității trebuie să faciliteze planificarea strategică, analiza și monitorizarea riscurilor și pregătirea. Atenția față de necesitatea de a dezvolta un sistem de prevenție a apărut pe agenda de securitate a guvernării, în special, după transformările grave din cadrul mediului regional de securitate.

Competiția marilor puteri pentru controlul geopolitic este o caracteristică a mediului internațional de securitate. Având la bază contestarea interpretărilor tradiționale și istorice, revizionismul geopolitic poate juca un rol important în relațiile internaționale actuale. Acțiunile iresponsabile ale adeptilor acestui concept, care direct ori prin *forțe proxy* acționează în detrimentul stabilității regionale și al ordinii globale, testând rezistența sistemului internațional în încercarea de schimbare a echilibrului mondial de putere. Încercările de revitalizare a grupului informal BRICS, creșterea influenței Chinei, profitarea acesteia ca urmare a războiului în Ucraina și confruntarea indirectă cu SUA etc. sunt tendințe care afectează și securitatea statelor mici. Nu sunt de neglijat și evenimentele din Orientul Mijlociu care pot avea implicații asupra securității europene, inclusiv asupra stării de securitate a R. Moldova. Efectele invizibile la moment, dar care vor avea implicații majore asupra securității europene, pot interveni ca urmare a deteriorării tendințelor de cooperare civilizațională și revenirea, cum susține Samuel P. Huntington, la ciocnirea civilizațiilor – confruntarea dintre civilizația occidentală și orientală (arabă).

Interesele geopolitice ale marilor puteri se regăsesc și-n spațiul de existență al statului nostru. Noua Strategie a securității naționale, adoptată în decembrie 2023, reflectă asupra vulnerabilităților sistemului de apărare și securitate ale Moldovei și semnalează că țara se află în cel mai periculos mediu regional de securitate, de la obținerea independenței. Documentul identifică clar că principala amenințare la adresa securității naționale este „politica agresivă dusă de Federația Rusă împotriva țării noastre și împotriva păcii, în general”¹⁰, ceea ce face procesul de consolidare accelerată a capacităților sistemului de securitate și apărare un imperativ strategic.

Diversificarea rolului actorilor non-statali și interferența tot mai activă a acestora în procesele social-economice creează deopotrivă oportunități de dezvoltare și insecuritate. Discrepanțele de dezvoltare și stratificarea socială continuă să se aprofundeze în diferite regiuni geografice, generând tensiuni și conflicte sociale, etnice, culturale sau religioase. Lipsa distincției clare între rolul statelor și actorilor non-statali ori mascarea intenționată a acestei delimitări, periclitizează buna funcționare a sistemului internațional. De exemplu, lipsa votării

¹⁰ Strategia securității naționale a Republicii Moldova, Hotărâre Nr. 391 din 15.12.2023 aprobată de Parlamentul Republicii Moldova. Publicat: 17.01.2024 în Monitorul Oficial Nr. 17-19 art. 28. Accesibil: HP391/2023 (legis.md)

PARTEA I

Rezoluțiilor adoptate în cadrul ONU evidențiază fragmentarea sistemului actual de securitate.

Agresiunea militară rusă contra Ucrainei, deși se desfășoară în parametri geografici regionali, are implicații majore la nivel internațional. Caracterul global al războiului menționat provine și din amenințările repetate ale Rusiei privind posibilitatea utilizării arsenalului nuclear în eventualitatea în care părți terțe vor interveni direct ori susține eforturile de rezistență a Ucrainei. Deși pe fundalul evenimentelor menționate (pandemia și războiul), problemele de mediu, crima transfrontalieră, securitatea cibernetică etc., trec în plan secund, datorită implicațiilor imediate pe care primele le au asupra securității umane, fenomenul interdependenței face dificilă anticiparea evoluției și convergenței ulterioare a acestora.

Migrația internațională a ajuns în topul agendei de securitate internațională, în parte din cauza îngrijorărilor că fluxurile de migrație oferă canale pentru răspândirea terorismului internațional, dar și a altor fenomene infracționale transfrontaliere. Gestionarea acestui fenomen prezintă o provocare de securitate, în special, pentru statele slab dezvoltate.

Efectele schimbărilor climatice devin tot mai resimțite, cu perspectiva de a se transforma într-o problemă de importanță critică, cu implicații la nivel global, regional și național. Evenimentele extreme legate de vreme, cresc pe parcursul schimbărilor climatice, iar pericolele pandemiilor, reconfirmate de Covid-19, vor fi doar unele dintre cele mai mari riscuri asociate efectelor acestui fenomen. Schimbările climatice afectează infrastructura critică, cum ar fi sistemele energetice și alimentare, perturbând lanțurile globale de aprovizionare.

Progresul tehnologic și științific se caracterizează prin schimbări rapide într-o serie de domenii, cum ar fi tehnologia informației și comunicațiilor (TIC) sau inteligența artificială (AI). Inovațiile produse de revoluția digitală, care a început cu mai bine de patru decenii în urmă, fac posibilă colectarea, procesarea și analizarea unor cantități enorme de date, cu implicații pentru nenumărate domenii de cercetare și dezvoltare. Aceste progrese promit beneficii sociale și economice semnificative, eficiență și productivitate sporită într-o serie de sectoare. Dar, există îngrijorări tot mai mari că aceste tehnologii și modul în care sunt utilizate vor ridica provocări serioase, inclusiv dislocarea forței de muncă și alte perturbări ale pieței, inegalități exacerbate, noi riscuri pentru siguranța publică și securitatea națională, dar și pentru exercitarea unor drepturi și libertăți fundamentale, cum ar fi libertatea de expresie sau dreptul la viață privată.

Dezinformarea și multiplicarea instrumentelor de diseminare a informațiilor false au devenit unul dintre cei mai importanți factori de risc global¹¹, care accentuează polarizarea politică și socială, slăbind coeziunea și reziliența națiunilor. Așa cum semnaleză și Strategia Securității

¹¹ Notă: Raportul pe anul 2024 al Forumului Economic Mondial identifică dezinformarea ca primul risc global pe termen scurt (2 ani), în timp ce evenimentele meteorologice extreme sunt primul risc global pe termen lung (10 ani). Sursa: Global Risks Report, World Economic Forum 2024. Disponibil: <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2024/digest/>

Naționale, și pentru Moldova dezinformarea este o importantă vulnerabilitate de securitate¹². Ilan Șor (oligarh fugar, condamnat la 15 ani de închisoare în R. Moldova) utilizează cu succes inteligența artificială pentru a-și promova blogul online, având în jur de 100 de portaluri gestionate din Asia, atunci când paginile sale sunt blocate legal. Un alt exemplu din țara noastră este utilizarea inteligenței artificiale pentru a crea clipuri *video deepfake* folosite pentru manipularea informațiilor sau pentru a crea situații false, inclusiv imaginea Președintei Maia Sandu a fost folosită pentru crearea unor videouri false, prezentate pe rețelele sociale drept știri difuzate pe canale TV. La nivel internațional se discută despre dezvoltarea unor instrumente legale de guvernare a tehnologiilor, dar comunitatea internațională este foarte lentă în adoptarea de noi reguli și instituții pentru a face față noilor provocări, iar dilemele generate de chestiunile legate de suveranitatea națională și legitimitatea democratică persistă. În acest cadru, este extrem de necesar un angajament public internațional semnificativ, deoarece guvernele naționale și companiile nu pot să rezolve singure aceste dileme. Republica Moldova trebuie să-și sporească capacitatea de Guvernare a securității din perspectiva beneficiilor, dar și amenințărilor aduse de progresul accelerat al tehnologiei și, în special, de inteligența artificială.

La nivel regional, *mediul de securitate* reflectă majoritatea caracteristicilor mediului internațional descrise mai sus. Evenimentele regionale de securitate aduc în prim plan și aspectul competiției dintre lumea liberă/democratică și regimurile autoritariste/dictatoriale. În unele state, odată cu promovarea valorilor ultranaționaliste se atestă înrăutățirea situației generale cu privire la apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Totodată, aceste state invocă sintagma de spații civilizatoare (sau zone de interes vital), asumându-și unilateral dreptul de control asupra acestora. Prin aceste acțiuni se încearcă reorganizarea arhitecturii geopolitice a regiunii, fără a ține cont de principiile și normele de drept internațional sau de suveranitatea statelor vizate de aceste politici ostile. Această abordare poate avea consecințe negative pentru securitatea internațională, deoarece subminează încrederea și cooperarea între actorii statali, creând condiții de schimbare a paradigmei organizaționale a sistemului internațional actual, în unul bazat pe hegemonie și dominanță, în detrimentul cooperării și dialogului bazat pe abordarea participativă.

Războiul Rusiei contra Ucrainei afectează semnificativ arhitectura de securitate a continentului european, în general, și a Europei de sud-est, în particular, generând un șir de efecte negative pentru securitatea politică, militară, economică, energetică, socială și umanitară. De la începutul invaziei militare, Federația Rusă amenință deschis actorii occidentali cu consecințe drastice în cazul intervenției sau susținerii eforturilor de rezistență ale Ucrainei.

12 A se vedea: Strategia securității naționale a Republicii Moldova, punctul 21., 6) . Disponibil: [HP391/2023 \(legis.md\)](https://legis.md)

PARTEA I

Schimbarea arhitecturii de securitate pe teritoriul european este confirmată și de deciziile Finlandei și Suediei – state cu neutralitate istorică – privind aderarea la NATO. Deși *blitzkriegul* Rusiei a eșuat, aceasta pare determinată să-și atingă obiectivele strategice, prin trecerea la un război de scară largă (de uzură), mobilizarea masivă de personal și resurse, demonstrând acest lucru.

Încălcarea flagrantă a cadrului normativ internațional de către Federația Rusă, în încercarea de a redesena hotarele statelor la nivel regional, demonstrează predispunerea acesteia la utilizarea unui spectru larg de instrumente. Reacția actorilor occidentali joacă un rol determinant în această ecuație. Asistența Occidentului va continua să graviteze între epuizarea lentă și graduală a Rusiei, și evitarea riscului escaladării militare complete. Totuși, aceasta nu oferă garanții de securitate statelor aflate în afara spațiului de protecție a UE și NATO, care sub presiunea situației actuale sunt nevoite să identifice soluții proprii de securitate pe termen scurt și mediu. Plus, escaladarea conflictului dintre Palestina și Israel poate ar putea să diminueze capacitatea de suport față de Ucraina.

În același timp, mediul european de securitate este marcat și de prezența conflictelor înghețate din bazinul Mării Negre, de reescaladarea situației din Carabahul de Munte, tensiunile din zona Balcanilor de Vest și statutul incert al Ciprului de Nord. Deteriorarea graduală a situației de securitate regională împovărează misiunea actorilor regionali – UE, NATO, OSCE – de gestionare a situației și de menținere a stabilității. În pofida abordării constructiviste, caracteristică actorilor menționați, nivelul complexității agendei regionale face dificilă identificarea unor compromisuri în beneficiul consensului general.

Prin aprobarea noului Concept de politică externă a Federației Ruse, în martie 2023, Moscova a revelat sistemul său de planificare strategică pentru afirmarea intereselor sale naționale în sfera politicii externe, reflectând inclusiv viziunile actualei conduceri politice de la Kremlin cu privire la vectorului european ales de R. Moldova. Politica externă a Rusiei identifică poziția Occidentului ca fiind principala amenințare la adresa sa, autoidentificându-se ca „stat-civilizație originală, cu o vastă putere eurasiatică și euro-pacifică care a reunit poporul rus și alte popoare ce alcătuiesc comunitatea culturală și civilizațională a lumii ruse.”¹³

Raporturile dintre cele două state s-au schimbat, începând cu iulie 2021, și, în special, după februarie 2022, când Republica Moldova a ales cursul european de dezvoltare. Moscova a devenit tot mai agresivă, punând presiune pe Chișinău, asemănător perioadei 2013-2014, în contextul semnării Acordului de Asociere cu UE. Problemele de securitate națională au devenit primordiale pentru Republica Moldova, iar dezvoltarea capacităților de apărare

¹³ Noul Concept de politică externă rus și impactul asupra Republicii Moldova, IPN. Disponibil: https://www.ipn.md/ro/noul-concept-de-politica-externa-rus-si-impactul-asupra-7978_1096212.html

a țării și reforma sistemului de securitate au devenit prioritare, împreună cu decizia de aderare la UE.

Războiul Rusiei împotriva Ucrainei a schimbat ordinea de securitate europeană și mondială, și a influențat foarte mult percepțiile Uniunii Europene cu privire la securitatea Europei de Est. Dincolo de sancțiunile aplicate ca urmare a agresiunii F. Ruse în Ucraina, are loc o accelerare a procesului de integrare europeană, ca răspuns la cererile de aderare depuse la 28 februarie, de Ucraina, apoi la 3 martie, de Georgia și Moldova. Pentru Republica Moldova, dar și pentru securitatea regională, UE devine astfel un actor important, dacă nu chiar cel mai important, în consolidarea sistemului de securitate națională. Odată cu acordarea statutului de țară candidată de către Consiliul European la 23 iunie 2023, și cu decizia luată la 14 decembrie 2023, de către cele douăzeci și șapte de state membre UE, de a deschide negocierile de aderare cu Ucraina și Moldova¹⁴, țara noastră trebuie să parcurgă pas cu pas proceduri complexe pentru a corespunde condițiilor de aderare într-un mediu de securitate instabil. Iar calitatea actului de guvernare a sectorului de securitate poate influența nemijlocit mersul reformelor și alinierea la aquis-ul comunitar. Dincolo de această realizare de politică externă a țării, aderarea la UE nu este numai o dimensiune *in corpore* a procesului decizional, există reguli scrise, mișcări unice, ținte clar definite ca urmare a realizării celor 35 de capitole de negociere. Iar în materie de securitate, în următoarea perioadă, Republica Moldova trebuie să țină cont și de faptul că:

- (-) aderarea Republicii Moldova la UE depinde în mare parte de capacitatea Ucrainei de a învinge Rusia;
- (-) procesul de aderare nu este unul ireversibil;
- (-) consolidarea sectorului de securitate și apărare trebuie să continue rapid, iar miza trebuie să fie pe resursele naționale;
- (-) reglementarea conflictului transnistrean nu trebuie să dispară de pe agenda de securitate, dacă chiar există premisa de aderare conform scenariului cipriot.

¹⁴ A se vedea: Detalii privind cronologia și etapele demarării procesului de aderare, Pagina oficială a Consiliului European. Disponibil: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/moldova/>

1.2 Implicațiile mediului de securitate asupra securității naționale: factori de impact

Mediul internațional și regional de securitate, care are implicații asupra securității Republicii Moldova, este marcat de transformări în relațiile de putere în regiunea Mării Negre, dar și pe continentul european. Republica Moldova face parte din spațiul de interes al F. Ruse¹⁵ și este considerată parte din arealul prin care trece „linia geopolitică de fractură”. În guvernarea sectorului de securitate este important să fie luate în considerare riscurile geopolitice, iar pentru gestionarea eficientă a acestora trebuie analizați factorii care amplifică aceste riscuri atât din perspectiva externă, cât și internă.

Poziția geografică a Republicii Moldova în vecinătatea conflictului din Ucraina și regiunea separatistă Transnistria, face acest stat deosebit de vulnerabil la orice acțiuni cu caracter extern și intern din partea Rusiei. Federația Rusă nu urmărește doar distrugerea statalității țării vecine Ucraina, dar și extinderea posesiunilor sale teritoriale, mai departe vizând și teritoriul R. Moldova prin creșterea unui coridor militar terestru Odessa-Tiraspol-Chișinău. Astfel, Rusia cu suportul direct al opoziției pro-ruse exploatează și alimentează gradul de vulnerabilitate internă prin acțiuni de tip hibrid, desfășurate în domeniul politic, economic, energetic, social, informațional, cibernetic, cu scopul subminării ordinii constituționale și impunerii unui regim docil la conducerea Republicii Moldova.

Creșterea tensiunii la nivel regional creează amenințări la adresa securității Republicii Moldova, complică dezvoltarea economică și asigurarea bunăstării, iar consolidarea capacităților din sectorul de apărare și securitate națională devine un imperativ strategic urgent. Evoluția situației de criză care a urmat războiului din Ucraina, ilustrează cum aspectele interne și externe ale securității sunt legate în mod indisolubil.

În continuare, vor fi analizați principalii factori de impact care influențează mediul intern de securitate; acești factori, fie că este vorba de amenințări sau vulnerabilități, au un caracter complex și sunt interconectați.

Efortul Federației Ruse de a destabiliza și slăbi Republica Moldova, prin blocarea capacității de a consolida reziliența societală, militară, economică, instituțională, dar și a procesului de

¹⁵ NOTĂ : Doctrina Militară a F. Ruse (2014) și Strategia de Securitate Națională (2015) reflectă obsesia generală a Kremlinului pentru fragmentare și subversive în regiunea Mării Negre și Caucaz, dar rămâne aceste documente reflectă de asemenea că aceasta va utiliza instrumente inclusiv preemtive de a-și menține interesul său de putere față de așa numita „vecinătate apropiată” din care face parte și Republica Moldova. Mai mult, noul Concept de politică externă a F. Ruse (semnat la 31 martie 2023 de V. Putin) evidențiază conceptul de „străinătatea apropiată” – zonă de influență exclusivistă a F. Ruse, intenționând să acorde o atenție prioritară asigurării „protecției garantate a Rusiei, a aliaților și a partenerilor săi în orice evoluție a situației militaro-politice din lume”.

integrare în Uniunea Europeană și de construire a parteneriatelor de securitate cu statele occidentale.

Dependența energetică: Republica Moldova nu are resurse energetice proprii. Pentru decenii, țara a fost dependentă 100% de gazul din Federația Rusă – vulnerabilitate valorificată de Moscova ca instrument de influență sau manipulare, afectând deciziile strategice naționale. Însă, evoluțiile din mediul extern și intern de securitate au determinat transformări rapide în sectorul energetic. Dependența de gazul rusesc a fost redusă dramatic. S-au făcut pași remarcabili într-un timp relativ scurt pentru diversificarea aprovizionării cu gaze naturale și energie electrică. Începând cu decembrie 2022, Moldova a oprit aproape în întregime achiziționarea de gaze de la *Gazpromul* rusesc, cu excepția regiunii separatiste transnistrene, care nu și-a plătit consumul de gaz de ani de zile. *Moldovagaz* a achiziționat cantități ne semnificative (~2 milioane mcm) de la *Gazprom*, în martie 2023, pentru a evita plata oricăror penalități conform prevederii contractului *take or pay*. Ca urmare a provocărilor legate de securitatea energetică, în februarie 2023, a fost înființat Ministerul Energiei sub noua structură guvernamentală, iar țintele naționale privind securitatea energetică vor fi stabilite în Planul Național integrat privind Energia și Clima¹⁶, și vor fi integrate și în alte documente strategice care sunt în curs de elaborare. Transmiterea în locațiune a rețelelor de transport a gazelor naturale către SRL *Vestmoldtransgaz*, stabilește anumite avantaje pentru asigurarea securității energetice a țării:

- (-) eliminarea poziției de monopol pe care o deținea *Moldovagaz*, în calitate de transportator și furnizor al gazelor naturale în R. Moldova;
- (-) posibilitatea de a diversifica sursele de import a gazelor naturale;
- (-) oportunitatea de a se integra mai rapid cu piața energetică regională;
- (-) susținerea procesului de aderare a Republicii Moldova la UE;
- (-) extinderea conexiunilor transfrontaliere și accesul la instrumente de cooperare regională care consolidează expertiza locală și accelerează implementarea celor mai bune practici;
- (-) atragerea de noi investiții și modernizarea infrastructurii țării.

¹⁶ Planul Național integrat privind Energia și Clima (PNEC), Concept. Disponibil: https://particip.gov.md/ro/download_attachment/20183

PARTEA I

Merită subliniat că sporirea nivelului de asigurare a securității energetice contribuie la percepția cetățenilor privind UE. Pe parcursul anului 2023, datele sondajului IPRE/CBS-AXA au arătat o creștere notabilă a sprijinului pentru aderarea Republicii Moldova la UE – de la 51,2% la 55,4%, pe fondul reducerii numărului celor indeciși, de la 12,70% la 8,9%, și a descreșterii oponentilor aderării la UE, de la 31,3% la 30,3%. Unul din factori care a contribuit la această creștere este capacitatea statului de a depăși provocările energetice legate de sezonul rece, inclusiv prin intermediul asistenței extinse acordată de către Bruxelles și statele occidentale, care a consolidat rolul UE ca partener strategic al Republicii Moldova¹⁷.

Corupția și slăbiciunea statului de drept: cu toate că au fost făcuți pași pentru consolidarea instituțiilor mandatate să combată corupția, aceasta rămâne în continuare o problemă semnificativă pentru R. Moldova. Combaterea corupției este una dintre cele nouă recomandări făcute de Comisia Europeană în contextul acordării statutului de țară candidată la Uniunea Europeană pentru Moldova, iar raportul de țară, publicat în noiembrie 2023, notează că, deși au fost făcute progrese în reforma sistemului judiciar, investigarea cazurilor de mare corupție nu a dat rezultate satisfăcătoare¹⁸. Corupția subminează eforturile de securitate, erodând încrederea publică și slăbind instituțiile. Strategia Securității Naționale, adoptată în decembrie 2023, menționează acest fenomen ca amenințare importantă la adresa securității și identifică un număr de opt direcții de acțiune care trebuie urmate pentru a reduce riscurile de corupție în diferite domenii¹⁹.

Instabilitate politică: Moldova a cunoscut perioade de instabilitate politică, cu schimbări frecvente în guvern, accentuare a polarizării și dificultăți în procesele de guvernare și implementare a politicilor. În contextul campaniilor electorale sau al dezbaterii unor decizii strategice, instabilitatea politică poate fi amplificată de forțe politice finanțate și susținute de Moscova, care urmăresc sabotarea procesului de aderare la UE sau crearea unui *haos controlat*, exploatând vulnerabilitățile legate de regiunea Transnistreană, dar și de situația politică complexă din Găgăuzia. Acest factor, precum și cei care vor fi evidențiați în continuare, sunt amplificați de **lipsa coeziunii societății** și **neintegrarea minorităților etnice**. În regiuni cu densitate compactă (Găgăuzia, Taraclia, localități din Nordul țării etc.) problema se resimte și mai mult. Necunoașterea limbii de stat, insuficiența percepției

17 Majoritatea cetățenilor Republicii Moldova susțin aderarea țării la Uniunea Europeană. Notă analitică. IPRE, 2023. Disponibil: <https://ipre.md/2023/12/13/nota-analitica-ipre-majoritatea-cetatenilor-republicii-moldova-sustin-aderarea-tarii-la-uniunea-europeana> nota-analitica-ipre-majoritatea-cetatenilor-republicii-moldova-sustin-aderarea-tarii-la-uniun/

18 Raportul de țară, p.27. Disponibil: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/moldova-report-2023_en

19 A se vedea: Strategia securității naționale a Republicii Moldova, punctul 28. Disponibil: HP391/2023 (legis.md)

de apartenență la stat, expunerea mult mai mare la dezinformare și propagandă toxică, disensiunile la nivel de elite politice locale și naționale, cresc riscurile exploatarei minorităților etnice pentru acțiuni subversive. Unul dintre subiectele activ alimentate de propagandă și dezinformare ale Kremlinului, vizează alimentarea conflictelor pe criterii etnice și lingvistice.

Vulnerabilitate sporită față de dezinformare și manipularea opiniei publice.

În mod special, trebuie să remarcăm campaniile de propagandă toxică și manipulare care țintesc parteneriatele de securitate, acțiunile aliaților externi ai Republicii Moldova, dar și eforturile de fortificare a rezilienței. Subiectul neutralității constituționale este explorat în mod manipulator pentru a descuraja suportul public pentru întărirea capacităților de apărare și de securitate a R. Moldova. Dezinformarea este utilizată pentru a amplifica toate riscurile și vulnerabilitățile. Această vulnerabilitate este determinată și de **lipsa culturii de securitate la nivelul societății și al clasei politice, comunicarea publică precară în domeniul securității și apărării** diminuează suportul public și politic pentru acțiuni mai hotărâte de întărire a securității și apărării.

Ca și multe alte țări din regiunea Estică a Europei, R. Moldova se confruntă cu o serie de amenințări noi hibride, inclusiv probleme legate de știrile false, propagandă, securitate cibernetică și securitatea infrastructurii critice. În ultimii ani, au existat îngrijorări cu privire la utilizarea de către Rusia a dezinformării ca instrument de influențare a opiniei publice și de semănare a discordiei în Moldova. Potrivit unui studiu recent, intitulat „Rezistența la dezinformare în Europa Centrală și de Est”, Moldova este cea mai expusă țară din Europa de Est la propaganda rusă, cu mass-media foarte influente în limba rusă, biserica ortodoxă Rusă, sărăcia și lipsa de încredere în clasa politică. Strategia *soft power* a Rusiei este exprimată în cele mai multe cazuri prin intermediul mass-media rusești, care poate fi explicată în mare parte prin nostalgia pe care moldovenii o simt încă pentru anumite conținuturi media de care s-au atașat în trecut.²⁰

Fake news și propaganda. Rusia alimentează răspândirea surselor externe și interne de dezinformare și manipulare a informațiilor în Moldova. Izbucnirea războiului în Ucraina, în februarie 2022, a exacerbât provocările la adresa spațiului informațional al Moldovei, deoarece rapoartele și zvonurile nesigure despre refugiați și amenințările cu bombă din Transnistria s-au răspândit pe platformele media. Canalele de televiziune care difuzează, în principal, în limba rusă și care retransmit televiziunea de stat rusă (*de exemplu, RTR Moldova, Primul în Moldova și NTV*) au cele mai mari ratinguri în regiunile cu populații

²⁰ Madalin Necsutu, Moldova Highly 'Vulnerable' to Russian Propaganda, Study Says, in: BalkanInsight, Chisinau, July 26, 2018. Disponibil: <https://balkaninsight.com/2018/07/26/moldova-the-most-vulnerable-country-to-russian-propaganda-07-26-2018/>

PARTEA I

minoritare etnice semnificative. Deși președintele Maia Sandu a promulgat Legea Securității informaționale în iunie 2022, pentru a interzice difuzarea știrilor de stat rusești și a analizelor politice, oligarhii prorusi din Moldova continuă să răspândească știri false și propagandă prin intermediul televiziunii și a mass-mediei online.²¹

Cei mai vulnerabili la propaganda rusă sunt comunitățile minoritare din Moldova, care preferă mass-media prorusă. Sondajele recente au arătat că 90% din locuitorii Găgăuziei au acces la mass-media în limba rusă, iar majoritatea găgăuzilor își exprimă încrederea extremă în știrile de limbă rusă, inclusiv în posturile de televiziune legate de Kremlin, PSRM și Partidul Șor.²²

Prin diseminarea informațiilor înșelătoare, Rusia poate încerca să manipuleze sentimentul public, să submineze încrederea în instituțiile și conducerea Moldovei și să creeze diviziuni între diferitele grupuri din țară. **Pentru a combate această problemă, Moldova trebuie să consolideze educația mediatică în rândul cetățenilor săi, să încurajeze jurnalismul responsabil și să implementeze măsuri de identificare și combatere a campaniilor de dezinformare și propagandă.** Pentru a răspunde provocărilor legate de știrile false, propaganda și campaniile de dezinformare, în iulie 2023, a fost înființat *Centrul pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării* care are misiunea să combată acțiuni specifice ce pot periclita interesele naționale. Până acum nu au existat inițiative de a consolida cooperarea între instituții în lupta împotriva dezinformării, manipulării informațiilor și ingerințelor străine, care prezintă pericol sau pot pune în pericol securitatea națională și realizarea intereselor naționale.

Vulnerabilități economice: provocările economice ale țării, inclusiv rata ridicată de sărăcie și oportunitățile limitate de angajare, pot duce la tulburări sociale. Ca urmare a înrăutățirii situației social-economice a populației, poate scădea gradul de încredere și suport pentru Guvern în parcursul său european. Cu toate acestea, reieșind din Raportul comprehensiv al Comisiei Europene din noiembrie 2023, „statul are încă o influență considerabilă asupra sectoarelor economice cheie, inclusiv telecomunicațiile, energia și transporturile, precum și în stabilirea prețurilor. Autoritățile efectuează o analiză cuprinzătoare a întreprinderilor de stat, dintre care unele înregistrând pierderi, pentru a le restructura și privatiza. În același timp, aceștia lucrează pentru a îmbunătăți guvernanta corporativă și responsabilitatea în sector. În ciuda recesiunii economice, sectorul financiar rămâne stabil, reflectând impactul

21 A se vedea: President Maia Sandu promulgated the law banning Russian news broadcasts in Moldova, Ziarul de Gardă. Disponibil: <https://www.zdg.md/en/?p=9054>

22 Daniel Salaru, Strengthening Moldova's independent press in the shadow of polarization and propaganda, Analysis. International Press Institute, Aug 31, 2022. Disponibil: <https://ipi.media/analysis-strengthening-moldovas-independent-press-in-the-shadow-of-polarization-and-propaganda/>

reformelor anterioare și măsurile de reglementare prompte pentru a reduce creșterea rapidă a creditării populației”²³.

Infrastructura inadecvată: lipsa infrastructurii moderne și a sistemelor de securitate poate limita capacitatea Guvernului de a răspunde eficient la amenințările emergente la adresa securității. Acest subiect presupune următoarele aspecte-cheie:

Infrastructura de transport, inclusiv drumurile, căile ferate și aeroporturile, a fost adesea criticată pentru că este depășită și are nevoie de îmbunătățiri semnificative. În cazul unei amenințări la adresa securității, mobilizarea și răspunsul rapid pot fi împiedicate de condițiile rutiere precare și de accesul limitat la zonele îndepărtate.

Infrastructura de comunicații: comunicarea eficientă este esențială pentru a răspunde amenințărilor la adresa securității, iar infrastructura inadecvată poate împiedica capacitatea Guvernului de a coordona răspunsurile, de a disemina informații și de a menține conștientizarea situației.

Securitatea frontierelor se bazează în mare măsură pe caracteristicile geografice ale țării, dar infrastructura și tehnologia mai moderne ar spori supravegherea și controlul frontierelor. Infrastructura inadecvată de securitate a frontierei poate lăsa țara vulnerabilă la diverse amenințări, inclusiv contrabanda și trecerea ilegală a frontierei.

Securitatea cibernetică – aspect critic al securității naționale. Infrastructura IT inadecvată și măsurile de securitate cibernetică pot lăsa R. Moldova susceptibilă la atacuri ciberneticе, care pot perturba funcțiile guvernamentale critice și infrastructura națională.

Infrastructura energetică: infrastructura energetică a Moldovei, în special sub forma rețelelor electrice și a instalațiilor de producere a energiei electrice, a fost adesea depășită și vulnerabilă la perturbări. Acest sector necesită investiții multiple, în special cu suportul partenerilor externi, de ex., Republica Moldova va primi asistență financiară de la Agenția Franceză pentru Dezvoltare în scopul consolidării infrastructurii energetice și dezvoltării rezistenței la schimbările climatice²⁴.

Infrastructura de răspuns în caz de urgență: infrastructura inadecvată pentru serviciile de urgență, cum ar fi spitalele, stațiile de pompieri și facilitățile poliției, poate împiedica

23 Primul Raport comprehensiv al Comisiei Europene a fost publicat în 8 Noiembrie 2023. Disponibil: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/moldova-report-2023_en

24 A se vedea: AFD va acorda Moldovei un împrumut pentru consolidarea infrastructurii energetice și dezvoltarea rezistenței la schimbările climatice, Ministerul Finanțelor. Disponibil: <https://www.mf.gov.md/ro/content/afd-va-acorda-moldovei-un-%C3%AEmprumut-pentru-consolidarea-infrastructurii-energetice-%C8%99i>

PARTEA I

capacitatea Guvernului de a răspunde eficient la amenințările la adresa securității, indiferent dacă sunt dezastre naturale sau incidente provocate de om.

Corupția și guvernanta: infrastructura inadecvată poate exacerba problemele legate de corupție și guvernanta, deoarece resursele limitate pot duce la o gestionare defectuoasă și la oportunități de activități ilicite. Aceste probleme pot slăbi capacitatea Guvernului de a aborda problemele de securitate în mod eficient.

Amenințările cibernetice: la fel ca și alte state din Europa de Est, Moldova se confruntă cu amenințări cibernetice din partea actorilor statali și nestatali care încearcă să perturbe infrastructura critică, să fure informații sensibile sau să se angajeze în campanii de dezinformare. Pe măsură ce digitalizarea și dependența de tehnologie cresc, amenințările cibernetice devin mai răspândite. Atacurile cibernetice asupra instituțiilor guvernamentale, infrastructurii critice, întreprinderilor și persoanelor fizice, prezintă riscuri pentru securitatea și stabilitatea națională. **Moldova trebuie să acorde prioritate măsurilor de securitate cibernetică, inclusiv sporirea capacităților sale de apărare cibernetică, dezvoltarea unui cadru juridic robust pentru incidentele cibernetice și promovarea parteneriatelor public-privat pentru a combate în mod eficient amenințările cibernetice.**

Schimbările climatice și probleme de mediu. Chiar dacă în Republica Moldova acestea nu au fost resimțite până la situația apariției unui conflict direct, degradarea stării mediului, lipsa de resurse, precum și accesul la acestea pot duce în mod semnificativ asupra unor destabilizări la nivel de securitate. La nivel național, nu putem neglija și percepția populației care consideră că **problemele de mediu** au un impact direct asupra vieții acestora. Absența unui sistem de gestionare a deșeurilor, împreună cu existența depozitelor de deșeuri neautorizate și, pe de altă parte, poluarea apei și epuizarea resurselor de apă – sunt problemele de mediu cel mai ușor înțelese și percepute de populație, motiv pentru care continuă să obțină un procentaj atât de înalt și rămân vizibile. La nivel internațional au fost identificate, în anul 2020, cel puțin cinci riscuri pe care profesioniștii în securitate le prevăd în circumstanțele actuale, iar unele dintre ele sunt aplicabile, inclusiv pentru țara noastră. Cele reprezentative pentru situația actuală în Republica Moldova țin, în special, de *resursele de apă și de securitatea energetică a țării*.

Astfel, un risc reprezentativ pentru Republica Moldova este **insecuritatea apei, agravată de schimbările climatice**. Apa de suprafață ca sursă primară de alimentare cu apă potabilă, și anume apa din râul Nistru (93% din or. Chișinău se alimentează cu apă) este degradată, fiind condiționată de intensificarea impactului schimbărilor climatice, dar și de către considerentele tehnologice. Impactul antropic asupra ecosistemului râului Nistru este influențat, inclusiv de către instalațiile hidroenergetice, construite în Ucraina, care duc la procese ireversibile

și la degradarea râului în ansamblu, precum și la dispariția unui număr de specii de pești. Se prognozează că schimbările climatice și intensificarea impactului acestora, va duce la scăderea apelor de suprafață cu 16-20% până în anul 2030.

În același timp, nu putem neglija că securitatea energetică este abordată în contextul schimbărilor climatice, pentru a asigura sustenabilitatea acestora. Prin inițierea procesului de aderare la UE, Republica Moldova va trebui să-și ajusteze politicile naționale de mediu la cele ale UE, dar și la Regulamentul (UE) 2018/1999 al Parlamentului European și al Consiliului privind guvernarea Uniunii energetice și a acțiunilor climatice, document ce vine să stabilească fundamentul legislativ necesar pentru o guvernare fiabilă, favorabilă incluziunii, eficientă din punctul de vedere al costurilor, transparentă și previzibilă, care să asigure atingerea obiectivelor Uniunii energetice, prevăzute pentru anul 2030 și pe termen lung, în conformitate cu Acordul de la Paris din 2015 asupra schimbărilor climatice. Acesta a fost încheiat în urma celei de a 21-a sesiuni a Conferinței părților la Convenția-cadru a Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice („Acordul de la Paris”), prin eforturi complementare, coerente și ambițioase din partea Uniunii și a statelor sale membre, limitând totodată complexitatea administrativă.

Republica Moldova este o țară vulnerabilă în fața schimbărilor climatice, cu amenințări ecologice și lipsa resurselor naturale, iar degradarea calității mediului constituie un factor predominant ce poate influența asupra securității statului. Agenda 2030 pentru Dezvoltare Durabilă și Obiectivele de dezvoltare durabilă oferă un set ambițios de ținte multidimensionale care fundamentează măsurile la toate nivelurile și mobilizează comunitatea internațională. Dar eforturile rămân în mare măsură compartimentate, abordând separat schimbările climatice, pierderea biodiversității, conflictele, migrația, refugiații, pandemiile și protecția datelor. Aceste eforturi ar trebui consolidate, dar nu abordate în mod individual, pentru a resimți acele progrese setate atât la nivel global, cât și regional.

Raportul de țară al Comisiei Europene cu referire la clusterul 4 privind *Agenda Verde și conectivitate durabilă*, a constatat că **Moldova se află într-un stadiu incipient de pregătire în domeniul mediului și al schimbărilor climatice**. Respectiv, țara a făcut unele progrese prin adoptarea legislației transversale de mediu și implementarea legilor privind protecția naturii și emisiile industriale. Moldova are un anumit nivel de pregătire în domeniile transporturilor și rețelelor transeuropene, inclusiv asocierea la Facilitatea privind Conectivitatea Europei și statutul de observator în Comunitatea Transporturilor. În ceea ce privește energia, Moldova a făcut progrese bune: a avut cea mai mare rată de performanță a progresului dintre părțile contractante în Raportul anual de implementare a Comunității Energetice, în 2022.

CAPITOLUL 2. PERSPECTIVA EUROPEANĂ ȘI SECURITATEA REGIONALĂ

2.1 Instrumente de cooperare cu Uniunea Europeană în consolidarea securității naționale

Conform Raportului comprehensiv al Comisiei Europene privind relația de bună vecinătate și cooperarea regională, se constată că R. Moldova menține un dialog bun și participă activ la diferite platforme de cooperare regională. Printre acestea se numără Inițiativa Central Europeană (CEI), Organizația de Cooperare Economică a Mării Negre (OCEMN), Organizația pentru Democrație și Dezvoltare Economică (GUAM), Procesul de Cooperare Sud-Est European (SEECF) și Consiliul de Cooperare Regională (RCC). De asemenea, țara contribuie la implementarea Acordului de Liber Schimb Central European (CEFTA). Moldova a prezidat reuniunea GUAM în 2022 și a OCEMN în a doua jumătate a anului 2022 și și-a asumat președinția CEI, în ianuarie 2023²⁵.

Dacă ne referim direct la contextul mediului regional de securitate și guvernarea sectorului de securitate, putem evidenția că, de la începutul agresiunii Rusiei în Ucraina, Uniunea Europeană a contribuit activ la consolidarea sectorului securității și apărării al R. Moldova, consolidând cooperarea cu R. Moldova în materie de securitate, dar și de apărare. Pe de o parte, liderii Uniunii Europene înțelegeau că în cazul ocupării Ucrainei de către Rusia, următoarea țintă va fi R. Moldova, iar aceasta aducea Federația Rusă la frontierele UE și NATO, în vecinătatea României. Pe de altă parte, până la invazia militară în Ucraina, au fost dezvoltate instrumente de consolidare a Politicii de Securitate și Apărare Comună a UE, inclusiv pe dimensiunea asistenței externe, care au permis intensificarea investițiilor în dezvoltarea sectorului de securitate și apărare al R. Moldova. De aceea, pe parcursul ultimei perioade, Uniunea Europeană prin instrumentele sale de finanțare externă a sprijinit și instituțiile de forță, precum Ministerul Apărării (MA) și Ministerul Afacerilor Interne (MAI).

MAI a fost și este asistat prioritar în domeniul migrație și azil, dar și în materie de apărare a frontierei. Asistența a fost de natură financiară, materială și sub formă de detașare a experților de la FRONTEX pentru consilierea, instruirea și cooperarea nemijlocită la punctele de trecere a frontierei și gestionarea fluxului de refugiați venit din Ucraina. În noiembrie 2022, a fost înființat un mecanism operațional denumit Centrul de securitate al Uniunii Europene pentru securitatea internă și gestionarea frontierei de stat a R. Moldova, supranumit și HUB-

²⁵ Primul Raport comprehensiv al Comisiei Europene a fost publicat în 8 Noiembrie 2023. Disponibil: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/moldova-report-2023_en

ul UE pentru securitate. HUB-ul are rolul de a spori capacitatea subdiviziunilor MAI să facă față creșterii alarmante a crimelor transfrontaliere și a amenințărilor hibride, care au devenit mai numeroase și mai sofisticate de la începutul războiului din Ucraina.

Amintim faptul că Republica Moldova, în 2014, a semnat Acordul de asociere, iar aceasta a contribuit la armonizarea legislației Republicii Moldova cu cea a UE pe parcursul ultimilor 9 ani, dar și la Reforma Sectorului de Securitate. Astfel, în unele domenii ale securității s-a avansat destul de mult. Faptul că UE a oferit sprijin considerabil Ministerului Afacerilor Interne și subdiviziunilor acestuia, îndeplinirea acțiunilor din cadrul angajamentelor asumate în domeniul ordinii publice și statului de drept, luptei cu corupția și crima organizată și alte domenii relevante au deja un avans în implementarea acțiunilor în procesul de aderare, în comparație cu alte sectoare. Astfel, asistența UE pentru MAI a fost substanțială și până la războiul din Ucraina. UE a fost mereu susținătoarea dezvoltării unui stat de drept veritabil, cu organe de drept dotate cu capacități necesare de a apăra ordinea publică, de a asigura securitatea frontierei de stat și de a răspunde situațiilor excepționale în diferite domenii.

În ce privește sectorul de apărare, inițial, UE și R. Moldova au avut o cooperare foarte modestă. Aceasta a constat în participarea militarilor moldoveni în misiunile UE de instruire pe continentul African (de ex. EUTM Mali, EUMAM în Republica Centrafricană). Militarii Armatei Naționale (AN) și personalul civil beneficia de instruire desfășurată în cadrul PSAC a UE. În perioada 2014-2021, au fost detașați 9 experți naționali în cadrul misiunilor UE de gestionare a crizelor²⁶. În același context, Reprezentanții Ministerului Apărării au dorit să intensifice cooperarea militară prin participarea la proiectele *Cooperării Practice Permanente* (PESCO) și la activitățile *Agenției Europene pentru Apărare* (EDA), precum și prin aderarea la *Instrumentul Facilitate Europeană pentru Pace* (EPF).

De apreciat este faptul că, în martie 2021, a fost înființat *Instrumentul European pentru Pace / Facilități Europene pentru Pace* pentru a finanța toate acțiunile Politicii Externe și de Securitate Comune (PESC)²⁷ în domeniile militar și de apărare, cu scopul de a preveni conflictele, de a menține pacea și de a consolida securitatea prin sporirea capacității statelor terțe în ceea ce privește apărarea. Odată cu lansarea EPF, a fost dat un nou impuls în domeniul apărării, deși EPF a fost gândit să contribuie la creșterea eficacității Acțiunii Externe a UE, prin consolidarea capacităților operațiunilor de sprijinire a păcii și gestionarea

26 A se vedea: *Politica de Securitate și Apărare Comună*. Disponibil: <https://mfa.gov.md/ro/content/politica-europeana-de-aparare-si-securitate-comuna>

27 NOTĂ: De menționat că rata de aliniere a Republicii Moldova la declarațiile PESC și măsurile restrictive au fluctuat între 50 și 80% în ultimii ani. În: *Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union*, p. 50, Disponibil: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_32_%20Moldova.pdf

PARTEA I

fluxului de emigranți ilegali de pe continentul African. Totuși, EPF își propune să consolideze și capacitățile țărilor terțe și ale organizațiilor partenere în chestiuni militare și de apărare. Respectiv, în domeniul apărării, pentru anul 2021, Consiliul European a aprobat măsurile de asistență (7 mil. euro) pentru R. Moldova, direcționate spre consolidarea capacităților medicale ale Armatei Naționale și creșterea capacităților genștilor. În contextul invaziei militare în Ucraina, a fost nevoie ca UE să consolideze eficiența instrumentului financiar EPF, astfel că UE a devenit și cel mai mare contribuitor la consolidarea capacității de apărare a R. Moldova. Consiliul a adoptat în iunie 2022, o măsură de asistență în cadrul EPF în valoare de 40 de milioane de euro în beneficiul Forțelor Armate ale R. Moldova. Această măsură de asistență contribuie la consolidarea capacităților unităților de logistică, mobilitate, comandă și control, apărare cibernetică, recunoaștere aeriană fără pilot (radar mobil de supraveghere cu rază lungă de acțiune la sol) și comunicații tactice ale AN ale Moldovei, prin furnizarea de echipamente neletale, provizii și servicii relevante, inclusiv instruire legată de echipament.

Astfel, cooperarea în domeniul securității și apărării a crescut substanțial în anul 2023, în special, pe segmentul ce ține de modernizarea armatei și creșterea capacităților militare cu care Moldova intenționează să contribuie la operațiuni internaționale de securitate sub egida ONU, NATO și UE. Mai mult, eficiența și rapiditatea finanțării programelor de înzestrare cu echipament militar prin intermediul Instrumentului Facilitate Europeană pentru Pace au depășit așteptările specialiștilor din domeniul apărării. Astfel, Uniunea Europeană și-a asumat conștient rolul de a complementa eforturile NATO în domeniul securității cooperative.

Cu toate acestea, există anumite limite în ceea ce privește capacitatea instituțională: în pofida progreselor realizate în cadrul Instrumentului european pentru pace, Raportul Comisiei Europene din 2022, subliniază că există dificultăți importante la nivel de capacități²⁸. Aici sunt evidențiate deficiențele la nivelul infrastructurii, capitalului uman și, cel mai important, la nivelul rezultatelor în ceea ce vizează reformele și modernizarea statului. Procesul de reformă se confruntă cu constrângerile bugetare și politice interne, ceea ce indică o capacitate instituțională limitată de a dezvolta o atitudine preventivă față de provocările la adresa securității și apărării naționale. În același timp, **dependența de sprijinul extern, evidențiază o capacitate redusă de autonomie în sectorul de securitate.**

Nu în ultimul rând, trebuie menționat că un element prioritar din punct de vedere al securității și apărării, devine contracararea amenințărilor hibride, or planul stipulează concret că revizuirea

28 NOTĂ: Raportul din iunie 2022 a Comisiei Europene care analizează nivelul de pregătire al R. Moldova din punctul de vedere al standardelor înaintate către statele membre ale UE indicau rezultate modeste a țării pe subiecte de reformă. Conform raportului respectiv, referindu-ne la securitate, s-a constatat **un anumit nivel de pregătire** la domeniul *Justiție, libertate și securitate* (Capitolul 24) și **un nivel moderat de pregătire** în trei domenii, unul se referă la *Politica externă, securitate și apărare* (Capitolul 31).

documentelor strategice de planificare a apărării trebuie să aibă loc, inclusiv prin prisma amenințărilor hibride. Mai mult decât atât, se planifică elaborarea unui Protocol Operațional pentru Contracurarea Amenințărilor Hibride. Un alt aspect al planului este angajamentul de a participa cu un contingent de militari în una dintre misiunile de gestionare a crizelor ale UE. La momentul actual, Republica Moldova nu are contingente detașate în misiunile UE.

În acest cadru, trebuie menționat faptul că la 24 aprilie 2023 a fost deschisă Misiunea de parteneriat a Uniunii Europene în R. Moldova (EUPM Moldova) de către Consiliul Uniunii Europene. EUPM Moldova a fost înființată în cadrul Politicii de Securitate și Apărare Comună. Obiectivul acestei misiuni civile este de a spori reziliența sectorului de securitate al țării în domeniul gestionării crizelor și al amenințărilor hibride, inclusiv al securității cibernetice și al contracurării manipulării și interferenței informațiilor străine. Misiunea va oferi consultanță strategică cu privire la dezvoltarea strategiilor și politicilor și va identifica nevoile de consolidare a capacităților de avertizare timpurie, detectare, identificare, atribuire a amenințărilor și răspuns la amenințările hibride. EUPM Moldova va implementa și proiecte în aceste domenii. De aici și așteptările autorităților R. Moldova privind dezvoltarea unor pași concreți pentru consolidarea securității cibernetice cu asistența UE. Securitatea cibernetică reprezintă un alt pilon de bază pentru consolidarea sectorului de securitate și apărare a Republicii Moldova, mai ales că, la 2 mai 2023, a fost adoptată cu sprijinul UE *Legea privind securitatea cibernetică a Republicii Moldova*. Legea are drept scop îmbunătățirea rezilienței la amenințările hibride și creșterea rezistenței cibernetice a organizațiilor din sectorul public și a infrastructurii critice din țară. Cooperarea continuă cu UE în materie de securitate, reflectă o evoluție pozitivă prin instituirea Centrului pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării, existând o premisă de consolidare a capacității statului privind asigurarea securității spațiului informațional și creșterii gradului de reziliență a societății în fața amenințărilor cu caracter hibrid.

Sprijinul UE pentru sectorul de securitate și apărare nu este posibil fără instrumente adecvate de dezvoltare, și nici fără existența unui dialog politic constant atât cu reprezentanții instituțiilor UE pe teritoriul R. Moldova, cât și prin intermediul unor platforme, precum Comunitatea Politică Europeană (CPE). Platforma respectivă oferă țării acces la o gamă largă de lideri europeni, cum ar fi marile puteri militare - Regatul Unit și Turcia sau marii furnizori de energie - Azerbaidjan sau Norvegia, sau la experiența colegilor din Balcanii de Vest, care sunt și ei în proces de aderare la UE. Summit-ul CPE care s-a desfășurat în Moldova, la 1 iunie 2023, a reprezentat pentru R. Moldova cadrul necesar să înțeleagă pozițiile și raționamentele țărilor participante, să pledeze pentru nevoile sale de apărare, dar și să dezvolte inițiative în domenii de interes comun, cum ar fi schimbările climatice, creșterea IA, sustenabilitatea energetică, migrația sau cercetarea și inovarea. În același timp, acest

PARTEA I

eveniment reprezintă un vot de încredere a CPE față de parcursul democratic pe calea reformelor europene al Guvernării.

Accelerarea implementării reformelor, dezvoltarea și consolidarea capacităților instituționale, precum și valorificarea parteneriatelor și a altor instrumente de cooperare regională sunt esențiale pentru a avansa în procesul de aderarea la UE. Recent, Ministrul Apărării a semnat documentul de aderare a R. Moldova la Procesul reuniunilor miniștrilor apărării din Europa de Sud-Est (SEDM) în calitate de membru cu drepturi depline (din 2003 R.M. a deținut statutul de observator). Având statutul de țară candidat privind aderarea la UE, R. Moldova, prin semnarea documentului respectiv, și-a exprimat interesul de a contribui cu pași concreți la securitatea și stabilitatea regională, deziderat care se aliniază cu obiectivele Procesului SEDM. Toate aceste eforturi în asigurarea deschiderii negocierilor privind procesul de aderare a R. Moldova la UE, nu trebuie să neglijeze rolul întregii societăți în acest proces or este de interes național ca acest efort să contribuie la sporirea încrederii cetățenilor în capacitățile instituționale de asigurare a securității naționale.

2.2 Procesul de aderare la Uniunea Europeană: provocări și oportunități

Războiul din Ucraina a provocat multe vulnerabilități în R. Moldova, astfel devenind mai fragilă și mai amenințată. În același context, războiul Rusiei împotriva Ucrainei a creat o puternică motivație politică, dar și geopolitică de aderare la UE a Moldovei, Ucrainei și Georgiei. Mesajul puternic al UE de-a oferi Republicii Moldova perspectiva europeană de integrare, a fost susținut de 529 de voturi covârșitoare din 558 de deputați, acordând statutul de candidat Moldovei creând, potrivit președintelui Consiliului European, Charles Michel un moment istoric și pentru UE.

La 23 iunie 2022, Consiliul European a recunoscut perspectiva europeană a Republicii Moldova și a decis să-i acorde statutul de țară candidată pentru aderare la Uniunea Europeană. Moldova ar face parte dintr-o comunitate care susține și promovează valorile democratice, statul de drept și drepturile omului. Acest lucru ar servi la consolidarea instituțiilor, a proceselor democratice și la promovarea unei mai mari stabilități politice. În același context, se vor deschide mai multe oportunități de finanțare și investiții în sectoare critice ale economiei care ar contribui la stimularea dezvoltării și la creșterea nivelului de trai.

Astfel, statutul de stat candidat la aderare, dincolo de faptul că este un deziderat fundamental al politicii interne și externe a guvernării, presupune creșterea unui potențial semnificativ de dezvoltare social-economică a țării și facilitează coeziunea socială, dar și

asigurarea securității naționale. Mai mult, **printre obiectivele de securitate incluse în noua Strategie a securității naționale a Republicii Moldova**, votată în Parlament la 15 decembrie 2023, **se regăsește și cel de „aderare la Uniunea Europeană”**, plus Strategia adoptată urmărește alinierea graduală a Republicii Moldova la prevederile „**Busolei strategice pentru consolidarea securității și apărării UE în următorul deceniu**”.²⁹

Calitatea de țară candidată ne oferă o perspectivă exactă de aderare la Uniunea Europeană, cu elemente clar definite de dezvoltare, ce includ:

- justiție corectă;
- instituții publice reziliente, dezvoltare durabilă;
- independență economică și energetică, atractivitate pentru investitori străini;
- asistență și sprijin pentru realizarea reformelor în domeniile-cheie;
- acces direct la programe europene.

Procesul de aderare la UE este unul complex și cu mai multe etape, implicând diverse criterii și condiții prestabilite. Acest lucru permite oricărei țări de a progresa pe baza meritelor proprii, dar de asemenea, înseamnă că pașii spre UE pot fi blocați sau chiar inversați dacă condițiile de bază nu mai sunt îndeplinite. Raportul din iunie 2022 al Comisiei Europene, care analizează nivelul de pregătire al țării noastre din punctul de vedere al standardelor înaintate către statele membre ale UE, indica rezultate modeste ale R. Moldova pe subiectele de reformă.

Fig.1 Evaluarea Comisiei Europene privind nivelul de pregătire³⁰



29 A se vedea: A Strategic Compass for a stronger EU security and defence in the next decade. Disponibil: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

30 Publishes Analytical Reports on Alignment with the Acquis, EC. Disponibil: <https://civil.ge/archives/523783>

PARTEA I

Astfel, conform Raportului prezentat în iunie 2022, Republica Moldova se afla la următorul nivel de implementare ³¹:

nivel începător de pregătire în 12 domenii (Capitolul 5: Achiziții publice, Capitolul 32: Controlul Financiar, Capitolul 2: Libera Circulație a muncitorilor, Capitolul 6: Dreptul societăților comerciale, Capitolul 9: Servicii financiare, Capitolul 16: Impozitarea, Capitolul 19 Politica socială și ocuparea forței de muncă, Capitolul 27: Mediul și schimbările climatice, Capitolul 11: Agricultură și dezvoltarea rurală, Capitolul 13: Pescuitul, Capitolul 22: Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale, Capitolul 33: Dispoziții financiare și bugetare);

un anumit nivel de pregătire în 17 domenii (Capitolul 24: Justiție, libertate și securitate, Capitolul 18: Statistică, Capitolul 1: Libera circulație a bunurilor, Capitolul: 3 Dreptul de stabilire și libertatea de a presta servicii, Capitolul: 4 Libera circulație a capitalului, Capitolul: 7 Legea proprietății intelectuale, Capitolul 8: Politica concurențială, Capitolul 28: Protecția consumatorilor și a sănătății, Capitolul 10: Transformare digitală și media, Capitolul 17: Politica economică și monetară, Capitolul 20: Politica de întreprindere și industrială, Capitolul 26: Educație și cultură, Capitolul 29: Uniunea vamală, Capitolul 14: Transportul, Capitolul 15: Energia, Capitolul 21: Rețele transeuropene, Capitolul 12: Siguranța alimentară, politica veterinară și fitosanitară);

nivel moderat de pregătire în trei domenii (Capitolul 25: Știință și cercetare, Capitolul 30: Afaceri externe, Capitolul 31: Politica externă, securitate și apărare).

Republica Moldova a accelerat procesele de reformă, urmărind o integrare europeană rapidă cu scopul final de a deveni membru al UE, prin implementarea celor nouă condiții pe care Consiliul European le-a stabilit pentru deschiderea negocierilor de aderare la UE. Concentrându-se pe reformele sistemice, în special, în sectorul justiției, îmbunătățirea capacităților administrative și consolidarea rezilienței economice, sociale și de securitate. De asemenea, rămâne importantă îmbunătățirea mediului de afaceri, creșterea investițiilor, asigurarea independenței energetice, precum și gestionarea migrației și a frontierelor, combaterea criminalității organizate și consolidarea securității cibernetice.

La aproape un an de la obținerea de către Republica Moldova a statutului de țară candidată la Uniunea Europeană, conform Raportului preliminar al UE, țara a reușit să implementeze pe deplin trei din cele nouă condiționalități ale Comisiei Europene.³² Cele trei condiționalități pe deplin implementate țin de modificările aduse legislației electorale (**angajamentul 2**), implicarea societății civile în procesul decizional (**angajamentul 8**) și asigurarea protecției

31 Scoreboard - The true state of accession - What the Commission assessments reveal, ESI, p.16. Disponibil: <https://www.esiweb.org/publications/scoreboard-true-state-accession-what-commission-assessments-reveal>

32 Press remarks by Neighbourhood and Enlargement Commissioner Olivér Várhelyi, following the informal General Affairs Council, European Commission, 22 iunie 2023. Disponibil: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_3458

drepturilor omului (**angajamentul 9**).³³ Potrivit CE, actuala conducere a Republicii Moldova a făcut progrese importante în agenda sa de reformă. În același timp, s-a confruntat din ce în ce mai mult cu amenințări directe la adresa stabilității sale, venite atât din partea grupurilor interne de interese, cât și din partea Rusiei.

Au fost înregistrate progrese bune în alte trei domenii, și anume reforma justiției, deoligarhizarea și reformele de gestionare a finanțelor publice. În cazul **angajamentului 3**, care se referă la combaterea corupției, s-au înregistrat unele progrese, dar este necesară implicarea mai activă a Procuraturii Generale și a instituțiilor specializate. În ceea ce privește deoligarhizarea (**angajamentul 4**), Moldova a făcut progrese bune, iar în cazul crimei organizate (**angajamentul 5**), Republica Moldova a făcut unele progrese. Aceeași apreciere a fost atribuită și pentru reforma administrației publice, care reprezintă (**angajamentul 6**) și pentru managementul finanțelor publice (**angajamentul 7**).

Recomandările au venit în mare parte pe domeniul **reformelor Justiției**, cu referință la modificările legislative deja adoptate în urma recomandărilor Comisiei de la Veneția privind numirea unui procuror general printr-o procedură transparentă și bazată pe merite, pentru a ocupa posturile vacante rămase în Consiliul Superior al Magistraturii și pentru a asigura funcționarea Curții Supreme de Justiție.

În ceea ce privește **deoligarhizarea**, Republica Moldova trebuie să abordeze toate recomandările Comisiei de la Veneția, să consolideze politica în domeniul concurenței, inclusiv capacitatea Consiliului Concurenței și să demonstreze în continuare eficacitatea Consiliului Audiovizualului.

În privința **combaterii corupției**, Republica Moldova trebuie să asigure acțiuni eficiente ale Procuraturii Anticorupție și ale Centrului Național Anticorupție, să se concentreze asupra combaterii corupției în prezent, asupra luptei împotriva criminalității organizate unde acestea au înregistrat unele progrese. În acest sens, Republica Moldova trebuie să adopte legislația secundară pentru Legea cu privire la prevenirea și Combaterea Spălării Banilor și finanțării terorismului și să adopte modificări legislative pentru implementarea mecanismului confiscărilor civile.

Cu referință la **reforma administrației publice**, Republica Moldova trebuie să finalizeze revizuirea funcțională a ministerelor și să continue reformarea sistemului de salarizare și a funcției publice bazată pe merite. Progresele realizate pentru perioada de referință 2022-2023, au fost reflectate în Raportul privind politica de extindere a UE, publicat în toamna lui 2023³⁴.

Dacă ne referim la acțiunile tangențiale de securitate, pe domenii s-au realizat următoarele acțiuni și rezultate pe angajamentele asumate în procesul de aderare la UE.

³³ Ibidem

³⁴ Republic of Moldova 2023 Report, Commission Staff Working Document, 2023.
Disponibil: [SWD_2023_698 Moldova report.pdf \(europa.eu\)](#)

PARTEA I

Angajamentul 1: *cu privire la reforma justiției*, Raportul prezentat indică rezultate parțial bune, astfel din șase acțiuni planificate, o acțiune a fost implementată fără curențe, patru acțiuni au fost implementate cu unele rezerve, și o acțiune a fost inițiată și este încă în proces de implementare.

Acțiuni planificate	Realizate integral	Realizate cu anumite rezerve	În curs de realizare
6	1	4	1

În domeniul justiției constatăm că majoritatea acțiunilor planificate de autorități au fost implementate cu unele rezerve (**4 din 5**). Astfel, printre realizări se numără adoptarea Legii nr.120/2021 pentru modificarea Constituției și a legislației adiacente, cu scopul de a îmbunătăți reglementările privind sistemul judecătoresc. De asemenea, în iulie 2022, a fost adoptată legislația menită să implementeze modificările constituționale, având la bază recomandările Comisiei de la Veneția expuse în Opinia nr.1082 din 20 iunie 2022. Destul de importantă a fost adoptarea Legii nr.5/2023, prin care a fost consolidată activitatea Inspecției Judiciare și ajustat mecanismul de răspundere disciplinară a judecătorilor. Un alt proiect de lege cu privire la selecția și cariera judecătorilor a fost votată în lectură finală de către Parlament la 9 iunie 2023 și a intrat în vigoare la 21 iunie 2023. Legea nr.280/2022 privind modificarea Legii cu privire la Procuratură și adoptarea Legii nr.26/2022, în vederea evaluării extraordinare a candidaților la CSM și CSP (pre-vetting) au fost doua legi foarte importante în contextul aderării europene.

Angajamentul 3: *cu privire la reforma în vederea combaterii corupției*, din 9 acțiuni planificate o acțiune a fost implementată, cinci acțiuni sunt implementate cu unele rezerve și alte trei sunt în proces de implementare, și urmează a fi finalizate până la finele lunii septembrie 2023.

Acțiuni planificate	Realizate integral	Realizate cu anumite rezerve	În curs de realizare
9	1	5	3

În domeniul reformei privind combaterea justiției s-au obținut unele rezultate relativ bune (**3.77 p. din 5**) în special, la nivel legislativ la 14 iulie 2022 au fost adoptate modificările la Legea nr.189/2022 privind implementarea noului mecanism de urmărire penală, judecare și condamnare în lipsă a persoanelor care se eschivează de la participarea în procesul penal. Adicional, la 22 iunie 2023, a fost adoptată în lectură finală legea privind protecția avertizorilor de integritate, care transpune Directiva UE 2019/1937 referitoare la protejarea persoanelor ce semnalează încălcări ale legislației Uniunii Europene.

Angajamentul 4: *ce se referă la reforma de deoligarhizare* prin eliminarea influenței excesive a intereselor private asupra vieții economice, politice și publice s-au realizat rezultate mediu spre bine. Astfel, din 10 acțiuni planificate, dintre care până la finele lunii iunie 2023, două au fost îndeplinite fără curențe, patru acțiuni au fost implementate cu unele rezerve, trei acțiuni sunt în proces de implementare, o acțiune a fost implementată cu rezerve substanțiale.

Acțiuni planificate	Realizate integral	Realizate cu anumite rezerve	Realizate cu rezerve substanțiale	În curs de realizare
10	2	4	1	3

Pe segmentul reformei de deoligarhizare **(3.7 p din 5)** anumite rezultate moderate s-au realizat în special, ca urmare a consultărilor dintre instituțiile de stat și Comisia de la Veneția. La nivelul Comisiei Electorale Centrale (CEC), unde a fost instituită Direcția supraveghere și control privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale. Consiliul Audiovizualului a analizat 68 de rapoarte din domeniul televiziune, pentru anul 2022, și a creat un domeniu specializat numit „Transparența proprietății serviciilor media” pe pagina sa web oficială. În același timp, Consiliul Concurenței a luat mai multe măsuri pentru a îmbunătăți și a actualiza legislația în domeniul concurenței și ajutorului de stat.

Angajamentul 5: *ce ține de reforma privind combaterea criminalității organizate* indică rezultate bune, respectiv din 14 acțiuni planificate, din care, până la finele lunii iunie 2023, șapte au fost îndeplinite fără curențe, cinci acțiuni sunt implementate cu unele rezerve, iar altele două sunt în proces de implementare.

Acțiuni planificate	Realizate integral	Realizate cu anumite rezerve	În curs de realizare
14	7	5	2

La capitolul privind combaterea criminalității organizate ca aspect important ce ține de securitatea națională s-au realizat rezultate bune **(4.35 p din 5)**. În special, se poate de remarcat aprobarea Strategiei de dezvoltare a domeniului afacerilor interne (2022-2030), precum și șase Programe sectoriale de operaționalizare a Strategiei pentru anii 2022-2025, în domeniul managementului integrat al frontierei, gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrarea străinilor, prevenire și gestionare a situațiilor de urgență și excepționale, prevenirea și combaterea criminalității, ordinii și securității publice, consolidarea siguranței cetățenilor și digitalizarea sistemului afacerilor interne. Noua strategie respectă cele mai bune practici în domeniul planificării strategice adițional, în cadrul IGP, a fost înființat Punctul Național de Contact pentru Arme și Muniții.

PARTEA I

Procesul de pregătire pentru aderarea la UE include reforme importante în aceste domenii cu tangențe de securitate, iar acest lucru contribuie deja la creșterea eficienței și transparenței instituțiilor de stat.

Evident că procesul de aderare este unul complex, chiar dacă, în aprilie 2023, Parlamentul European a cerut ca negocierile cu R. Moldova privind aderarea la UE să înceapă până la sfârșitul anului 2023, țara nu este scutită de îndeplinirea celor nouă etape identificate de Comisia Europeană ca fiind necesare pentru deschiderea negocierilor. Autoritățile de la Chișinău menționează că această recomandare rezultă din implementarea cu succes a reformelor și acțiunilor care au contribuit la reziliența și consolidarea Republicii Moldova. Dar și Bruxelles-ul consideră că aderarea țării reprezenta o investiție geostrategică într-o Europă unită și puternică, subliniind importanța continuării procesului de reformă în R. Moldova nu numai pentru atingerea obiectivului politic de aderare la UE, ci în primul rând pentru îmbunătățirea tangibilă a nivelului de trai al cetățenilor săi. Devenind o prioritate strategică pentru actualul Guvern, deschiderea negocierilor de aderare a R. Moldova a fost recomandată de Comisia Europeană și aprobată de Consiliul European în decembrie 2023. Perspectiva deschiderii negocierilor de aderare solicită o abordare pragmatică și realistă pe toate domeniile, inclusiv pe cele de securitate și apărare.

Progresul fiecărei țări candidate la UE depinde de meritele proprii în ceea ce privește îndeplinirea criteriilor de la Copenhaga adoptate în 1993, dar și de capacitatea UE de a absorbi noi membri. Ultimul stat care a aderat la UE a fost Croația, în anul 2013, iar negocierile de aderare au durat timp de șapte ani. Pentru R. Moldova, începerea negocierilor ar fi o etapă avansată în procesul de aderare, căci în evoluția istorică de extindere a UE, dobândirea statutului de candidat pentru aderarea la UE nu înseamnă începerea negocierilor. Un exemplu în acest sens este Albania, care deși a obținut statutul de candidat în 2014, abia în martie 2020 membrii Consiliului European au aprobat decizia Consiliului Afaceri Generale de a deschide negocierile de aderare. Muntenegru a obținut statutul de candidat în 2010, dar negocierile de aderare au fost deschise în iunie 2012.

În scopul pregătirii țării pentru aderarea la UE a fost elaborat Planul Național de Acțiuni pentru Aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană 2024-2027 (PNA). Conform notei informative a proiectului Hotărârii de Guvern, PNA este un document nou, care spre deosebire de Planurile Naționale de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere, cuprinde 6 clustere orientate pe cele 33 de capitole și 2 criterii, care cuprind întregul acquis al UE. Planul prevede un șir de măsuri pentru alinierea legislației naționale la acquis-ul UE. PNA include expres domeniul securității în capitolul 24 și 31, chiar dacă din perspectiva

abordării mai largi al aspectelor securității și rezilienței, mai multe capitole vizează acest segment. Astfel, stabilitatea economică, securitatea energetică, infrastructura, securitatea alimentară și epidemiologică, toate sunt domenii importante care consolidează capacitatea de apărare și reziliența statului. Cu toate acestea, în sensul clasic al definiției securității cele mai importante prevederi care vizează consolidarea și dezvoltarea structurilor de forță se regăsesc în capitolul 31.

Este important de remarcat că Uniunea Europeană percepe și promovează consolidarea securității într-un mod integrat și, același principiu se regăsește și în PNA. Ori din plan se deduce importanța luptei cu corupția, prevenirii spălării banilor, reformării sistemului judecătoresc și alte aspecte importante pentru reziliența și securitatea statului.

Cu toate acestea, în contextul aderării R. Moldova la UE, consolidarea capacităților pe segmentul securitate și apărare rămâne o problemă care necesită o mai multă autonomie prin sporirea bugetului în domeniul apărării. În acest sens, este important că în PNA au fost introduse aspecte din planificarea apărării, cum ar fi ajustarea Strategiei Naționale de Apărare și a Strategiei Militare. La fel, în plan se regăsește și aspectul consolidării capacității Armatei Naționale de gestionare a situațiilor de criză prin intermediul utilizării Instrumentului European pentru Pace. Acest instrument, de fapt, va reduce substanțial povara financiară asupra bugetului național. Totodată, utilizarea doar a acestui instrument de finanțare prezintă și un grad de risc din considerentul priorităților UE ca urmare a provocărilor din mediul actual de securitate, inclusiv efectele crizei din Orientul Mijlociu. Astfel, în cazul în care prioritățile UE se vor schimba, este foarte probabil că o parte din aceste fonduri să fie redirecționate pentru alte necesități.

Mai mult, în contextul deciziei din 14 decembrie 2023 a Consiliului European de a începe negocierile de aderare, care este una istorică pentru Republica Moldova, reformarea și modernizarea Armatei Naționale și sporirea rezilienței țării noastre față de noile provocări de securitate va depinde foarte mult de fondurile care vor veni sub formă de proiecte pentru achiziționarea de sisteme de armament, capacități și servicii. Desigur, aceasta va spori profesionalismul militarilor din R. Moldova și transformarea instituției de apărare în furnizor de securitate, totuși structurile de forță ale R. Moldova ar trebui să dezvolte capacități de planificare și de absorbție a acestor fonduri, problemă care este mai evidentă pentru Ministerul Apărării. Începând cu anul 2022, în mod special, UE contribuie cu fonduri substanțiale la dezvoltarea Armatei Naționale, însă un rezultat concret sau o capacitate concretă deja operaționalizată este greu de identificat. Aceasta deoarece așteptările sunt în rezultate imediate, dar problema este în costul și timpul de înzestrare a Armatei Naționale cu

PARTEA I

sisteme de armament necesare pentru consolidarea capacității de apărare și în recrutarea și instruirea personalului necesar pentru a opera sistemele achiziționate. Această situație este asemănătoare cu problema Ucrainei, care pe parcursul războiului așteptând ajutor militar direct de la țările NATO și UE s-a confruntat, atât cu aspecte operaționale, dar și birocratice sau chiar politice. În acest context, se impune necesitatea să se găsească o strategie care ar alinia eforturile naționale și cele ale UE pentru dezvoltarea anumitor capacități militare. De asemenea, în contextul asigurării continuității programelor de înzestrare a Armatei Naționale, autoritățile Republicii Moldova, deși a fost sporit bugetul de apărare, ar trebui să aloce mai multe resurse pentru atractivitatea serviciului militar pe contract, astfel, în caz că prioritățile de securitate ale țărilor UE se schimbă, programele de înzestrare să nu fie periclitare.

2.3 Evaluarea efortului de integrare europeană și de aliniere la Acquis-ul Comunitar

Evaluarea progresului în alinierea la Acquis-ul Comunitar, la normele și recomandările UE.

Evaluarea Raportului Comisiei Europene referitor la alinierea Republicii Moldova la Acquis-ul Comunitar în sfera politicii externe, securității și apărării este un subiect actual. În cadrul acestui raport, examinarea se concentrează pe identificarea domeniilor de progres și a celor problematice, oferind astfel o imagine complexă a stadiului actual.

Raportul Comisiei Europene privind alinierea Republicii Moldova la Acquis-ul Comunitar³⁵ în materie de politică externă, securitate și apărare, dezvăluie o realitate complexă, cu elemente semnificative care necesită o examinare minuțioasă. În timp ce Raportul prezintă un set de progrese evidente în anumite domenii, precum dialogul la nivel înalt și participarea la misiuni militare, sunt elucidate și lacune, cum ar fi ratele fluctuante de aliniere la măsurile restrictive ale Politicii Externe și de Securitate Comune (PESC) ale UE.

Analiza Domeniilor de Progres. Raportul prezintă trei domenii de evoluție pozitivă în cooperarea dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, acestea fiind:

Dialogul Politic și de Securitate: Instituirea unui dialog la nivel înalt și reluarea consultărilor anuale este prezentată ca o validare a implicării Republicii Moldova în coordonarea relațiilor cu UE pe această dimensiune. Raportul elucidează acest fapt ca fiind o maturizare a discursului și o deschidere către colaborare, care poate fi capitalizată în viitor.

³⁵ Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union, Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission, Disponibil: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_32_%20Moldova.pdf

Participarea la misiunile CSDP: Angajamentul Republicii Moldova în misiuni, precum cele din Republica Centrafricană și Mali, nu este doar un semn de angajament, dar și o demonstrație practică a angajamentelor internaționale (abordarea enunțată de mai mulți oficiali din cadrul Ministerului Apărării, precum că Republica Moldova urmează să se transforme din „consumator de securitate” în „furnizor de securitate”³⁶). Acesta oferă oportunitatea de a dezvolta expertiză și de a îmbunătăți ajustarea la standardele UE.

Instrumentele juridice și non-proliferarea: ratificarea unei serii de instrumente internaționale relevante și angajamentul în activități de non-proliferare denotă un angajament pe termen lung în alinierea la normele internaționale.

Analiza Domeniilor Problematic. În ceea ce vizează domeniile mai problematice, acestea pot fi grupate după cum urmează:

Fluctuații cu privire la aliniere la PESC: o rată de aliniere care variază între 50% și 80% este nu doar un indicator al incoerenței, dar și un semnal al posibilelor constrângeri politice și strategice, în special, în raport cu Rusia. Această fluctuație ar putea fi interpretată ca o ambivalență sau ca un calcul strategic, însă oricare dintre aceste două opțiuni ridică semnale de alarmă și scad din gradul de încredere al partenerilor.

Lacunele în implementarea sancțiunilor: nealinarea la deciziile privind sancțiunile împotriva Rusiei și Belarusului arată un deficit în abordarea geopolitică și de securitate a Republicii Moldova, și pune la îndoială credibilitatea angajamentului său față de valorile și obiectivele UE la care se aspiră.

Capacitatea instituțională: în ciuda progreselor realizate în cadrul Instrumentului european pentru pace, Raportul subliniază despre faptul că există dificultăți semnificative la nivel de capacități. Aici se are în vedere deficiențele la nivelul infrastructurii, capitalului uman și, cel mai important, la nivelul rezultatelor în ceea ce vizează reformele și modernizarea statului.

Considerații Finale. În contextul unei rate de aliniere fluctuante și a nealinerii la sancțiunile UE, Republica Moldova pare să se confrunte cu un set complex de provocări în calea alinierii sale complete la Acquis-ul UE. În acest peisaj, distanțarea de la deciziile colectivele ale UE, ar putea pe termen lung să compromită eficacitatea procesului de integrare la Uniunea Europeană.

36 Ministerul Apărării al Republicii Moldova, <https://www.army.md/?lng=3&action=show&cat=124&obj=1570>

PARTEA I

Pentru a îmbunătăți alinierea la Acquis-ul UE este necesară:

Monitorizarea continuă a ratei de aliniere la PESC: este crucial ca Republica Moldova să instituie un mecanism robust de monitorizare a ratei de aliniere la Politica Externă și de Securitate Comună (PESC) a Uniunii Europene. Acest mecanism ar trebui să includă un sistem de indicatori, rapoarte periodice și un protocol pentru evaluarea impactului. Această monitorizare constantă va contribui la identificarea în timp util a curenților și va permite abordarea lor printr-o strategie bine definită.

Intensificarea dialogului bilateral cu statele membre UE: având în vedere importanța unei coordonări strânse cu statele membre UE, Republica Moldova ar trebui să inițieze mai multe platforme de dialog bilateral axate pe securitate și apărare. Aceasta nu va spori doar coeziunea cu UE, dar va oferi și o platformă pentru a aborda constrângerile strategice, inclusiv cele care privesc relația cu Rusia.

Revizuirea și consolidarea poziției cu privire la implementarea sancțiunilor împotriva Rusiei: Un pas important în consolidarea posturii geopolitice și de securitate este revizuirea poziției cu privire la implementarea sancțiunilor. Acest lucru este necesar pentru a asigura conformitatea cu standardele și obligațiile internaționale, precum și de a demonstra lipsa unui oportunism general în relațiile cu UE.

Fortificarea capacităților instituționale: având în vedere că Raportul a elucidat lacune în ceea ce privește capacitățile instituționale, este necesar ca eforturile decidenților să se axeze pe consolidarea infrastructurii sectorului de securitate, inclusiv printr-o formare specializată și modernizarea tehnologică.

În timp ce Republica Moldova a demonstrat un angajament crescând în cadrul Instrumentului european pentru pace, abordând amenințări hibride și cibernetice, este esențial să se examineze cât de pregătită este Republica Moldova pentru a face față acestor amenințări emergente. O perspectivă holistică asupra securității ar trebui să includă și capacitatea de a contracara dezinformarea și manipularea informațională, în special, având în vedere implicarea Rusiei în regiune.

Evaluarea capacității instituțiilor din sectorul de securitate de a face față vulnerabilităților sistemice în procesul de integrare europeană. Analiza prezentată în acest capitol a fost realizată prin examinarea legislației relevante, evaluarea reformelor instituționale inițiate în sectorul de securitate și analiza rapoartelor oficiale privind procesul de integrare europeană

a Republicii Moldova. De asemenea, au fost luate în considerare interacțiunile cu actorii internaționali și regionali, precum și implicarea acestora în consolidarea securității naționale și a capacității instituționale. Abordarea metodologică include identificarea punctelor forte și a celor slabe, analiza provocărilor și formularea recomandărilor pentru atenuarea vulnerabilităților și accelerarea procesului de integrare europeană.

Capacitatea instituțiilor

Puncte Forte:

Misiunea civilă a UE, instituită în 2023, reprezintă un angajament clar din partea UE pentru consolidarea rezilienței sectorului de securitate din Moldova, subliniind o capacitate instituțională în creștere de a lucra cu actori internaționali.³⁷

Cooperarea continuă cu UE în materie de securitate reflectă o evoluție pozitivă a capacităților instituționale în sectorul de apărare și securitatea cibernetică.³⁸

Puncte Slabe:

Procesul de reformă se confruntă cu constrângerile bugetare și politice interne, ceea ce indică o capacitate instituțională limitată de a răspunde prompt la provocările securității.

Deși s-au inițiat reforme în sectorul de securitate, eficacitatea acestora și gradul de implementare rămân sub nivelul optim, evidențiind un deficit de capacitate instituțională care poate împiedica procesul de integrare europeană.

Dependența de sprijinul extern, evidențiază o capacitate redusă de autonomie în sectorul de securitate.

Conflictul Transnistrean

Puncte Forte: Procesul de integrare europeană poate servi drept catalizator pentru reintegrarea Transnistriei, deși cele două procese avansează la „viteze” diferite.³⁹

37 Republica Moldova: UE instituie o misiune civilă pentru a consolida reziliența sectorului de securitate. Disponibil:<https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2023/04/24/moldova-eu-sets-up-a-civilian-mission-to-strengthen-the-resilience-of-the-security-sector/#:~:text=Presă%20Comunicate%20de%20presă%20Consiliul,limbi%20din%20afara%20UE%3A%20Russian>

38 Consultările Republica Moldova - Uniunea Europeană în domeniul securității. Disponibil: <https://mfa.gov.md/ro/content/consultarile-republica-moldova-uniunea-europeana-domeniul-securitatii#:~:text=Secretarul%20de%20stat%20Vladimir%20Cuc,gestionarea%20situațiilor%20de%20criză%2C%20etc>

39 EU integration process key to solving Transnistria conflict, Moldovan official, Disponibil: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/eu-integration-process-key-to-solving-transnistria-conflict-moldovan-official/#:~:text=Moldova's%20European%20integration%20process%20can,according%20to%20the%20Speaker%20of>

PARTEA I

Puncte Slabe: Situația din stânga Nistrului prezintă provocări constante asupra securității și apărării naționale și rămâne a fi unul dintre obstacolele esențiale în calea integrării europene.⁴⁰

Este important să reamintim că separatismul transnistrean a fost susținut și alimentat de F. Rusă cu scopul de a menține R. Moldova în sfera sa de influență, adică pentru a face imposibilă aderarea la UE și/sau la NATO. Iar pe fonul declarațiilor făcute de oficialii de la Bruxelles deducem că diferendul transnistrean devine un instrument în arsenalul politicii externe a Rusiei, care nu mai are ponderea de altădată. Astfel, autoritățile de la Chișinău au menționat că soluționarea conflictului transnistrean nu este o condiție impusă de Bruxelles pentru aderarea R. Moldova la UE, totuși nu putem neglija lipsa unor răspunsuri concrete privind opțiunea de aderare în contextul existenței unui conflict nesoluționat a cărui proces de negocieri nu este funcțional. Principalele limite în reglementarea conflictului transnistrean sunt complexe, iar orice formulare de propunere sau soluții poate prezenta o provocare în sine pentru procesul de integrare europeană. Dar aceasta nu limitează avansarea R. Moldova în armonizarea legislației sale cu standardele internaționale și europene în materie de securitate națională și apărare.

Astfel, implementarea acțiunilor privind realizarea angajamentelor de aderare la UE poate servi drept catalizator pentru reintegrarea regiunii transnistrene, deși cele două procese ar putea avansa la viteze diferite. Sau, se susține că procesul de aderare la UE ar putea facilita un dialog constructiv și cooperare internațională în vederea găsirii unei soluții durabile pentru conflictul transnistrean, promovând în același timp securitatea și stabilitatea necesare pentru aderarea R. Moldova. Pe de altă parte, situația din stânga Nistrului, prezintă provocări constante asupra securității și apărării naționale și rămâne a fi unul dintre obstacolele esențiale în calea integrării europene. Deși anterior, cazul Ciprului, care a aderat la UE având un conflict teritorial nesoluționat, nu era considerat un model care ar putea fi aplicat în R. Moldova, astăzi, la nivel de experți, dar și de autorități europene, precum Josep Borrell, Înalt Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate se menționează că R. Moldova ar putea adera la UE conform acestui exemplu.

Cu toate acestea, se consideră că problema transnistreană nu este un impas în procesul de aderare, dar nu putem neglija că reglementarea acesteia depinde atât de factorii externi, cum ar fi evoluțiile din cadrul mediului de securitate și situația războiului din Ucraina, cât și interni, căci calitatea de membru al UE se acorda statului, dar nu teritoriului, respectiv progresele în realizarea reformelor contează.

⁴⁰ Transnistrian conflict: Moldova's European integration faces a rocky road, says EU Ambassador. Disponibil: <https://moldovalive.md/transnistrian-conflict-moldovas-european-integration-faces-a-rocky-road-says-eu-ambassador/#>

Pentru a remedia provocările identificate, se propun următoarele **recomandări**:

- **Accelerarea implementării reformelor**: este esențială accelerarea procesului de implementare a reformelor în sectorul de securitate, pentru a asigura conformitatea cu standardele și cerințele europene. Acest lucru poate include revizuirea și actualizarea cadrului legislativ, îmbunătățirea practicilor și procedurilor instituționale conforme cerințelor UE
- **Dezvoltarea capacităților interne**: investițiile în dezvoltarea de capacități interne sunt cruciale. Acest aspect poate include instruirii, educație continuă pentru personalul din sectorul de securitate, achiziționarea de tehnologie modernă și crearea unui cadru robust pentru gestionarea și răspunsul la incidente de securitate.
- **Consolidarea cooperării regionale și internaționale**: continuarea și extinderea cooperării cu parteneri regionali și internaționali poate contribui la consolidarea securității naționale și la împărtășirea de bune practici. Colaborarea multilaterală poate oferi o platformă pentru îmbunătățirea capacităților și pentru răspunsul la provocările de securitate.
- **Soluționarea conflictului transnistrean**: această chestiune este complexă, astfel încât formularea unei recomandări generale rămâne a fi o provocare. Cu toate acestea, este recomandată armonizarea legislației Republicii Moldova cu standardele internaționale și europene în materie de securitate națională și apărare. Acest demers poate facilita un dialog constructiv și cooperare internațională în vederea găsirii unei soluții durabile pentru conflictul transnistrean, promovând în același timp securitatea și stabilitatea necesare pentru integrarea europeană a Republicii Moldova.

CAPITOLUL 3. VIZIUNEA STRATEGICĂ ȘI CADRUL NORMATIV INSTITUȚIONAL

3.1 Strategia Securității Naționale 2023

Strategia securității naționale a Republicii Moldova a fost adoptată de Parlament la 15 decembrie 2023⁴¹. *Strategia securității naționale* este un document de planificare strategică pe termen mediu, care conturează abordarea unei țări în ceea ce privește asigurarea securității naționale și protejarea intereselor sale. Este un cadru de orientare pentru politica generală de securitate a unei națiuni, furnizând un cadru coerent și strategic pentru decidenții politici și agențiile guvernamentale din sistemul de apărare și securitate.

Strategia afirmă *angajamentul național pentru o țară europeană, democratică și prosperă* și definește o viziune comprehensivă asupra securității naționale, inspirată de conceptul modern al securității umane, care are în centru cetățeanul⁴². Documentul definește obiectivele naționale de securitate, stabilește principiile ce călăuzesc promovarea acestor obiective, descrie mediul de securitate global și regional, identifică amenințările, riscurile și vulnerabilitățile, care periclitează securitatea națională și stabilește direcțiile de acțiune necesare pentru contracararea acestora.

Cu toate că acest gen de documente este actualizat periodic pentru a ține seama de evoluțiile geopolitice și de apariția unor amenințări noi, asigurând că poziția de securitate a țării rămâne relevantă și eficientă de-a lungul timpului, precedentă strategie de securitate națională a Republicii Moldova, data din anul 2011. În 2016, a fost elaborat un alt proiect, care a fost însă respins de președintele de atunci al țării. Această nouă strategie, adoptată în decembrie 2023, era deci o necesitate, având în vedere că încă din 2014, odată cu invadarea Crimeei de către Rusia, contextul de securitate al Moldovei era unul definit de instabilitate și imprevizibilitate.

Discuțiile cu privire la necesitatea de a elabora o nouă Strategie a securității naționale s-au intensificat, începând cu anul 2021, atât la nivel de societate civilă, cât și instituțional, în special, în Consiliul Suprem de Securitate. Totuși, dificultățile existente în atingerea unui consens în prioritizarea riscurilor și amenințărilor la adresa securității naționale au

41 A se vedea : Hotărârea Parlamentului a fost adoptată cu votul a 59 de deputați. Disponibil:

<https://multimedia.parlament.md/parlamentul-a-adoptat-strategia-securitatii-naționale-a-republicii-moldova/>

42 Strategia securității naționale a Republicii Moldova, Hotărâre nr. 391 din 15-12-2023 aprobată de Parlamentul Republicii Moldova. Disponibil online: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141253&lang=ro

Îngreunat definierea clară a necesităților de securitate și a viziunii strategice privind viitorul Republicii Moldova.

Abia după aproape doi ani de război, în vecinătatea sa imediată și după acceptarea calității sale de stat candidat pentru aderarea la UE, R. Moldova a adoptat o Strategie care se concentrează pe creșterea capacității de a preveni riscurile de securitate, precum și asigurarea procesului de integrare în UE. Documentul afirmă în mod tranșant ca amenințările principale la adresa securității naționale sunt politica agresivă a Rusiei în regiune și corupția, indicând în mod curajos și lipsit de ambiguități care este viitorul pe care țara și-l dorește: o democrație consolidată și prosperă, care creează condiții favorabile pentru realizarea nevoilor cetățenilor săi, care contribuie la sustenabilitatea proiectului European și care protejează mediul și contribuie la conservarea naturii pentru generațiile viitoare.

SSN este adoptată pentru o perioadă de șase ani și va sta la baza elaborării, completării și modificării legilor și altor acte normative în domeniul securității și apărării naționale.

Din punct de vedere al conținutului, SSN integrează dintr-o perspectivă pragmatică dimensiunile securității naționale, domeniile prioritare de intervenție și măsurile necesare pentru asigurarea securității naționale și contracararea riscurilor și vulnerabilităților ce decurg din mediul actual de securitate.

Pentru a înțelege valoarea documentului adoptat recent, trebuie remarcate câteva diferențe semnificative față de documentele anterioare de politici referitoare la securitatea națională.

În primul rând, această strategie pune accentul pe securitatea umană și abordează „securitatea națională în mod **holistic și multidimensional**, în ceea ce privește atât natura diversă a provocărilor de securitate cu care se confruntă Republica Moldova, cât și varietatea acțiunilor coordonate pe mai multe planuri, necesare pentru combaterea sau prevenirea acestora”. Documentele anterioare aveau o abordare mult mai tradițională și unilaterală, focalizându-se mai degrabă pe securitatea statului. De exemplu, *Concepția Securității Naționale a Republicii Moldova (Concepție)*, adoptată în 2008, stabilea că *securitatea națională reprezintă condiția fundamentală a existenței poporului din Republica Moldova, a statului moldovenesc și este un obiectiv al țării*.⁴³ Obiectivele securității naționale se refereau doar tangențial și la modul general, la nevoile de securitate ale cetățenilor, accentuând în schimb asigurarea suveranității, integrității teritoriale și stabilității interne. Riscurile și amenințările de securitate menționate în acest document, ca și cele cuprinse în strategia din 2011, sunt depășite ca urmare a noului context de securitate, unde riscurile hibride, corupția, amenințările cibernetice sau schimbările climaterice au devenit extrem de relevante pentru securitatea națională, regională și globală.

⁴³ *Concepția securității naționale. Legea nr. 112 din 22.05.2008 aprobată de Parlamentul Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 97-98 din 03.06.2008.*

PARTEA I

În al doilea rând, Strategia propune o perspectivă **incluzivă** asupra securității, subliniind atât nevoia de sincronizare și sinergie între instituțiile din sectorul de securitate, cât și necesitatea unui parteneriat public-privat durabil, care să asigure participarea și informarea cetățenilor și să contribuie la consolidarea coeziunii sociale și a culturii de securitate. În acest context, merită de evidențiat că procesul de elaborare a SSN a fost unul incluziv, participativ și transparent, în deplin acord cu principiul democratic după care politica de securitate trebuie să țină cont de nevoile și perspectivele diverse ale populației. Elaborarea SSN a trecut prin următoarele etape:

La 29 noiembrie 2022, Președinta Republicii Moldova, Maia Sandu, a semnat decretul privind constituirea Comisiei pentru elaborarea Strategiei Securității Naționale. Comisia respectivă a elaborat propriul regulament de activitate și a stabilit modalitatea de funcționare a grupului de lucru interdepartamental cu implicarea experților din cadrul ONG-urilor, care oferă asistență. Ca urmare, s-a efectuat o analiză complexă a stării de securitate a țării și identificarea soluțiilor și mijloacelor de asigurare a securității. În acest sens, dincolo de faptul că conflictul din Ucraina a fost un semnal destul de puternic pentru clasa politică din Moldova în necesitatea de a reevalua noile pericole și amenințări pe fundalul crizei energetice, o problemă identificată este existența unei lacune politico - juridice la planificarea sectorului de securitate și apărare, unde ar fi stabilit clar cine, ce dezvoltă și cum implementează. Mai mult, era de remarcat **existența consensului privind necesitatea de a formula o viziune strategică clară care să fundamenteze necesitățile de securitate națională prin valorificarea angajamentelor în procesul de integrare europeană.**

Astfel, angajamentele politice, consensul național asupra obiectivelor de bază și coordonarea dintre actorii implicați, consultările largi cu implicarea societății – toate acestea sunt pre-rechizite obligatorii pentru succesul unei politici de securitate națională. Iar **o Strategie a Securității Naționale poate fi una de succes numai dacă există un angajament ferm și continuu la nivel național, un proces în care autoritățile naționale și locale, legiuitorul și societatea civilă sunt implicați activ.**

Respectiv, **la 12 aprilie 2023, a fost organizat primul forum de discuții cu referire la Viziunea strategică privind asigurarea securității naționale în contextul elaborării Strategiei Securității Naționale** cu participarea conducerii țării, a experților în securitate și apărare, partenerilor externi, miniștrilor, secretarilor de stat și reprezentanților societății civile. În cadrul forumului au fost discutate aspecte ce țin de profilul de securitate în contextul provocărilor majore ale mediului intern și extern de securitate, precum și

necesitățile de consolidare ale sistemului național de securitate. De asemenea, au fost abordate prioritățile de securitate ale Republicii Moldova în conformitate cu necesitățile cetățenilor pentru conștientizarea importanței fenomenului de reziliență în asigurarea securității naționale din mai multe perspective, cum ar fi problema securității energetice și coeziunii societale. Forumul respectiv a contribuit la procesul de elaborare a proiectului Strategiei Securității Naționale.

La 11 octombrie 2023, Președinta Republicii Moldova a prezentat proiectul Strategiei Securității Naționale la ședința Consiliului Suprem de Securitate. Șefa statului a menționat că misiunea prezentată în Strategia Securității Naționale se bazează pe 3 obiective esențiale: protejarea și garantarea siguranței tuturor cetățenilor; crearea unui stat puternic și respectat; aderarea la Uniunea Europeană, unde pacea este garantată. Pentru a îndeplini aceste obiective au fost stabilite direcțiile de acțiune, precum:

- (-) sporirea investițiilor și întărirea sectorului de apărare și securitate,
- (-) progresarea graduală pe calea soluționării conflictului transnistrean;
- (-) dezvoltarea parteneriatelor de securitate cu cele mai dezvoltate și prospere țări democratice ale lumii;
- (-) intensificarea luptei de combatere a corupției și consolidarea instituțiilor care să aplice legea;
- (-) asigurarea că Republica Moldova va contribui la securitatea regională și internațională.

La 16 octombrie 2023 proiectul noii Strategii a Securității Naționale a fost prezentat public, în cadrul unui eveniment la care au fost invitați experți, reprezentanți ai societății civile și mass- mediei. În cadrul evenimentului, proiectul a fost apreciat, în general, pozitiv. Totodată, au fost puse în discuție mai multe aspecte ale Strategiei și au fost înaintate sugestii de îmbunătățire.

Ulterior, au mai fost desfășurate o serie de consultări cu experți și reprezentanți ai organizațiilor internaționale și ale centrelor de cercetare, reflectând importanța expertizei oferite de societatea civilă și mediul academic, dar și a opiniei publicului larg privind prioritățile de securitate națională, promovând astfel coeziunea societală.

Un alt aspect important care permite la această etapă să analizăm noua Strategie, se referă la structura acesteia. În cadrul consultărilor publice s-a atras atenția că potrivit cadrului legislativ național, SSN este un document de politici publice și are următoarea

PARTEA I

structură: (1) introducere; (2) analiza situației (3) obiective (descrierea rezultatelor preconizate în domeniul de activitate); (4) direcții prioritare (descrierea activităților planificate din domeniul de activitate pentru a atinge fiecare obiectiv în parte); (5) impact; (6) indicatori de monitorizare și evaluare (7) riscuri de implementare; (8) autorități/instituții responsabile; (9) proceduri de raportare⁴⁴.

Cu toate acestea, structura unei SSN, din perspectiva gândirii strategice clasice, este determinată de faptul că Strategia este de natură rațional-liniară și respectiv trebuie să conțină trei variabile potrivite cu un complex de răspunsuri simultane la trei tipuri de întrebări:

- (1) care sunt scopurile ce trebuie atinse;
- (2) care sunt mijloacele aflate la dispoziție (extinse sau potențiale) ce pot fi mobilizate în vederea atingerii acestor scopuri;
- (3) care sunt modalitățile prin care mijloacele respective pot fi utilizate pentru a atinge obiectivele date⁴⁵.

În acest cadru, consensul ar fi că alături de cadrul legal național care stabilește structura documentelor strategice, structura unei SSN este determinată de o anumită logică strategică și presupune aplicarea următoarelor cinci elemente fundamentale⁴⁶:

- (1) analiza *situației* strategice (provocările și contextul acesteia);
- (2) definirea scopurilor dorite (rezultatele așteptate), mai întâi definirea obiectivului politic general și apoi a obiectivelor specifice necesare pentru realizarea acestuia;
- (3) identificarea și / sau dezvoltarea *mijloacelor* (resurse și capacități) necesare pentru punerea în aplicare a SSN;
- (4) proiectarea *căilor* pentru a utiliza mijloacele de a atinge scopurile dorite;
- (5) evaluarea *costurilor / riscurilor* asociate strategiei.

Elementele patru și cinci se regăsesc mai puțin în documentul adoptat.

44 Planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, Hotărâre Nr. HG386/2020 din 17.06.2020 aprobată de Guvernul Republicii Moldova. Publicat: 26.06.2020 în Monitorul oficial Nr. 153-158 art. 509.

45 A se vedea: Boone J. Bartholomees. Guide to National Security Policy and Strategy. U.S. Army War College. Disponibil: <https://press.armywarcollege.edu/monographs/78/>

46 A National Security Strategy Primer. U. S. Army War College, 2020, p. 1-2. Disponibil: <https://nwc.ndu.edu/Portals/71/Documents/Publications/NWC%20Primer%202020%20Final.pdf?ver=NKiGA4Ocm119DU5GvelmYw%3D%3D>

SSN începe cu viziunea Președintei țării asupra domeniului de securitate, cu setarea aspirațiilor, identificarea provocărilor și oferirea viziunii de realizare a aspirațiilor. Textul de bază a SSN conține: introducerea, capitolele privind obiectivele și principiile de securitate; mediul de securitate; amenințări, riscuri și vulnerabilități de securitate; metode și direcții de acțiune pe domenii de securitate și dispoziții finale.

Majoritatea experților naționali și internaționali apreciază pozitiv conținutul noii Strategii a Securității Naționale, pe care îl consideră bine racordat la contextul geopolitic actual, caracterizat de instabilitate și impredictibilitate. Faptul că R. Moldova are un document de planificare strategică actualizat și relevant, va aduce claritate în politica de securitate a țării și predictibilitate în deciziile de politică internă și externă.

Pentru prima dată, un document strategic oficial recunoaște că principala amenințare la adresa securității naționale a Republicii Moldova este Federația Rusă, reieșind din faptul că „Federația Rusă nu va renunța curând la acțiunile ostile la adresa Republicii Moldova: prin urmare, trebuie să învățăm să trăim în condițiile unui război hibrid de lungă durată și de înaltă intensitate”. SSN marchează astfel schimbarea de paradigmă privind (-) acceptarea că Republica Moldova se confruntă cu amenințări cărora nu le poate face față și (-) adaptarea la noile realități ale mediului de securitate prin dezvoltarea rezilienței naționale.

Obiectivele Strategiei sunt clar definite și stabilesc necesitatea creșterii capacității statului de a preveni și de a contracara materializarea riscurilor la adresa securității naționale, amenințarea principală fiind Federația Rusă, precum și de a asigura procesul de aderare la UE, dar și cooperarea cu statele partenere pentru securitate și stabilitate la nivel internațional. De asemenea, important este faptul că prin adoptarea noii Strategii are loc o conștientizare a necesității de consolidare, dezvoltare și modernizare a sistemului național de apărare pentru garantarea suveranității și integrității țării, iar creșterea rezilienței naționale la amenințările hibride este un factor valoros în fortificarea culturii de securitate. Dincolo de faptul că aderarea la UE este unul dintre principalele obiective de securitate din cadrul Strategiei în corespundere cu interesul național, totuși trebuie să existe o abordare comună atât la nivel strategic, cât și operațional că negocierea va fi un proces îndelungat pentru Republica Moldova, iar sectorul de securitate nu se reformează numai prin declarații atractive.

Deși noua Strategie nu este un document vag, totuși există anumite limite reieșind din faptul că acesta nu stabilește o alocare de fonduri pentru realizarea obiectivelor și acțiunilor sale, cu excepția creșterii graduale a alocărilor bugetare pentru apărarea națională, cu scopul de a atinge nivelul de 1% din PIB în cursul deceniului curent⁴⁷. Strategia nu explică care

47 Strategia securității naționale a Republicii Moldova, punctul 28. 1

PARTEA I

agenții sau organisme vor fi responsabile de implementarea acestora, dar precizează instituția responsabilă de coordonarea și monitorizarea implementării acestora care îi revine Consiliului Suprem de Securitate.

În acest context, este important ca instituțiile responsabile pentru implementarea Strategiei să conștientizeze semnificația abordării *holistice* a securității, care din perspectiva guvernării sectorului de securitate, contribuie la crearea unor condiții favorabile dezvoltării social-economice sustenabile.

Strategia reflectă faptul că acțiunile și răspunsurile politice actuale se bazează pe o înțelegere situațională a complexității mediului actual de securitate și urmărește creșterea rezilienței naționale la amenințările hibride și fortificarea culturii de securitate.

Deși în cadrul Strategiei se menționează că „doar printr-un efort comun care implică toate segmentele sociale poate fi asigurată continuitatea cursului strategic al țării și, prin urmare, securitatea națională durabilă și comprehensivă”, nu se clarifică care este mecanismul sau instrumentul care va asigura *parteneriatul public-privat durabil în asigurarea securității naționale*. Din practica altor țări privind susținerea/promovarea unui model cuprinzător de securitate susținut de țări, precum Finlanda, securitatea națională este construită în cooperare strânsă, bazată pe încredere, între autorități, membri ai comunității de afaceri, organizații neguvernamentale și cetățeni, dezvoltând un model inerent incluziv.

În fine, dar nu în ultimul rând, deși una dintre lecțiile învățate din perspectiva documentelor de politici de securitate națională se referă la lipsa unei clarități în formularea **interesului național** sau **intereselor de securitate**, care de multe ori sunt formale sau neglijate ca valoare și noua Strategie a evitat enumerarea directă a acestora, limitându-se la **obiective de securitate**, care deseori sunt percepute și ca interese de securitate. Cu toate acestea, de regulă, într-o SSN se regăsește confirmată declarația de valori și principii care ar trebui să ghideze realizarea politicii de securitate, inclusiv obligații internaționale, precum respectarea drepturilor omului și asigurarea unei securități incluzive. Astfel, în *Strategia națională de apărare a R. Moldova pentru anii 2018-2022*, găsim că interesele naționale țin de: (1) asigurarea caracterului suveran, independent, unitar și indivizibil al statului; (2) garantarea dezvoltării stabile și durabile a statului; (3) integrarea europeană; (4) reintegrarea teritorială; (5) prosperitatea cetățenilor; (6) participarea la asigurarea securității internaționale⁴⁸. Totuși, ca valorile și interesele definite să reflecte fermitatea statului în vederea stabilirii unui mediu în care cetățenii să poată trăi în securitate și prosperitate, factorul de decizie trebuie să-și

⁴⁸ Strategia națională de apărare a Republicii Moldova. Hotărârea Parlamentului nr. HP134/2018 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, art. 441, nr. 285-294 din 03.08.2018.

asume responsabilitatea ca aceste aspirații să fie auzite, iar pentru a căpăta valoare practică, trebuie operaționalizate. Valoarea practică a interesului național poate fi relaționată cu necesitatea de a dezvolta *cultura strategică*⁴⁹ și modelarea/remodelarea comportamentului politic în conformitate cu interesele de securitate. Mai mult, nu putem neglija că SSN este un document public și respectiv, indirect, este unul de comunicare strategică atât în relația sa cu cetățenii, prin cucerirea publicului în realizarea interesului național sau a obiectivelor de securitate, cât și din perspectiva cooperării cu partenerii în consolidarea capacităților de asigurare a securității și apărării naționale. De aici și relevanța evaluării și înțelegerii percepției publice cu privire la aspecte de securitate și apărare a țării.

3.2 Cadrul normativ și instituțional al sistemului de securitate națională

Pornind de la sensul noțiunii de securitate națională cu care operăm în prezentul Raport, dar și de la numărul și diversitatea componentelor sectorului de securitate, referitor la care am convenit în introducere, cadrul aferent (normativ și instituțional) este impunător și variat. Repertoriul actelor normative de bază, aferente sectorului de securitate, se conține în Anexă la prezentul Raport, iar analiza celor mai relevante acte normative se conține în capitolele dedicate componentelor sectorului de securitate. Astfel, în prezentul Capitol nu ne propunem decât să exemplificăm unele carențe și să sugerăm soluții pentru îmbunătățirea stării de fapt, pornind de la generalități, în baza unui exemplu – cadrul aferent sectorului de securitate.

În Republica Moldova, cadrul normativ aferent sectorului de securitate este fundamentat constituțional. Sunt relevante, în special, articolele 1-3 și 11 din Constituția Republicii Moldova⁵⁰. Potrivit acestora, Republica Moldova este declarată un stat suveran și independent, unitar și indivizibil, stat de drept și democratic. Sunt garantate, în calitate de valori supreme, demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic. Suveranitatea națională aparține poporului, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție. Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului. Teritoriul țării este inalienabil. Frontierele sunt consfințite prin lege organică, respectându-se principiile și normele unanim

49 Notă: Aici, *cultura strategică* în sensul deciziilor strategice privind asigurarea cadrului de dezvoltare și securitate a statului – stabilirea vectorului de dezvoltare a țării, identificarea clară a partenerilor și a spațiului de colaborare pe dimensiunea securității.

50 Constituția Republicii Moldova, nr. 1 din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 78/140 din 29.03.2016.

PARTEA I

recunoscute ale dreptului internațional. Republica Moldova și-a proclamat neutralitatea permanentă, fiind inadmisibilă dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său.

Aceste principii sunt garantate prin statuarea constituțională a unor drepturi, libertăți și îndatoriri individuale fundamentale, prin stabilirea modului de organizare și funcționare a autorităților publice, dar și prin reglementarea unor aspecte-cheie ce țin de economia națională și finanțele publice.

Normele constituționale sunt dezvoltate printr-o multitudine de acte normative infra constituționale. Între aceste, două legi servesc în calitate de legi cadru în domeniul securității statului, parte a securității naționale.

În primul rând, ne referim la Legea securității statului, nr. 618/1995⁵¹. Pornind de la preambul, legea citată a fost determinată de necesitatea stabilirii bazei securității statului, competenței autorităților publice supreme din acest domeniu, sistemului organelor securității statului, drepturilor și obligațiilor cetățenilor, dar și ale unităților economice privind asigurarea securității statului.

Legea menționată definește și specifică amenințările la adresa securității statului, stabilește direcțiile principale ale activității de asigurare a securității statului și principiile garantate în acest scop. Se oferă norme, însă generale, privind contribuția asociațiilor obștești și a cetățenilor la asigurarea securității statului, apărarea informațiilor în domeniul asigurării securității statului, precum și norme, însă de trimitere, referitoare la răspunderea pentru încălcarea legislației privind securitatea statului.

Legea nr. 618/1995 specifică entitățile care constituie autorități publice supreme în domeniul asigurării securității statului, dar și cele care fac parte din sistemul organelor securității statului.

Constituie autorități publice supreme în domeniul asigurării securității statului:	Din sistemul organelor securității statului fac parte:
Parlamentul; Președintele Republicii Moldova; Guvernul; Consiliul Suprem de Securitate	Serviciul de Informații și Securitate; Serviciul de Protecție și Pază de Stat; Poliției de Frontieră; Serviciul Vamal

Din sistem fac parte și instituțiile de învățământ și alte instituții și organizații nemilitarizate ale organelor securității statului. Menționăm că, lista organelor securității statului este evident învechită, deoarece abordarea securității în ultimii ani s-a lărgit considerabil.

⁵¹ Legea privind organele securității statului, nr. 619 din 31.10.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 10-11/115 din 13.02.1997.

În al doilea rând, ne referim la Legea nr. 619/1995 privind organele securității statului⁵², care, în dezvoltarea Legii nr. 618/1995, concretizează statutul organelor securității statului, specificând:

- atribuțiile și principiile de activitate ale organelor securității statului;
- obligațiile și drepturile organelor securității statului și ale angajaților lor;
- sistemul organelor securității statului și organizarea activității acestora;
- protecția juridică și socială a angajaților.

Organul specializat în domeniu îl constituie Serviciul de Informații și Securitate.

Evident, statutul entităților care constituie autorități publice supreme în domeniul asigurării securității statului, dar și care fac parte din sistemul organelor securității statului, este dezvoltat, pornind de la Constituție, prin acte normative speciale.

3.3 Probleme identificate

Cu referire la cadrul normativ și instituțional aferent sectorului de securitate, următoarele curențe sunt de nuanțat.

Conceptul de securitate națională nu este dezvoltat normativ.

Cadrul normativ aferent domeniului nu clarifică conceptul de securitate națională. În sensul Legii nr. 618/1995, prin securitatea statului se înțelege protecția suveranității, independenței și integrității teritoriale a țării, a regimului ei constituțional, a potențialului economic, tehnico-științific și defensiv, a drepturilor și libertăților legitime ale persoanei împotriva activității informative și subversive a serviciilor speciale și organizațiilor străine, împotriva atentatelor criminale ale unor grupuri sau indivizi aparte. Securitatea statului se asigură prin stabilirea și aplicarea de către stat a unui sistem de măsuri cu caracter economic, politic, militar, organizatoric și de altă natură, orientate spre descoperirea, prevenirea și contracararea la timp a amenințărilor la adresa securității statului. Securitatea statului este parte integrantă a securității naționale.

⁵² Legea privind organele securității statului, nr. 619 din 31.10.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 10-11/115 din 13.02.1997.

PARTEA I

Astfel, din înțelegerea textului normativ, securitatea statului este un concept mai restrâns decât cel al securității naționale, cel din urmă concept rămânând nedefinit normativ.

Din Concepția securității naționale a Republicii Moldova, aprobată prin Legea nr. 112/2008⁵³, am putea deduce că securitatea națională, pe lângă securitatea statului, are în calitate de componente securitatea societății și securitatea cetățenilor. Totodată, Concepția, dar și Strategia securității naționale a Republicii Moldova, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 153/2011⁵⁴, operează cu noțiunea de dimensiuni ale securității (economică, socială, energetică, ecologică, demografică, farmaceutică, informațională, societală, alimentară, militară). Totuși, documentele de politici publice nu oferă, în suficientă măsură, claritate și nu suplinește vidul normativ.

Este îndoielnică asigurarea potrivită a securității naționale atât timp cât nu există o viziune clară asupra conceptului.

Legea nr. 618/1995 și Legea nr. 619/1995 sunt desuete.

Legea nr. 618/1995 și Legea nr. 619/1995 sunt în aplicare mai mult de 25 de ani. Evident, acestea au încetat să servească drept repere sigure în reglementarea raporturilor juridice aferente. Or, au intervenit schimbări conjuncturale esențiale, inclusiv s-a modificat arhitectura organelor cu atribuții în domeniu. În atare condiții, este imperativă o reexaminare a Legii nr. 618/1995 și a Legii nr. 619/1995. De altfel, aceasta este și o condiție obligatorie a unui proces autentic de legiferare. În sensul art. 76 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative⁵⁵, reexaminarea actelor normative constă în analiza conținutului acestora prin evaluarea compatibilității cu Constituția Republicii Moldova, cu alte acte normative în vigoare la momentul reexaminării, precum și cu reglementările legislației Uniunii Europene, în conformitate cu angajamentele internaționale ale Republicii Moldova. Reexaminarea actelor normative trebuie să se efectueze de către autoritățile responsabile de implementarea prevederilor actelor normative respective. În urma reexaminării ar putea fi prezentate propuneri de modificare a actelor normative în vederea actualizării acestora, inclusiv identificarea dispozițiilor căzute în desuetudine, care ar urma să fie abrogate.

Reexaminarea ar trebui să fie efectuată cu respectarea standardelor creației legislative, standarde, care, cu regret, nu totdeauna au fost respectate la dezvoltarea cadrului normativ aferent sectorului de securitate.

53 Concepția securității naționale a Republicii Moldova, Legea nr. 112 din 22.05.2008 aprobată de Parlamentul Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 97-98/357 din 03.06.2008.

54 Strategia securității naționale a Republicii Moldova, Hotărârea Parlamentului nr. 153 din 15.07.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 170-175/499 din 14.10.2011.

55 Legea cu privire la actele normative, nr. 100 din 22.12.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 7-17/34 din 12.01.2018.

La dezvoltarea cadrului normativ în domeniu nu totdeauna sunt respectate standardele procesului de legiferare.

Cu titlu de exemplu ar putea servi cea mai recentă intervenție normativă în domeniu - adoptarea legilor aferente activității SIS.

În primul rând, ar fi preferabilă promovarea proiectelor de asemenea anvergură prin intermediul Guvernului. Inițiativele legislative au fost înaintate de către un grup de deputați. În virtutea art. 23 alin. (2) din Legea nr. 100/2017, proiectele de acte normative pot fi inițiate de către subiecții abilitați, în limitele competenței și în conformitate cu atribuțiile și domeniul de activitate ale acestora. În conformitate cu art. 4 lit. k) din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern⁵⁶, securitatea națională este unul dintre domeniile de activitate ale Guvernului. Potrivit art. 45 alin. (1) lit. r) din legea citată, Guvernul poate prezenta Parlamentului, cu titlu de inițiativă legislativă, proiecte de acte normative în domeniul ce ține de competența SIS, la propunerea acestuia.

În al doilea rând, proiectele nu au fost suficient de fundamentate. În pofida exigențelor art. 25 alin. (2) din Legea nr. 100/2017, proiectele nu au fost precedate de un studiu de cercetare (analiza ex ante / analiza impactului de reglementare). Această condiție urma a fi respectată, mai cu seamă, din perspectiva impactului proiectelor asupra bugetului public, dar și asupra activității de întreprinzător.

Conținutul și calitatea proiectelor au suscitac critici, inclusiv ale Comisiei Europene pentru Democrație prin drept a Consiliului Europei (Comisia de la Veneția).⁵⁷ Totuși, este de remarcat că mai multe deficiențe ale acestora au putut fi depășite grație consultărilor publice organizate și desfășurate de către comisia parlamentară permanentă sesizată în fond – Comisia securitate națională, apărare și ordine publică.

Cadrul instituțional în domeniu necesită a fi reconsiderat.

În reexaminarea cadrului normativ în domeniu, atenție sporită trebuie acordată normelor care țin de reconsiderarea cadrului instituțional.

Legea nr. 619/1995 enumeră unele atribuții în asigurarea securității statului care țin și de mandatul unor entități ce nu au fost incluse în sistemul organelor securității statului, cum ar fi: Ministerul Apărării, Ministerul Afacerilor Interne, Centrul Național Anticorupție.

⁵⁶ Legea cu privire la Guvern, nr. 136 din 07.07.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 252/412 din 19.07.2017.

⁵⁷ Opinion on the draft law on the Intelligence and Security Service, as well as on the draft on counterintelligence and external intelligence activity, adopted by the Venice Commission at its 134th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2023), CDL-AD(2023)008-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)008-e).

PARTEA I

Legea conține prevederi referitoare la instituții, care, de mai mult timp, au fost substituite prin altele. Ne referim la Departamentul Trupelor de Grăniceri, care a fost reorganizat în Poliția de Frontieră (actualmente Inspectoratul General al Poliției de Frontieră).

Există prevederi privind organele serviciului militar de contrainformații, care au rămas nevalorificate.

Potrivit legii, organele securității statului au atribuții de combatere/contracurare a infracțiunilor, deși nici o entitate din sistemul organelor securității statului nu mai deține competențe de urmărire penală.

Există probleme determinate și de implementarea necorespunzătoare a legilor, de neonorarea angajamentelor asumate prin documente de politici publice, de neluarea în considerare a schimbărilor conjuncturale. Cu titlu de exemplu, constituie o problemă statutul confuz al trupelor de carabinieri. Un alt exemplu ar putea servi SIS, dar și SPPS, excluse din subordinea Guvernului, deși securitatea națională este domeniul de activitate al Guvernului. În aceeași ordine de idei, poate fi invocat și exemplul CSS, care pare mai potrivit pe lângă Prim-ministru.

Reconsiderarea cadrului normativ și instituțional în domeniu, trebuie să se aibă în vedere specificul sectorului de securitate în Republica Moldova, specific determinat de statutul de neutralitate, resurse alocate modest și capacități neimpunătoare.

3.4 Recomandări

Generalizând cele menționate, în calitate de concluzie generală, este de reținut nepotrivirea cadrului (normativ și instituțional) actualei conjuncturi (interne și externe). Atât cadrul normativ, cât și cel instituțional, s-au nuanțat mult timp în urmă și nu mai răspund necesităților.

În vederea îmbunătățirii stării de fapt, este de recomandat:

- dezvoltarea normativă a conceptului de securitate națională;
- reexaminarea Legii nr. 618/1995 și Legii nr. 619/1995;
- respectarea standardelor procesului de legiferare în dezvoltarea cadrului normativ în domeniu;
- pornind de la carențele identificate, reconsiderarea cadrului instituțional în domeniu.

CAPITOLUL 4. PERCEPȚIA PUBLICĂ ASUPRA SECURITĂȚII

4.1 Percepțiile publice privind rolul Uniunii Europene și al partenerilor de dezvoltare

Evaluarea percepției cetățenilor privind integrarea europeană a fost și este în atenția sondajelor de opinie la nivel național. Însă, pentru raportul respectiv, percepțiile acestora vor fi evaluate din perspectiva securității naționale, mai ales că susținerea cetățenilor R. Moldova pentru aderarea la UE a crescut pe parcursul anului curent. Această dinamică pozitivă se datorează atât creșterii calității discursului public al guvernării, dar și rolului UE în depășirea provocărilor legate de criza energetică și suportului acordat pentru impulsionearea reformelor-cheie la nivel național. Plus, organizarea celor două evenimente de anvergură – Adunarea Națională „Moldova Europeană” și Summit-ul Comunității Politice Europene au crescut nivelul de conștientizare și interes al publicului larg cu privire la relațiile dintre R. Moldova și UE. Cu toate acestea, analiza aprofundată a rezultatele sondajelor ar putea scoate în evidență niște așteptări exagerate în percepțiile privind durata estimativă a întregului proces de aderare la UE, reieșind din lipsa de încredere în capacitatea guvernării de a negocia, dar și de a face față riscurilor și amenințărilor de securitate.

În acest context, sunt relevante rezultatele sondajului „Percepția cetățenilor cu privire la procesul de integrare europeană al Republicii Moldova”⁵⁸ din 11 iulie 2023. Respectiv, la întrebarea **Ce va obține Moldova după ce va adera la UE?**⁵⁹ aproximativ 16,5% dintre respondenți au selectat opțiunea *Pace, siguranță, securitate*, clasându-se astfel pe locul al doilea ca importanță. Această opțiune este depășită îndeaproape de un procentaj aproape similar de respondenți (16,6%), care au indicat preferința pentru *Corupție mai puțină*. La o examinare mai detaliată a datelor dezagregate asociate cu categoria „Pace, siguranță, securitate”, se pot identifica câteva tendințe importante.

Analiză Demografică

O primă observație notabilă este variația limitată, dar semnificativă, între răspunsurile oferite de bărbați și femei. Un procentaj de 17,1% dintre femei și 15,8% dintre bărbați exprimă

58 Percepția cetățenilor cu privire la procesul de integrare europeană al Republicii Moldova, Sondaj, IPRE, 2023. Disponibil: https://ipre.md/wp-content/uploads/2023/07/Sondaj-de-opinie-publica-IPRE-CBS-AXA_11.07.2023_fin.pdf

59 Ibidem, pp. 22-23.

Încredere că aderarea la Uniunea Europeană va conduce la un climat de pace și securitate. Această apropiere a perspectivelor sugerează o convergență generală a opiniei publice, unde femeile sunt ușor mai optimiste. Datele dezagregate în funcție de grupurile de vârstă relevă un sentiment de optimism crescut în rândul categoriilor de vârstă 30-44 ani (19%) și a celor mai în vârstă (21,4%). Această tendință implică posibilitatea ca o percepție favorabilă față de Uniunea Europeană să fie corelată cu o maturitate și înțelegere geopolitică mai pronunțată. În contrast, grupurile mai tinere (18-29 ani) și cele de vârstă mijlocie (45-59 ani) arată un nivel de optimism redus, cu procente de 13,5% și respectiv 11,2%.

O analiză a influenței nivelului de educație și a tipului de ocupare economică asupra percepțiilor nu relevă variații semnificative. Cu toate acestea, persoanele cu o educație tehnică profesională afișează un grad de încredere ușor superior (18,5%), urmate de aproape de cei cu studii superioare (17,1%).

Analiză Socio-Culturală

Se constată un decalaj important între răspunsurile vorbitorilor de limbă română (20,7%) și ale celor de limbă rusă sau alte limbi (5,4%). Această discrepanță merită o investigație detaliată, întrucât ar putea sugera diviziuni mai profunde în ceea ce privește identitatea culturală și accesul la informație. Conform așteptărilor, respondenții cu o orientare geopolitică pro-vestică sunt semnificativ mai optimiști (23,6%) în raport cu beneficiile asupra mediului de securitate urmat de aderarea la UE, comparativ cu cei pro-estici (6,4%) sau indeciși (8,9%). Această observație subliniază necesitatea unei abordări segmentate în strategiile de informare și comunicare. O altă constatare se referă la nivelul mai mare de optimism în rândul populației rurale (20,8%), comparativ cu cel urban (11,7%). Aceasta sugerează că aspectele legate de securitate pot varia în funcție de mediu și, prin urmare, ar trebui abordate în mod specific în strategiile de comunicare și informare.

O următoare întrebare din acest sondaj reprezintă: ***Din câte cunoașteți, în ce măsură UE a ajutat Republica Moldova în următoarele domenii*** (întrebare închisă, cu opțiunea selectării răspunsurilor)?⁶⁰

În general, asistența Uniunii Europene este percepută ca fiind benefică în diverse domenii de dezvoltare din Republica Moldova. Cu privire la securitate și apărare, datele indică o apreciere notabilă din partea respondenților. În mod specific, 21,3% dintre respondenți

60 Ibidem, pp. 47-48.

consideră că Uniunea Europeană a ajutat “foarte mult”, în timp ce 45,3% au răspuns cu „mult”. Aceste cifre subliniază o percepție pozitivă cu privire la rolul Uniunii Europene în întărirea capacităților de securitate și apărare ale Republicii Moldova. Examinarea datelor în rândul respondenților care au dat apreciere acestei opțiuni indică următoarele tendințe.

Analiză Demografică

Bărbații (65,1%) sunt mai înclinați să aibă o viziune pozitivă comparativ cu femeile (59,0%). Aceste rezultate subliniază importanța unei abordări sensibile la gen în cadrul strategiilor de comunicare și implementare a programelor. Se observă variații semnificative între diferitele categorii de vârstă. Tinerii (18-29 ani, cu 57,8%) și vârstnicii (60+ ani, cu 65,2%) înregistrează cele mai scăzute și, respectiv, cele mai ridicate rate de aprobare. Respondenții cu niveluri educaționale superioare manifestă o percepție mai favorabilă (65,0%) comparativ cu cei care au studii medii sau profesionale tehnice (între 59,1% și 63,0%). Populația activă economic este ușor mai pesimistă în privința ajutorului oferit de UE (58,8%), comparativ cu populația inactivă economic (64,5%).

Analiză Socio-Culturală

Se constată o divizare evidentă între respondenții care comunică în limba română (67,4%) și cei care folosesc limba rusă sau alte limbi (39,0%). Există o tendință pozitivă între respondenții cu preferințe geopolitice vestice (71,6%), care contrastează puternic cu orientarea respondenților cu preferințe geopolitice estice (33,5%), precum și cu segmentul de populație indecis (34,5%). Diferența între mediul urban (60,0%) și cel rural (63,9%) este nesemnificativă, sugerând o percepție geografică relativ omogenă.

O întrebare practic similară, dar care măsoară percepția față de suportul oferit de Federația Rusă reprezintă: ***Din câte cunoașteți, în ce măsură Federația Rusă a ajutat Republica Moldova în următoarele domenii?*** (întrebare închisă, cu opțiunea selectării răspunsurilor).

În domeniul întăririi capacităților de securitate și apărare ale Republicii Moldova, datele prezentate indică un nivel moderat de percepție a ajutorului venit din partea Federației Ruse. Mai specific, 6,6% dintre respondenți consideră că asistența Rusiei a fost semnificativă, în timp ce 33,8% o văd ca fiind minimă sau inexistentă. Aceste cifre sugerează o anumită rezervă sau scepticism în rândul populației față de rolul Rusiei în întărirea securității Republicii Moldova. Acest lucru ar putea reflecta o varietate de factori, cum ar fi istoria relațiilor bilaterale, realitățile geopolitice, îngrijorările legate de dependența de securitate, agresiunea militară din Ucraina. În continuare, analiza dezagregată furnizează perspective valoroase pentru elucidarea dinamicilor complexe care influențează această percepție.

PARTEA I

Analiză Demografică

Spre deosebire de datele referitoare la Uniunea Europeană, femeile (42,0%) manifestă o percepție ușor mai favorabilă față de bărbați (38,2%) în acest cadru particular. Subiecții cu vârste cuprinse între 30 și 44 de ani (43,8%) se arată a fi mai pozitivi față de aprecierea suportului Federației Ruse, în timp ce respondenții de vârstă între 45 și 59 de ani (35,1%) sunt mai rezervați. Nivelurile de educație nu par să exercite o influență semnificativă asupra percepțiilor, cu fluctuații modeste între 33,3% și 42,5%. Respondenții cu statut economic activ (45,4%) sunt mai înclinați spre o percepție pozitivă față de cei economic inactivi (37,4%).

Analiză Socio-Culturală

Un procentaj semnificativ mai mare de respondenți care comunică în limba rusă sau alte limbi (48,5%) prezintă o percepție favorabilă, comparativ cu vorbitorii de limba română (34,6%). Se observă un decalaj notabil între orientarea pro-estică (45,5%) și cea pro-vestică (24,0%). Segmentul de populație indecis (45,1%) cu aprecieri pozitive este semnificativ de mare. Rezi denții din mediul urban (44,2%) manifestă o percepție mai pozitivă decât cei din mediul rural (37,6%).

O ultimă întrebare supusă examinării este: **Care credeți că ar fi cea mai bună soluție pentru asigurarea securității țării noastre?**⁶¹

Conform datelor prezentate în respectivul sondaj, opinia publică cu privire la asigurarea securității naționale a Republicii Moldova este polarizată. Cea mai populară opțiune este menținerea unei poziții de neutralitate fără a investi în apărarea și securitatea țării, cu un procent de 30,6%. Aceasta este urmată de aderarea la Uniunea Europeană, cu 19,2% sprijin. Interesant de remarcat este faptul că totuși un procent semnificativ, 11,7%, favorizează aderarea la NATO. Opțiunile de neutralitate cu creșterea investițiilor în apărare și de securitate națională (7,2%), unirea cu România (2,7%) și un acord de cooperare militară între Republica Moldova și România (1,3%) au primit mai puțin sprijin.

Analiză Demografică

Femeile manifestă o predilecție mai accentuată pentru menținerea unei posturi neutre, fără investiții suplimentare în domeniul apărării (33,5%). Bărbații sunt mai susceptibili la opțiuni precum aderarea la NATO (10,6%) și unificarea cu România (9,4%). Grupurile de tineri, cu vârste cuprinse între 18-29 ani, se asociază o dispoziție mai deschisă față de aderarea la NATO (11,4%) și un potențial acord militar cu România (6,8%). În contrast, respondenții aparținând categoriei de vârstă 60+ ani manifestă o predilecție pentru neutralitate, în special

61 Ibidem, pp. 67-68.

fără alocări suplimentare pentru apărare (35,8%). Respondenții cu un nivel educațional avansat sunt mai susceptibili să susțină aderarea la Uniunea Europeană (22,5%) și la NATO (10,0%). Cei cu niveluri educative mai reduse se identifică mai degrabă ca fiind indeciși (29,9%). Respondenții care sunt economic activi prezintă o tendință mai mare pentru cooperarea militară cu România (4,4%) și pentru aderarea la NATO (6,7%).

Analiză Socio-Culturală

Vorbitorii de limbă rusă tind să favorizeze o abordare de neutralitate fără investiții suplimentare în apărare (48,0%), în timp ce vorbitorii de limbă română se inclină către aderarea la Uniunea Europeană (23,8%). Respondenții cu o orientare geopolitică pro-est sunt în mod covârșitor favorabili neutralității (56,4%), în timp ce grupurile cu o orientare pro-vest exprimă o preferință pentru aderarea la Uniunea Europeană (32,6%) și NATO (11,6%). Subiecții cu un statut socio-economic ridicat sunt mai predispuși la considerarea unei cooperări militare cu România (4,6%) și a unei integrări în Uniunea Europeană (21,1%). Rezidenții din zonele urbane și rurale nu exhibă diferențe majore în preferințele lor, cu excepția unei ușoare tendințe a populației urbane pentru aderarea la NATO (9,5%).

4.2 Percepția publică cu privire la instituțiile de securitate și apărare

Ca urmare a descrierii stării de securitate a mediului internațional și regional de securitate, precum și a factorilor externi și interni care au implicații directe asupra stării de securitate națională, există și un set de vulnerabilități care diminuează capacitatea de răspuns la amenințări, fapt ce poate diminua din încrederea cetățenilor față de instituțiile de stat. Ca urmare, percepția populației ar putea fi considerată unul dintre indicatorii privind calitatea actului de guvernare a sectorului de securitate, adică în ce măsură cetățenii se simt în siguranță sau în ce măsură sunt satisfăcuți de activitatea instituțiilor din domeniul securității naționale.

Analiza percepțiilor și atitudinilor populației este deosebit de importantă în contextul actual al mediului de securitate în care se află Republica Moldova și pentru guvernarea democratică a sectorului de securitate și apărare. Percepțiile cetățenilor cu privire la securitate, apărare, mediul de securitate, amenințări și riscuri trebuie luate în considerare pentru înțelegerea mecanismelor care ar contribui la diminuarea factorilor perturbatori ce alimentează divizarea în societate și încrederea în funcționarea și transparența instituțiilor responsabile. Astfel, importanța conștientizării generale a subiectelor de securitate și apărare, a atitudinilor față de anumite instituții abilitate în domenii, a necesității și importanței sectorului de securitate în dezvoltarea democratică a statului, dar și a celor bazate pe experiențe personale, cum ar fi familia, comunitatea și locul de trai, starea de securitate, sunt aspecte cruciale de a fi

PARTEA I

măsurate și înțelese în cadrul guvernantei sectorului de securitate și apărare. Percepțiile privind securitatea variază în rândul cetățenilor, fiind influențate de experiențele personale și de contextul în care se află.

Categoriile principale în care pot fi grupate aceste percepții sunt: securitatea personală, siguranța în comunitate, securitatea națională, conexiunea între securitate și pace și încrederea în autorități. În urma analizei percepțiilor despre amenințări și riscuri am putea concluziona că ar exista masa critică a populației, inclusiv și a minorităților etnice, pentru promovarea și consolidarea identității naționale și a celei teritoriale.

În acest sens, problemele, riscurile și amenințările în percepția cetățenilor sunt de natură mai mult economică sau țin de bunăstarea familiei. Prețurile (63,1 %), asigurarea energetică, sărăcia (44,8%), corupția (29,5 %) sunt în topul îngrijorărilor cetățenilor. Corupția se află printre amenințările și riscurile aflate în topul clasamentului în pofida faptului că guvernarea promovează intens succesele luptei cu corupția la toate nivelurile.

Un atac hibrid asupra ordinii în stat este un risc, pe care moldovenii practic îl desconsideră (8 %), fapt care scoate în evidență lipsa informării și un nivel al culturii de securitate scăzut. Dezinformarea, știrile false și propaganda constituie una dintre preocupările respondenților (27,8%). Concluziile de baza ale analizei sondajelor sociologice recente⁶² demonstrează sentimente de fatalitate în sensul în care potențialul militar al țării este unul foarte mic, un nivel scăzut al culturii de securitate și faptul că cetățenii încă nu percep securitatea ca fiind un efort național, în care totalitatea instituțiilor, liderii naționali și toată populația țării sunt responsabili de securitate.

În asigurarea unui sentiment de securitate în rândul populației e foarte importantă atât *încrederea* în instituțiile de profil, cât și faptul dacă populația are o reprezentare privind rolurile pe care acestea le au și funcțiile pe care le îndeplinesc. Încrederea în instituțiile sectorului de securitate și apărare: în ceea ce privește încrederea în instituțiile sectorului de securitate și apărare am putea evidenția Poliția (26,5 %) și Armata Națională (18,5%), care sunt considerate principalele instituții ce asigură securitatea națională. Observăm, de asemenea, că Poliția și Armata sunt urmate de Ministerul Afacerilor Interne (MAI) cu 14,0% și Ministerul Apărării (MA) cu 11,5%, SIS cu 11%.

De exemplu, Armata Națională este văzută cu mai puțin potențial de a rezolva problemele de securitate cu care se confruntă Republica Moldova. *Acest fapt este în concordanță cu nivelul de încredere mai scăzut în această instituție.* La întrebarea câtă încredere aveți în

62 Percepții publice asupra sistemului de securitate și apărare a Republicii Moldova, Sondaj. CBS-Axa Research, Octombrie 2022. Disponibil: https://pisa.md/wp-content/uploads/2023/02/6_Studiu-Sociologic-Perceptii-publice-asupra-sistemului-de-securitate-si-aparare-al-RM.pdf Barometrul Opiniei Publice, Sondaj. CBS-Axa Research, 2023. Disponibil: https://ipp.md/wp-content/uploads/2023/09/BOP_08.2023.pdf

instituțiile statului, precum Parlamentul, Președintele țării, Guvernul, Poliția de Frontieră, Poporul, Serviciul de Informații și Securitate, Ministerul Apărării, Ministerul Afacerilor Interne, Armata Națională, sistemul de Justiție, Centrul Național Anticorupție, *se desprinde concluzia că populația mai degrabă are încredere joasă în instituțiile menționate.*⁶³

Totodată, se evidențiază că instituțiile în care moldovenii au mai multă încredere sunt cele de forță – Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Apărării. Președinția la fel este în topul încrederii cetățenilor cu 36 %, în special, datorită imaginii pozitive a Președintei țării, care este și Comandatul suprem al Forțelor Armate. Și aici există tendința că instituțiile mai vizibile și mai transparente inspiră mai multă încredere.

Putem observa că respondenții manifestă o încredere sporită în Pompieri și SMURD (82,4%), care fac parte din Ministerul de Interne. Acest lucru se datorează însăși faptului că subdiviziunile date sunt antrenate în salvarea vieților cetățenilor și salvarea proprietăților în timp de situații de *force major* (incendii, calamități naturale etc.), care le asigură o imagine pozitivă. La polul opus putem observa că instituțiile din domeniul justiției se evidențiază prin foarte puțină încredere.

Un factor adițional care cauzează lipsa de încredere în instituțiile statutului este impactul dezinformării, care are drept scop diminuarea respectării regulilor și legilor impuse de instituțiile guvernamentale, discreditarea funcționarilor și impunerea unei idei de stat falit.

Majoritatea respondenților văd rolul de bază al Armatei Naționale drept cel de apărare a hotarelor țării. Percepția respondenților despre starea curentă a armatei este negativă. Opinia respondenților despre *funcționalitatea* (eficiența) Armatei Naționale este mai mult negativă. Astfel, la întrebarea dacă Republica Moldova are armată funcțională, care corespunde necesităților de apărare a țării, 31,1% din respondenți au răspuns la această întrebare – cu siguranță nu, iar 34,9% - mai degrabă nu. Totodată, trebuie menționat că funcționalitatea, necesitățile și capacitatea armatei de a apăra țara au fost discutate foarte rar în spațiul public până în iarna anului 2022. Respectiv, dacă cu invazia F. Ruse în Ucraina, cetățenii au început să înțeleagă *responsabilitățile* care revin Armatei Naționale în asigurarea securității naționale, în același timp, au început și să conștientizeze necesitatea de a spori eficacitatea acesteia.

În baza celor expuse putem concluziona că populația, în linii generale, înțelege rolul și atribuțiile specifice ale instituțiilor din domeniul securității și apărării. De asemenea, se poate afirma că respondenții conștientizează starea lucrurilor în domeniul apărării și că instituțiile de forță, în special Armata Națională, trebuie întărite.

⁶³ Percepții publice asupra sistemului de securitate și apărare a Republicii Moldova, p. 54. Disponibil: https://pisa.md/wp-content/uploads/2023/02/5_Sondaj-Perceptii-publice-asupra-sistemului-de-securitate-si-aparare-a-Republicii-Moldova.pdf

PARTEA I

Acest fapt se explică prin nivelul scăzut de informare pe anumite subiecte, pe alocuri lipsă de transparență ale instituțiilor care nu oferă acces la informația solicitată de către societatea civilă și mass-media, comunicare defectuoasă⁶⁴, lipsa strategiilor de comunicare clare, bazate pe influențare.

Plus, nu putem neglija și interesul și cunoștințele scăzute din partea mass-mediei moldovenești. Cetățenii moldoveni nu prea înțeleg cum funcționează relațiile între state, ce se întâmplă în cazul unui război, care sunt regulile care guvernează acțiunile statelor și organizațiilor internaționale. Multe răspunsuri denotă influența extrem de mare a narațiunilor propagandei ruse. Clișeele conspiraționiste semănate de propaganda rusă în ani de zile, influențează felul în care se gândește despre securitatea națională, dar și regională.

Rezultatele sondajelor efectuate Centrul de Studii Sociale și Marketing „CBS Research” în 2022⁶⁵ și 2023⁶⁶ evidențiază totuși că unii cetățeni moldoveni reușesc să identifice acțiunile corecte din perspectiva intereselor naționale, cum ar fi necesitatea fortificării sistemului de apărare sau integrarea în UE. Țările din UE sunt percepute mai sigure, iar Federația Rusă - un loc mai puțin sigur de locuit.

În funcție de criteriile socio-demografice, într-o măsură mai mare respondenții mai tineri, cei cu studii mai înalte și cu un nivel socioeconomic mai înalt, consideră că Republica Moldova își orientează politica externă către UE. În 2022 cetățenii preferau, în proporție covârșitoare, aderarea la Uniunea Europeană (53%) față de Uniunea Eurasiatică, condusă de Rusia (sub 23%). Sondajele din 2023⁶⁷ demonstrează o susținere de 59,2 % a respondenților pentru aderarea europeană.

Însă, există totuși anumite subiecte asupra cărora dezinformarea și manipularea opiniei publice au avut un impact atât de mare, încât au provocat comportamente contrare intereselor naționale. Precum, aspectele *legate de neutralitate*, percepută în mod cu totul eronat drept soluție capabilă să ne ofere protecție în fața unei potențiale agresiuni. Dacă vorbim despre soluțiile pentru securitatea țării, observăm că, de-a lungul anilor, se menține pe primul loc

64 Conceptualizarea comunicării strategice în sectorul de securitate și apărare al Republicii Moldova. PISA, 2023, p. 4. Disponibil: https://pisa.md/wp-content/uploads/2023/02/7_Conceptualizarea-comunicarii-strategice-in-sectorul-de-securitate-si-aparare-al-RM-1.pdf

65 Percepții publice asupra sistemului de securitate și apărare a Republicii Moldova, Sondaj. CBS-Axa Research, Octombrie 2022. Disponibil: https://pisa.md/wp-content/uploads/2023/02/6_Studiu-Sociologic-Percepții-publice-asupra-sistemului-de-securitate-si-aparare-al-RM.pdf

66 Barometrul Opiniei Publice, Sondaj. CBS-Axa Research, 2023, https://ipp.md/wp-content/uploads/2023/09/BOP_08.2023.pdf

67 A se vedea : Percepția cetățenilor cu privire la procesul de integrare europeană al Republicii Moldova, Studiu, IPRE, CBS Axa, iulie 2023. Disponibil: https://ipre.md/wp-content/uploads/2023/07/Sondaj-de-opinie-publica-IPRE-CBS-AXA_11.07.2023_fin.pdf

procentul celor care consideră că neutralitatea ar fi soluția, în 2022 acesta este de 44%, iar sondajele din 2023 au demonstrat ca cetățenii considera că cea mai bună soluție pentru asigurarea securității țării noastre continua sa fie neutralitatea, dintre care 30,6% sunt cei care pledează că nu este necesar să fie investiții în apărarea și securitatea țării și 18,6% că neutralitatea este soluția acompaniată cu creșterea investițiilor în apărarea și securitatea națională. Aderarea la UE este identificată de 19,2% de respondenți ca fiind una dintre soluții pentru securitatea noastră, pe când mult mai puțini se pronunță pentru alianțe militare cu Rusia (11%) sau aderarea la NATO (5%).⁶⁸

Cu toate acestea, Războiul din Ucraina a dus la creșterea susținerii pentru aderarea Moldovei la NATO. Potrivit Barometrului Opiniei Publice, în luna august peste 26% susțineau aderarea la Alianța Nord-Atlantică, apoi sondajul WatchDog.MD a arătat o susținere de peste 33%. Oricum, numărul persoanelor care nu-și doresc aderarea la NATO a fost constant peste al celor care văd în alianță protecție și securitate. În august, 54% au fost împotriva aderării la NATO. Acesta este rezultatul unui discurs de discreditare al Alianței, dus încă de pe timpul sovietic, dar și lipsa unei viziuni clare a autorităților de la Chișinău privind cooperarea cu NATO⁶⁹. Plus, deși Oficiul de Legătură al NATO funcționează la Chișinău din 2017, numai în 2022, la Summit-ul de la Madrid, NATO a decis acordarea unui pachet mai complex de asistență pentru Republica Moldova.

În contextul statutului de neutralitate din Constituție, dar și a lipsei de sprijin popular larg pentru aderarea la NATO, discursul guvernării și a conducerii statului este unul moderat față de Alianța Nord-Atlantică. Din aceste considerente, se vorbește mai mult despre cooperare și beneficiile acesteia, iar subiectul unei eventuale aderări este aproape inexistent. Despre aderare își permit să vorbească partide mai mici care și așa țintesc un public mai îngust și nu au foarte multe de pierdut din punct de vedere al ratingului. Plus, în contextul campaniei electorale, NATO poate rămâne subiectul tradițional al discursului politic din perspectiva geopolitică, fie ca oportunitate, fie ca amenințare.

Astfel, conform unor observații ale societății civile, NATO este un subiect mult mai popular printre postările de limbă rusă decât în cele de limbă română. Dintre toate postările care menționează UE sau NATO în română, mai puțin de 5% sunt despre Alianța Nord-Atlantică. În schimb, pentru postările în rusă, cifra crește la peste 55% și marea majoritate a acestora conțin mesaje negative față de NATO.

68 A se vedea : Percepții publice asupra sistemului de securitate și apărare al republicii Moldova, Studiu. PISA, 2023. Disponibil : https://pisa.md/wp-content/uploads/2023/02/6_Studiu-Sociologic-Perceptii-publice-asupra-sistemului-de-securitate-si-aparare-al-RM.pdf

69 UE și NATO: cine domină bătălia narativelor pe Facebook-ul moldovenesc? Disponibil: <https://watchdog.md/analyses/208008/ue-si-nato-cine-domina-batalia-narativelor-pe-facebook-ul-moldovenesc/?fbclid=IwAR2budSFJDO0SixJamq5CM2TBMDBz5Y836LCW6tdeNmTy6RsU4R-41yK354>

PARTEA I

Aderarea la Uniunea Europeană este percepută de respondenți și ca un catalizator al securității naționale. Fiind parte a unei construcții politice comunitare, securitatea nu mai este doar problemă națională, ci una comunitară. Totuși, predomină stereotipurile și informațiile eronate în ceea ce privește parcursul european al Republicii Moldova și ce înseamnă statutul de membru al UE⁷⁰. Opiniile contradictorii din diverse studii sociologice denotă confuzia puternică din percepțiile cetățenilor moldoveni, cauzată de nivelul scăzut al culturii de securitate și impactul propagandei toxice a Kremlinului și a agenților săi de influență din Republica Moldova. Astfel, persoanele cu un nivel de studii și cu un nivel socio-economic redus sunt cele mai vulnerabile în cazul crizelor succesive prin care trece Republica Moldova. Propaganda externă este un instrument eficient de manipulare, mai ales când informarea insuficientă a cetățenilor despre UE poate deveni unul dintre obstacolele în calea aderării Republicii Moldova la UE, așa consideră circa 12% dintre respondenți conform sondajului realizat în iulie 2023 de IPRE/CBS AXA⁷¹.

Exista un segment al populației care *manifestă o lipsă de încredere că statul Republica Moldova are capacitatea necesară să asigure securitatea cetățenilor, astfel 13,4% din respondenți nu cunosc sau nu vor să răspundă la întrebare, iar 13,5% consideră că nici o organizație nu asigură securitatea națională.*

Instituțiile cu cea mai mare încredere sunt cele de forță, și anume poliția și armata. Totodată, se evidențiază că instituțiile în care cetățenii au mai multă încredere sunt cele de forță – Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Apărării. Președinția la fel este în topul încrederii cetățenilor cu 36 %, în special, datorită imaginii pozitive a Președintei țării, care este și Comandatul suprem al Forțelor Armate. Adicional, putem observa că domeniul justiției are cel mai scăzut nivel de încredere.

Putem observa că respondenții manifestă *o încredere sporită* în Pompieri și SMURD (82,4%), care fac parte din Ministerul de Interne. Armata Națională și Poliția rămân și ele în topul încrederii, cu 55,1% și, respectiv 50,3%. Respondenții studiilor sociologice au o părere foarte pozitivă despre impactul participării Armatei Naționale la misiuni de menținere a păcii. Sondajul arată că, în total, 65,1% din respondenți au o părere foarte pozitivă sau oarecum pozitivă referitor la impactul participării Armatei Naționale la misiuni de menținere a păcii. Majoritatea respondenților consideră ca Republica Moldova trebuie să primească ajutor în reformarea sectorului de securitate.

70 Opiniile și percepțiile privind ordinea publică, securitatea statului și colaborarea Republicii Moldova cu Uniunea Europeană și NATO. PISA, 2023. Disponibil: <https://pisa.md/wp-content/uploads/2023/06/Opinii-si-perceptii-privind-ordinea-publica-securitatea-statului-si-colaborarea-cu-Republicii-Moldova-cu-Uniunea-Europeana-si-NATO.pdf>

71 Majoritatea cetățenilor Republicii Moldova susțin aderarea țării la Uniunea Europeană, Notă analitică IPRE, 2023. Disponibil: <https://ipre.md/2023/12/13/nota-analitica-ipre-majoritatea-cetatenilor-republicii-moldova-sustin-aderarea-tarii-la-uniunea-europeana-nota-analitica-ipre-majoritatea-cetatenilor-republicii-moldova-sustin-aderarea-tarii-la-uniun/>

În pofida perpetuării narativelor false că asistența externă acordată Republicii Moldova pentru reformarea sectorului de securitate constituie o imixtiune în treburile interne. Și contrar mesajului diferitor guverne de la Chișinău despre lipsa susținerii din partea cetățenilor pentru dezvoltarea parteneriatelor în domeniul apărării cu NATO, UE și partenerii strategici, majoritatea respondenților (66%) au răspuns, cu siguranță da și mai degrabă da în favoarea asistenței externe în reformarea sectorului. Aceasta este o consecință a războiului din Ucraina, care a schimbat percepția populației din Moldova despre ajutorul internațional în domeniul apărării.

Majoritatea respondenților (70 %) sunt în favoarea întăririi Armatei Naționale. La întrebarea dacă Republica Moldova are nevoie să-și întărească armata, majoritatea respondenților (36,9%) au răspuns cu siguranță da, iar 33,7% din respondenți au răspuns că mai degrabă da. Numărul de respondenți, care se pronunță pentru întărirea armatei este o schimbare semnificativă a percepțiilor populației despre apărare și despre securitate.

În baza celor expuse putem concluziona că populația, în linii generale, înțelege rolul și atribuțiile specifice ale instituțiilor din domeniul securității și apărării. De asemenea, se poate afirma că respondenții conștientizează starea lucrurilor în domeniul apărării și că instituțiile de forță, în special, Armata Națională, trebuie întărite. O evoluție pozitivă este faptul că majoritatea respondenților consideră că ajutorul extern pentru dezvoltarea sectorului de securitate este binevenit și că operațiunile internaționale de menținere a păcii au un impact pozitiv asupra populației.

4.3 Concluzii generale și recomandări

Importanța popularizării subiectelor de securitate și corelarea acestora cu cele de dezvoltare a țării: percepțiile privind securitatea variază în rândul cetățenilor, fiind influențate de experiențele personale și de contextul în care se află. Plus, se observa nivel scăzut de informare pe anumite subiecte, pe alocuri lipsă de transparență ale instituțiilor care nu oferă acces la informația solicitată de către societatea civilă și mass-media, comunicare defectuoasă, lipsa strategiilor de comunicare clare, bazate pe influențare, dar și interes și cunoștințe scăzute din partea populației. Astfel, se impune necesitatea de a asigura conștientizarea generală a subiectelor de securitate și apărare, a atitudinilor față de anumite instituții abilitate în domenii, a necesității și importanței sectorului de securitate în dezvoltarea democratică a statului, dar și cele bazate pe experiențe personale, cum ar fi familia, comunitatea și locul de trai, starea de securitate, care sunt aspecte cruciale de a fi măsurate și înțelese în cadrul guvernării sectorului de securitate și apărare.

Percepția și importanța Cooperării cu UE și NATO: putem observa că de-a lungul anilor, spațiul informațional din Republica Moldova a fost masiv sub influența Federației

PARTEA I

Ruse, narațiunile rusești fiind larg răspândite. Există o notă generală de optimism în ceea ce privește potențialul de pace și securitate pe care aderarea la Uniunea Europeană îl poate aduce. Din perspectiva GSS, aceasta subliniază importanța colaborării transnaționale și regionale în abordarea provocărilor de securitate. În comparație, NATO este încă percepută în Republica Moldova mai mult ca un bloc politico-militar cu o agendă de extindere decât ca un partener de dezvoltare și modernizare în domeniul securității și apărării.

Rolul și Percepția Actorilor Externi: partenerii de dezvoltare joacă un rol semnificativ în percepția publică legată de securitate și apărare, în timp ce contribuția Federației Ruse rămâne relevantă pentru anumite segmente demografice. Acest fapt subliniază rolul crescut al UE, NATO în structurile GSS, în timp ce poziția Federației Ruse rămâne semnificativă pentru anumite categorii de populație, fapt ce evidențiază că polarizarea existentă în societate poate reprezenta un risc în adresa securității naționale. Republica Moldova beneficiază plener de cooperarea cu NATO, agenda fiind ghidată de interesele naționale ale Republicii Moldova și solicitările exprese ale acesteia. În prezent, nu putem identifica un alt parteneriat mai viabil și constructiv, care să contribuie la dezvoltarea capacităților militare, dar și a securității și apărării. În acest sens pentru promovarea pozitivă și obiectiva a NATO este nevoie de o informare continuă și obiectivă prin diverse instrumente de angajare cu publicul.

Strategii și Abordări pentru Securitatea Națională: există o pluralitate de opinii cu privire la strategia optimă pentru garantarea securității naționale, variind de la neutralitate politică la integrare în Uniunea Europeană și NATO. Cu toate acestea, opțiunea predominantă rămâne menținerea unei poziții de neutralitate, evitând investițiile în domeniul apărării și securității naționale. Această abordare trezește preocupări legate de o percepție publică distorsionată în ceea ce privește modul în care se asigură securitatea națională și apărarea. Printre propunerile de dezvoltare a unei culturi de securitate și înțelegerea beneficiilor cooperării cu așa organizații ca NATO și UE se regăsește și necesitatea de comunicare a proiectelor implementate, transparența în prezentarea rezultatelor proiectelor, dar și vizitelor oficiale.

Necesitatea Informării și Comunicării: nivelul scăzut de informare, în special în mediul rural, accentuează nevoia de strategii de comunicare bine definite și participative, care să includă toate segmentele populației.

Implicarea Societății Civile: rezultatele sondajelor examinate indică o nevoie clară pentru implicarea activă a societății civile, organizațiilor neguvernamentale și a instituțiilor publice în procesul de reformare și modernizare a sectorului de securitate și apărare.

Comunicare și Informare Adaptate la Diversitatea Lingvistică și Culturală: având în vedere diversitatea lingvistică și culturală, este esențial ca strategiile de comunicare și informare să fie adaptate și să fie disponibile în limbile română și rusă.

PARTEA II

ANALIZA SECTORIALĂ

PARTEA II. ANALIZA SECTORIALĂ

Partea a doua este dedicată analizei sectoriale și constituie compartimentul central al raportului. Sunt analizați furnizorii de securitate din sistemul național de apărare, de ordine publică și de informații, precum și furnizorii privați de securitate. Cu referire la aceștia, este analizată succint baza normativă de activitate, performanțele atinse și procesele de reformare, unde este cazul.

Deși responsabilitatea pentru securitatea militară a statului Republica Moldova revine Forțelor Armate, apărarea teritoriului și cetățenilor se realizează prin eforturi și resurse care transcend capacitatea acestei entități, fiind percepute ca elemente ale unei arhitecturi mai complexe, denumită sistem național de apărare. Primul capitol analizează acest sistem și în special necesitățile de reformare.

Diferite clasamente internaționale consideră Republica Moldova o țară sigură, iar la capitolul „ordine și securitate publică”, este plasată mai bine decât la alte componente ce determină securitatea națională. Conflictul militar din Ucraina, aflat în imediata proximitate, fluxul majorat de migranți generat, dar și incertitudinea privind soluționarea acestuia, impun revizuirea conceptelor și politicilor în vederea asigurării unui nivel înalt al climatului de siguranță publică.

În domeniul asigurării securității naționale a Republicii Moldova, un rol important îi revine Serviciului de Informații și Securitate (SIS) – organ de stat specializat, care are competență directă în acest sens. Schimbările recente în legislația ce reglementează această componentă a sectorului dictează abordarea consecventă a reformării interne a instituției.

În continuare, sunt examinate entitățile de administrare și control în sectorul de securitate. Controlul executiv este reprezentat de Președintele țării, Guvern și Consiliul Suprem de Securitate, fiecare din acestea având roluri esențiale în stabilirea sarcinilor și buna guvernare. Supravegherea parlamentară sau controlul legislativ asigurat de Parlament oferă instrumentele cheie al guvernării democratice, prin funcțiile sale legislative, bugetare sau reprezentative.

PARTEA II

Controlul judecătoresc, precum și controlul exercitat de alte instituții independente asigură setarea fină a funcționării mecanismului de securitate. Multiplele instituții și proceduri veghează cele mai importante aspecte ale funcționării sectorului de securitate, cum sunt respectarea legilor sau semnalarea și sancționarea derapajelor.

Fiecare dintre componentele sectorului de securitate analizate în partea a doua au fost evaluate din perspectiva respectării principiilor buneii guvernări, respectiv atingerea misiunii de asigurare democratică a securității.

CAPITOLUL 1. SISTEMUL NAȚIONAL DE APĂRARE

1.1 Structura și misiunea sistemului național de apărare

Legislația națională în domeniu definește sistemul național de apărare drept conducere, ansamblu de forțe, mijloace și elemente ale infrastructurii, precum și totalitatea acțiunilor menite să asigure apărarea țării⁷². Deși responsabilitatea pentru securitatea militară a statului Republica Moldova revine Forțelor Armate, apărarea teritoriului și cetățenilor se realizează prin eforturi și resurse care transcend capacitatea acestei entități, fiind percepute ca elemente ale unei arhitecturi mai complexe, denumită sistem național de apărare.

Această abordare comprehensivă vizavi de apărare este caracteristică Republicii Moldova, în special, din două considerente majore. Primul, ține de neutralitatea permanentă declarată în Art. 11 al Constituției și optarea pentru o politică externă defensivă (politica defensivității fiind stipulată în HP Nr. 482 din 06-06-1995), care prevede că Republica Moldova ‘...nu acceptă războiul (cu excepția cazurilor de autoapărare) ca mijloc de atingere a scopurilor politice...’⁷³. Abordarea în cauză a contribuit la articularea unei percepții publice care înclină spre apărarea totală (*total defense*), concept ce presupune că o eventuală agresiune armată externă va fi respinsă prin mobilizarea întregii game de resurse naționale disponibile.

Al doilea considerent, aflat în interdependență cu primul, ține de absența de facto a principiului autosuficienței în capacitatea Forțelor Armate de a asigura independent apărarea teritoriului național și cetățenilor. Acesta din urmă a fost amplificat ulterior de gestionarea defectuoasă a reformei militare și subfinanțarea cronică a Forțelor Armate – aspectele în cauză, de guvernare a sectorului, fiind expuse în secțiunea concluzii ale acestui capitol.

Activitatea statului pe dimensiunea apărării este reglementată de Legea Nr. 345 din 25-07-2003 cu privire la apărarea națională. Aceasta stabilește structura sistemului național de apărare, bazele organizării și asigurării apărării țării, atribuțiile și responsabilitățile autorităților publice în domeniul apărării, conducerea, organizarea, destinația forțelor sistemului național de apărare și planificarea apărării naționale⁷⁴. Conform aceleiași legi, forțele destinate apărării naționale – Forțele Armate – sunt compuse din Armata Națională și Inspectoratul General de Carabinieri.

72 Legea cu privire la apărarea națională, nr. 345 din 25-07-2003, art. 2. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110393&lang=ro

73 Doctrina militară a Republicii Moldova, Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova, nr. 482 din 06-06-1995 privind HP482/1995. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=60538&lang=ro

74 Legea cu privire la apărarea națională, art. 1. LP345/2003 (legis.md)

PARTEA II

Până în anul 2012, pe lângă Armată și Carabinieri, din componența Forțelor Armate face parte și Serviciul de Grăniceri. În conformitate cu prevederile Legii nr. 283 din 28 decembrie 2011 cu privire la Poliția de Frontieră, Serviciul de Grăniceri se transformă în Poliție de Frontieră în subordinea Ministerului Afacerilor Interne. Această măsură duce la demilitarizarea efectivului structurii nou-create – Inspectoratul General al Poliției de Frontieră – și la transferarea / pasarea de facto a atribuțiilor din domeniul apărării, în particular cu privire la protecția frontierei de stat, către Armata Națională. Dacă în materie de management al frontierei de stat reforma în cauză a avut argumentarea și beneficiile ei, pe dimensiunea apărării aceasta a generat un gol / vacuum în capacitatea militară națională. Secțiunea concluziei descrie efectele negative ale reformei menționate asupra sistemului național de apărare.

Conducerea sistemului. Conform prevederilor legislației naționale în domeniul apărării, entitățile responsabile de administrarea și supravegherea sectorului sunt Parlamentul Republicii Moldova, Președintele, Consiliul Suprem de Securitate, Guvernul și Ministerul Apărării. Totodată, pe timp de pace și de război, conducerea militară a Forțelor Armate se efectuează de către Comandamentul Suprem al Forțelor Armate în frunte cu Președintele Republicii Moldova - Comandant Suprem al Forțelor Armate. Statul Major General al Forțelor Armate – condus de șeful Marelui Stat Major al Armatei Naționale este organul principal care asigură Comandamentului Suprem, pe timp de pace și de război, planificarea, organizarea, comanda și controlul trupelor Forțelor Armate la pregătirea lor și la executarea misiunilor de apărare a țării.⁷⁵

Armata Națională este componenta de bază a Forțelor Armate, care asigură, pe timp de pace și de război, integrarea într-o concepție unitară a activităților tuturor forțelor care participă la acțiunile de apărare a țării. Aceasta are ca misiune asigurarea apărării naționale prin prevenirea, contracararea și anihilarea amenințărilor și agresiunilor cu caracter militar îndreptate împotriva țării. Conducerea nemijlocită a Armatei Naționale este exercitată de ministrul apărării prin intermediul Marelui Stat Major al Armatei Naționale. Din componența Armatei Naționale fac parte:

- **forțe operaționale** (cu capacitate permanentă de intervenție) – unități militare (subunități) completate cu efectiv, armament și tehnică la un nivel ce asigură executarea misiunilor specifice;
- **forțe cu efectiv redus** (cu capacitate redusă de intervenție) – marile unități și unități militare (subunități), baze, depozite de păstrare a armamentului, tehnicii și patrimoniului militar, care au nevoie de completare cu efectiv, armament și tehnică, precum și de interoperabilitate în vederea îndeplinirii misiunilor ce le revin;
- **unități nou-formate** (de rezervă) – unitățile nou-formate care includ unități militare de luptă și de asigurare ce se constituie conform Planului de mobilizare a Forțelor Armate.⁷⁶

75 Ibidem, art. III

76 Ibidem, art. IV

Inspectoratul General de Carabinieri. Activitatea Trupelor de Carabinieri este reglementată de Legea Parlamentului Nr. 219 din 08-11-2018 cu privire la Inspectoratul General de Carabinieri. Conform acesteia, Inspectoratul General de Carabinieri este o autoritate specializată a statului, cu statut militar, aflată în subordinea Ministerului Afacerilor Interne, care are misiunea de a apăra drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei prin executarea atribuțiilor de menținere, asigurare și restabilire a ordinii publice, de prevenire și descoperire a infracțiunilor și contravențiilor, de protecție a obiectivelor de importanță deosebită, de prevenire și combatere a terorismului, de asigurare a regimului stării de urgență, de asediu sau de război. Totodată, Inspectoratul General de Carabinieri exercită, pe timp de pace, atribuții polițienești, iar pe timp de asediu sau de război, atribuțiile specifice Forțelor Armate în condițiile prevăzute de prezenta lege și de actele normative în vigoare.⁷⁷

Conform Legii 345, art. 31, (2), ‘...la declararea stării de asediu sau de război, unitățile (subunitățile) Inspectoratului General de Carabinieri participă la operații (acțiuni) de apărare a țării sub conducerea Statului Major General al Forțelor Armate.’. Totodată, Inspectoratul General de Carabinieri participă la planificarea utilizării subdiviziunilor din subordine în operațiile de apărare a țării (acțiunile de luptă) desfășurate de Statul Major General al Forțelor Armate și efectuează pregătirea subdiviziunilor în vederea executării misiunilor de apărare a țării în baza unor programe de pregătire aprobate.⁷⁸

Deși prevederile legislative vizavi de activitatea celor două entități menționează expres implicarea Inspectoratului General de Carabinieri în operațiile de apărare, acestea evită subiectul interacțiunii pe timp de pace, care este crucial pentru calitatea actului de furnizare a securității. Chiar dacă pe timp de pace atribuțiile Inspectoratului General de Carabinieri sunt focusate pe contribuția la sistemul ordinii publice, acest fapt nu exclude necesitatea instruirii comune și dezvoltării interoperabilității cu entitatea de bază a sistemului de apărare – Armata Națională.

Reieșind din cele expuse, putem conchide că din cele două entități ale Forțelor Armate, de facto doar una – Armata Națională – este dedicată în totalitate apărării naționale.

Rolul și responsabilitățile altor entități naționale. Complementar celor enunțate, cadrul legislativ conține și alte prevederi ce reglementează activitatea și arhitectura sistemului național de apărare. Așadar, cum s-a mai menționat, sistemul nu se limitează doar la resursele din subordinea Forțelor Armate. Conform Art. 4 al Legii 345, organizarea apărării naționale include:

⁷⁷ Legea cu privire la Inspectoratul General de Carabinieri, nr. 219/2018. art. 2. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120688&lang=ro

⁷⁸ Ibidem, art. 22 (8)

PARTEA II

- k) pregătirea rezervelor de mobilizare pe timp de război;
- l) pregătirea de mobilizare a economiei naționale, a autorităților publice, a instituțiilor publice, a agenților economici, a populației și a teritoriului pentru apărare;
- m) pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei;

Capitolul V al aceleiași legi descrie atât atribuțiile autorităților publice, ale instituțiilor publice și ale agenților economici, cât și drepturile și obligațiile cetățenilor în domeniul apărării naționale. În acest sens, Serviciul de Informații și Securitate, Ministerul Afacerilor Interne și Serviciul de Protecție și Pază de Stat planifică, desfășoară activități și prezintă informațiile necesare pentru organizarea apărării naționale. Aceste instituții, în conformitate cu atribuțiile ce le revin la declararea stării de asediu sau de război, coordonează cu Statul Major General al Forțelor Armate măsurile de menținere a regimului stării de asediu sau al celei de război și participă la asigurarea operațiilor de apărare a țării.⁷⁹

Totodată, ministerele și departamentele antrenate în asigurarea apărării naționale sânt responsabile, în conformitate cu atribuțiile ce le revin, de realizarea acțiunilor de asigurare a apărării țării, de livrarea producției necesare apărării și pregătirii de mobilizare a ramurii respective și iau măsuri pentru asigurarea funcționării ei stabile pe timp de război în conformitate cu Planul de mobilizare a economiei naționale.⁸⁰

Formele, condițiile și modul de pregătire al cetățenilor Republicii Moldova pentru apărarea Patriei sunt prevăzute în Legea Nr. 1245 din 18-07-2002. Conform acesteia, autoritățile publice, instituțiile publice și agenții economici dețin un șir de responsabilități cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei. Totodată, subiecții ce cad sub incidența noțiunii de pregătire pentru apărarea Patriei sunt recruții și militarii care îndeplinesc serviciul militar în cadrul Forțelor Armate și rezerviștii luați în evidența militară.⁸¹

Alte acte ce completează cadrul normativ și operațional al sistemului național de apărare sunt Legea Nr. 162 din 22-07-2005 cu privire la statutul militarilor și Legea Nr. 1244 din 18-07-2002 cu privire la rezerva Forțelor Armate. În primul act normativ, sunt stabilite statutul juridic al militarilor și modul de îndeplinire al serviciului militar, iar în al doilea, destinația, formarea și structura rezervei Forțelor Armate, formele de pregătire a rezerviștilor, modul de gestionare a rezervei Forțelor Armate, precum și drepturile și garanțiile cetățenilor aflați în rezerva Forțelor Armate.

79 Legea Nr. 345 din 25-07-2003 cu privire la apărarea națională, cap. V, art. 37: LP345/2003 (legis.md)

80 Ibidem, art. 38.

81 Legea cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei, nr. 1245 din 18-07-2002. Disponibilă: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121249&lang=ro

În termeni practici, prevederile legislative privind mobilizarea altor domenii naționale cu privire la apărare, confirmă politica națională în domeniul apărării cu privire la complementarea eforturilor Forțelor Armate, responsabile direct de securitatea militară, cu responsabilități secundare stabilite pentru celelalte autorități publice.

1.2 Reforma sectorului de apărare

Reforma sectorului de apărare al Republicii Moldova urmărește transformarea și tranziția Forțelor Armate de la configurația de forțe și mijloace moștenite din perioada sovietică la un sistem de apărare modern, racordat la standardele militare occidentale și capabil să facă față rigorilor de securitate contemporane.

Urmare a procesului de partajare a patrimoniului militar al URSS, Republicii Moldova i-au revenit fragmente de capabilități convenționale, destinația inițială a cărora erau acțiunile militare clasice – concept impus de experiența războiului II mondial. Între timp, contextul de securitate s-a schimbat drastic, multe dintre echipamentele militare devenind necompetitive din perspectiva timpului și a caracteristicilor tehnice. Așadar, transformarea forțelor actuale, presupune tranziția de la anumite sisteme de armament și metode de execuție a acțiunilor militare, la concepte și mijloace noi, configurația cărora este raportată mediului actual de securitate. În același timp, se impune ca noua structură de forțe să fie flexibilă și capabilă de adaptare, criteriile impuse de fluctuațiile mediului contemporan de securitate, care generează amenințări greu de anticipat și contracarat. Procesul implică dezvoltarea sistemelor de comandă, control, luptă și sprijin logistic, a capacității de control al spațiului aerian, modernizarea centrelor de instruire, precum și întreținerea și modernizarea echipamentelor militare, a armamentului și a muniției⁸².

În primă fază, reforma în apărare presupune instituirea și dezvoltarea unui mecanism național de planificare a apărării și luare a deciziilor, dar și cuplarea, și racordarea ulterioară a acestuia la cadrul bugetar și politica națională în domeniul securității. Aceasta urmează a fi realizat prin intermediul consultanței experților occidentali, importului și schimbului de bune practici cu partenerii de dezvoltare, elaborarea doctrinelor, metodologiilor și procedurilor standard de operare pentru procesele de planificare, luare a deciziilor și execuție a misiunilor/acțiunilor militare. În paralel, procesul urmărește transferul de cunoștințe și asigurarea asimilării acestora de către personalul instituțiilor de apărare.

82 Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova-NATO (IPAP) 2022 – 2023. Disponibil: https://mfa.gov.md/sites/default/files/individual_partnership_action_plan_ipap_republic_of_moldova_-_nato_for_2022-2023.pdf

PARTEA II

În faza ulterioară, care se estimează a fi mai îndelungată (aproximativ 10 ani) eforturile vor fi concentrate pe dezvoltarea forțelor Armatei Naționale – nucleul sistemului național de apărare. Acest proces este reglementat de Planul de dezvoltare al capacităților militare pe termen lung (2020 – 2030) și presupune transformarea forțelor actuale într-o structură eficientă, cu un nivel ridicat de reacție și mobilitate, capabilă de îndeplinirea misiunii constituționale de apărare.

Deși reforma militară a fost inițiată încă la începutul anilor 2000, scopul și direcția acesteia s-au accentuat în anul 2006, atunci când Consiliul Nord-Atlantic (NAC) și Guvernul Republicii Moldova au aprobat Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova-NATO (IPAP). Devenind între timp cadrul principal de cooperare între Republica Moldova și NATO, IPAP este un mecanism comprehensiv care facilitează reforma Republicii Moldova în domeniul militar, dar și al securității per ansamblu. În cadrul acestei cooperări, entitățile naționale de specialitate beneficiază de asistență prin intermediul următoarelor proiecte/inițiative: „Procesul de planificare și revizuire a Parteneriatului (PARP)”, „Inițiativa de consolidare a capacităților de apărare (DCBI)”, Programul de consolidare a integrității (BI), Programul de dezvoltare profesională (PDP), Programul „Știință pentru pace și securitate” (SPS), Programul de consolidare a educației în domeniul apărării (DEEP) și Platforma de interoperabilitate (IP).⁸³

Totodată, complementar la IPAP, pe dimensiunea reformei militare și de securitate Republica Moldova cooperează cu alte state și organizații internaționale, printre care SUA, UE, România, Germania, Italia, Marea Britanie etc.

Un element esențial al asistenței externe în domeniul apărării îl constituie programul oferit de SUA - International Military Education and Training (IMET), care, pe parcursul câtorva decenii, prin intermediul ofertelor de educație și instruire, este o sursă valoroasă de investiții în dimensiunea umană a sistemului de apărare.⁸⁴

1.3 Realizări și deficiențe în buna guvernare

Responsabilitate. Deși structura, responsabilitățile și modul de funcționare a sistemului național de apărare sunt clar determinate, la capitolul funcționalitate acesta se confruntă cu un șir de deficiențe. Din perspectiva guvernării sectorului, putem conchide că sistemul național de apărare nu a beneficiat de o bună guvernare deoarece, până la începutul războiului din Ucraina, entitățile de bază ale acestuia au fost neglijate și subfinanțate.

⁸³ Ibidem, p. 2.

⁸⁴ International Military Education and Training (IMET): Disponibil: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/08/Moldova_FY-2020-Country-Assistance-Fact-Sheet.pdf

Potrivit datelor statistice din sistemul judecătoresc, există un număr scăzut de sesizări despre infracțiuni comise în cadrul sau în legătură cu Forțele Armate. Se atestă un nivel scăzut de sentințe judecătorești de condamnare a personalului Forțelor Armate comparativ cu alte categorii de subiecți penali. Rata mică a infracțiunilor militare poate fi dedusă din analiza comparată a infracțiunilor obținute din pagina de administrare a instanțelor judecătorești.⁸⁵ Surse adiționale în acest sens servesc și datele Centrului Național Anticorupție, care confirmă rata scăzută a infracțiunilor în Forțele Armate⁸⁶.

Potrivit datelor Barometrului Opiniei Publice, încrederea societății în Forțele Armate este joasă comparativ cu alte instituții publice. Este important de menționat că aceasta a scăzut în ultimii doi ani, anterior menținându-se ridicată o perioadă îndelungată, în pofida subfinanțării sistemului militar.⁸⁷ Comparativ armatei, instituția poliției (Ministerul Afacerilor Interne) a crescut în sondajele de încredere în aceeași perioadă, acest fapt datorându-se, în special, investițiilor publice în această instituție din ultimii ani. Pe lângă efectele adverse, această comparație demonstrează importanța susținerii bugetare adecvate și impactul acesteia asupra imaginii și eficienței instituțiilor din sectorul de securitate.

Transparență. Examinarea transparenței instituției apărării se bazează pe informația oferită de pagina oficială de internet a Ministerului Apărării. Aceasta conține rapoarte de integritate, rapoarte de transparență decizională și alte informații relevante. Sursa oferă contactele de comunicare externă, listele subdiviziunilor și proiectele de documente publice propuse pentru consultările publice. Adițional, instituția asigură și alte surse de informare, cum ar fi cele multimedia: „La datorie”, „Infoarmat”, „Scutul Patriei”, „Oastea Moldovei”, „Cohorta” sau rețelele sociale. Deși activitatea instituției apărării este una specifică, multe dintre aspectele acesteia regăsindu-se sub incidența legii cu privire la secretul de stat, sunt constatate deficiențe în transparența acestei entități, în special, în raport cu statistica referitoare la creșterea cotei de recrutare a femeilor în serviciul militar. O altă lacună, ține de lipsa rapoartelor anuale de activitate, cu informații sistematizate și clare privind mijloacele de activitate și rezultatele.⁸⁸

Legalitate. Legislația în domeniul apărării este slab dezvoltată, în special, pe dimensiunea planificării strategice și corelarea eforturilor de planificare strategică la cadrul bugetar național și politica națională în domeniul securității. Faptul că principiile Bunei guvernări democratice practic nu sunt reflectate în legislația specială este o altă deficiență de legalitate. Regulamentele interne se referă minimal la aspectele guvernării democratice, inclusiv control

85 Ministerul Justiției, pagina web: <https://aaij.justice.md/>

86 Centrul Național Anticorupție, pagina web: <https://www.cna.md/>

87 Barometrului Opiniei Publice. Pagina web: <http://bop.ipp.md/>

88 Ministerul Apărării, pagina web: <https://www.army.md/>

PARTEA II

intern și extern, eficiență și eficacitate. Prin urmare, reglementările în domeniul respectiv necesită îmbunătățire substanțială.

Participare. În ultimii ani, instituția apărării a realizat anumite progrese în privința asigurării egalității de gen în rândul angajaților, cu toate acestea se înregistrează anumite limite în asigurarea oportunităților de participare în procesul decizional. Acceptarea fetelor în calitate de studente la Academia Militară „Alexandru cel Bun”, încorporate la studii în cadrul tuturor genurilor de arme – infanterie, artilerie și transmisiuni – oferă oportunitatea de a fi la funcții de comandă și conducere în cadrul unităților Armatei Naționale, la funcții de comandanți de plutoane. Un alt indicator pozitiv pe dimensiunea în cauză, ține de sporirea cotei de participare a femeilor militare în misiunile/operațiunile internaționale de menținere a păcii ONU, în calitate de observator militar și ofițer de stat-major. Astfel, din numărul total de funcții repartizate Republicii Moldova, 20% sunt oferite în exclusivitate femeilor care îndeplinesc serviciul militar în Armata Națională, iar la restul pozițiilor pot aplica atât bărbații, cât și femeile, cu condiția că sunt militari prin contract. Activitatea instituției pe dimensiunea participării este reglementată de Programul național de implementare a Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind Femeile, Pacea și Securitatea. Conform angajamentelor asumate în cadrul acestuia, ministerul întreprinde eforturi pentru atingerea cotei de cel puțin 10% femei angajate din numărul total de efectiv.⁸⁹

În pofida acestor eforturi, statistica exactă privind femeile în Armată este evazivă și practic inexistentă. La fel, datele prezentate practic nu reflectă situația cu privire la alte grupuri sociale, precum cele etnice, lingvistice, religioase, sexuale etc. În spațiul public circulă scandaluri și controverse legate de incluziunea grupurilor, cum ar fi minoritățile sexuale (de exemplu, a se vedea cazul tânărului militar care a ajuns în atenția opiniei publice la sfârșitul lui 2021, după ce acesta și-a făcut publică orientarea sexuală pe o rețea socială și a anunțat că nu va mai reveni în armată). În concluzie, se poate sublinia că această entitate rămâne o structură monolită cu privire la aspectul participării, deși ar trebui să tindă spre coeziune și incluziune socială.

Receptivitate. Pagina oficială de internet a Ministerului Apărării oferă Rapoarte de integritate cu informații privind adresările din partea cetățenilor. Totodată, în sistem există o rată înaltă de răspuns la adresările externe. Totuși, chiar dacă per sector nivelul de receptivitate este satisfăcător, același lucru nu este valabil și la nivelul componentelor de administrare și de supraveghere. Eșuarea acestor componente în utilizarea și încorporarea expertizei militare în agendele de guvernare, reprezintă o deficiență strategică a sistemului.

⁸⁹ Ibidem.

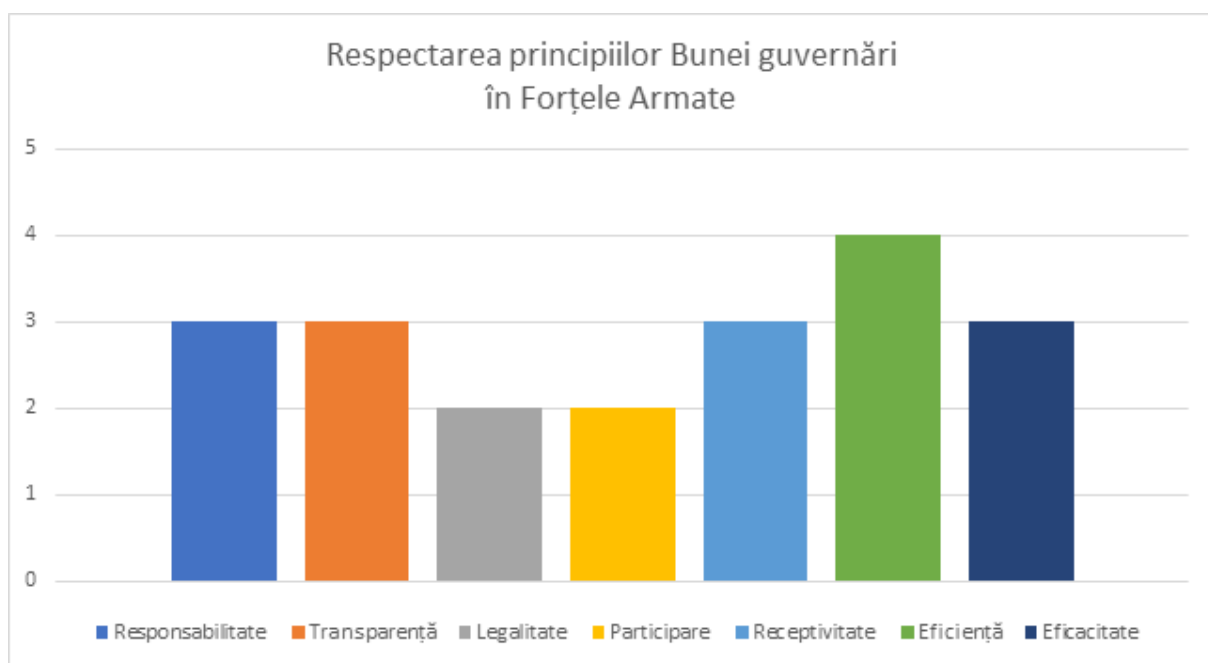
Guvernarea defectuoasă a sectorului a dus, în timp, la diminuarea importanței instituției apărării și la limitarea contribuției acesteia la agendele politice. Într-un context mai larg, aceasta a împiedicat aportul instituției apărării la crearea discursului de securitate național, entitatea fiind privată de posibilitatea de a furniza expertiza necesară pe dimensiunea responsabilităților ce-i reveneau. Drept rezultat, Guvernele, au creat discursuri de securitate corespunzătoare intereselor și resurselor disponibile, evitând problemele reale ale sectorului de securitate, implicit a celor cu caracter militar. Substituirea expertizei militare în unele probleme existențiale (prezența trupelor străine pe teritoriul țării, constrângerile impuse de statutul de neutralitate, importanța instrumentului militar în politicile de promovare a intereselor naționale) cu tematici de securitate informațională, ordine publică, economică etc., a devenit treptat o normalitate. Limitarea participării sectorului militar în guvernarea securității s-a manifestat și prin absența figurilor militare proeminente (foști veterani de război, foști conducători militari de rang înalt) în componența Guvernărilor sau inițiativelor politice. În consecință, nivelul scăzut de receptivitate din partea componentelor de administrare și de supraveghere a sectorului a determinat limitarea contribuției formale și neformale a sistemului militar la actul de securitate național, afectând calitatea acestuia.

Totodată, condițiile de austeritate maximă au limitat instituția apărării în achiziții de echipamente militare și investiții în infrastructura militară. Ignoranța din partea guvernărilor a adus practic instituția apărării într-o stare neformală de autoguvernare, acesta continuând la limita existenței executarea misiunilor ce-i revin conform mandatului constituțional. În aceste condiții, ministerul a fost nevoit să-și concentreze eforturile principale pe dimensiunea umană și procedurală, explorând ofertele de educație și de participare la activități și misiuni de instruire. Dimensiunea tehnică, în schimb, dotarea cu echipamente și sisteme viabile rigorilor de securitate, a fost cea mai afectată, aceasta limitându-se la procese de reparație, reînnoire, ori remodelare prin canibalizare⁹⁰ a sistemelor de echipamente moștenite din perioada sovietică. Totuși, chiar și angajamentele internaționale ale instituției apărării au fost sistematic zădărnicate de inconsecvența politică, rezultată ca urmare a schimbului de putere între clase politice cu viziuni opuse față de vectorul de politică externă.

90 Notă: Termenul de canibalizare în limbajul de specialitate militar este definit ca „îndepărtarea materialelor sau componentelor utilizabile de la un echipament pentru a fi instalate în alt echipament pentru a-l readuce pe acesta din urmă în stare de funcționare”. Sursa: Bogdanowicz P. (2013:5) Cannibalization in the Military: A Viable Sustainment Strategy? Disponibil: [extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ndiastorage.blob.core.usgovcloudapi.net/ndia/2013/system/WBogdanowicz.pdf](https://ndiastorage.blob.core.usgovcloudapi.net/ndia/2013/system/WBogdanowicz.pdf)

PARTEA II

Principii	Surse	Evaluare	Puncte
Responsabilitate	Grad scăzut al corupției în domeniu. Încrederea joasă din partea societății - Barometrul Opiniei Publice, pagina: bop.ipp.md.	mediu	3
Transparență	Pagina Army.md oferă Rapoarte de integritate; Rapoarte de transparență decizională; Serviciul de presă este activ, cu informație suficientă; Contacte; Liste subdiviziuni; Lipsesc Rapoarte anuale de activitate.	mediu	3
Legalitate	Legislația în domeniul apărării este slab dezvoltată, în special, pe dimensiunea planificării strategice și corelarea eforturilor de planificare strategică la cadrul bugetar național și politica națională în domeniul securității. Principiile Bunei guvernări democratice practic nu sunt reflectate în legislația specială. Regulamentele interne se referă minimal la aspectele guvernării democratice, inclusiv control intern și extern, eficiență și eficacitate.	scăzut	2
Participare	Statistica privind femeile și privind alte grupuri sociale în Armată este evazivă și sugerează o participare insuficientă; Statistica prezenței grupurilor sociale – sugerează o prezență slabă; pagina: statistica.gov.md;	scăzut	2
Receptivitate	Pagina: Army.md conține Rapoarte de integritate cu informații privind adresările; Rată înaltă de răspuns; Nivel scăzut de receptivitate din partea componentelor de administrare și de supraveghere	mediu	3
Eficiență	Bugetul de stat, analiza comparată privind utilizarea eficientă a resurselor limitate în condițiile bugetului redus; pagina: cna.md; nivel scăzut acte corupție.	înalt	4
Eficacitate	Indexul Global de Pace, pagina: visionofhumanity.org; Cea mai pașnică (una din) națiune în regiune; Capacitate militară scăzută, Clasamentul puterii militare – pagina: globalfirepower.com.	mediu	3
Total		Mediu	20



1.4 Concluzii

Deși structura, responsabilitățile și modul de funcționare al sistemului național de apărare sunt clar determinate, la capitolul funcționalitate acesta se confruntă cu un șir de deficiențe. Din perspectiva guvernării sectorului, putem conchide că sistemul național de apărare nu a beneficiat de o bună guvernare deoarece, până la începutul războiului din Ucraina, entitățile de bază ale acestuia au fost neglijate și subfinanțate. În pofida așteptărilor privind reforma militară, responsabilii de supravegherea sectorului de apărare nu au intervenit eficient pentru a se asigura că instituțiile furnizoare, în special, nucleul sistemului – Armata Națională – posedă capacități necesare de îndeplinire a misiunii constituționale de apărare. Modul în care au fost neglijate efectele reformei cu privire la managementul frontierei de stat (Transformarea Departamentului Trupelor de Grăniceri în Poliție de Frontieră) constituie un exemplu elocvent de guvernare defectuoasă, deoarece în urma acesteia nu s-au întreprins măsuri de compensare a golului de capacitate produs în sistem.

Din punct de vedere militar, forțele Departamentului Trupelor de Grăniceri erau instruite și dotate cu echipament și tehnică militară, capabile pentru acțiuni militare limitate până la intervenția forțelor principale – Armata Națională și Trupele de Carabinieri. Poziționarea geografică a acestor forțe viza angajarea imediată în acțiuni militare a unui potențial adversar/invadator, desfășurarea acestuia și restricționarea accesului său spre adâncimea teritoriului național. Simultan, aceasta asigura condiții pentru desfășurarea mobilizării și angajării

PARTEA II

organizate în acțiuni de luptă a forțelor de bază și rezervei militare. Trebuie menționat faptul că pentru Moldova, în condițiile dimensiunilor geografice limitate (care expun adâncimea strategică) dar și absenței aliaților militari (condiție impusă de statutul de neutralitate), acest concept de apărare avea la bază raționamente strategice optime.⁹¹

Așadar, reforma de management a frontierei de stat practic a anulat conceptul de apărare existent până în 2011, fără a oferi o alternativă. Asta deși, excluderea celei de-a treia entități (Grăniceri/Politiie de Frontieră) din cadrul Forțelor Armatei impune accelerarea timpului de reacție a forțelor de apărare în cazul unui eventual atac armat. Totodată, acest fapt presupune (reieșind din argumentul de mai sus) că aceste forțe, pe lângă dotare și instruire, necesită personal adițional.

Statutul incert al Inspectoratului General al Trupelor de Carabinieri – *de jure* parte a sistemului național de apărare – amplifică problema capacității Forțelor Armate și implicit a sistemului național de apărare. Asta deoarece, un mecanism eficient de interacțiune și sporire a interoperabilității între Armata Națională și Inspectoratul General al Trupelor de Carabinieri pe timp de pace nu există.⁹²

Subfinanțarea cronică a Armatei Naționale a tergiversat implementarea legislației, strategiilor, regulamentelor și bunelor practici în domeniul militar, dezvoltate inclusiv cu resursele partenerilor externi. Integrarea expertizei și problemelor militare în agendele de securitate a fost constant ignorată. Drept rezultat, expertiza sistemului militar a fost tot mai puțin solicitată și încorporată în programele guvernamentale. Prioritățile naționale au variat de la guvernare la guvernare, însă abordarea securității militare a fost evitată. Ignorarea problemelor reale de securitate a facilitat perpetuarea acestora, iar guvernele din lipsa dorinței de a le identifica și soluționa au creat discursuri de securitate convenabile intereselor și resurselor disponibile.⁹³

Ignoranța din partea politicului a afectat calitatea managementului securității din perspectiva supravegherii sectorului. Aceasta a limitat aplicarea practicilor buneii guvernări asupra dimensiunii apărării. Totodată, în interiorul sectorului s-a menținut o incoerență în politica instituțională, aceasta nefiind clar articulată și diseminată nici personalului sistemului ca beneficiar primar, nici publicului/cetățenilor – beneficiarul final. Limitarea participării instituției apărării în actul de guvernare națională a dus, în timp, la discreditarea imaginii acesteia. Fără susținerea politică și bugetară Ministerul Apărării nu a fost capabil să-și articuleze

91 Institutul Euroatlantic pentru Consolidarea Rezilienței: <https://euroatlantic.md/ro/>

92 Ibidem

93 Deficiențele strategice în sectorul de securitate și apărare al Republicii Moldova: Lecții de însușit. Notă analitică, Platforma pentru Inițiative de Securitate și Apărare, 2023, p. 3. Disponibil: <https://pisa.md/wp-content/uploads/2023/04/DEFICIENȚELE-STRATEGICE-IN-SECTORUL-DE-SECURITATE-SI-APARARE-AL-REPUBLICII-MOLDOVA-LECTII-DE-INSUSIT-1.pdf>

o politică clară și coerentă. Aceasta a cauzat diminuarea interesului public cu privire la politicile de apărare. Totodată, fenomenul neglijării a contribuit la inhibarea instituției apărării și distanțarea acesteia atât de politic, cât și de societate. Asta a făcut posibil ca o perioadă destul de îndelungată, instituția apărării să funcționeze fără mecanisme viabile de cooperare și conlucrare atât cu societatea civilă și cetățenii cât și cu celelalte autorități publice. Chiar dacă pe fundalul situației regionale de securitate aceste mecanisme au început să se articuleze și să se consolideze, procesele inițiate necesită expertiză externă și timp. Se atestă o ușoară îmbunătățire și în cooperarea cu societatea civilă și mass-media, inclusiv în elaborarea documentelor de politici și facilitarea accesului societății civile la informație relevantă sectorului de securitate și apărare. Totuși, din cauza izolării îndelungate a armatei (fenomen explicat mai sus) restabilirea încrederii și deschiderii reciproce spre cooperare între instituția apărării, pe de o parte, și societate și instituțiile publice pe de alta, va solicita timp și eforturi coordonate și susținute multidimensional.⁹⁴

O altă deficiență strategică a sistemului național de apărare ține de lipsa încrederii reciproce și cooperării/conlucrării între actorii/subiecții acestuia. Problema este parțial reflectată și de evoluția mentalității individuale și de grup a societății moldovenești în raport cu opțiunea de structură socială. Predispoziția socială curentă poate fi percepută ca rezultat al tranziției de la dogma socialistă – părintoare a conceptului de securitate a statului – la cea a gândirii liberale, bazată pe securitate umană. În acest sens, atât în arhitectura instituțională cât și în cea socială încă persistă efectele sistemului vertical/centralizat, orizontala sistemului fiind sub dezvoltată, fapt ce afectează inclusiv eficiența mecanismelor de cooperare/conlucrare interinstituțională. Datorită discrepanței în perceperea diferenței dintre securitatea statului și securitatea umană, factorul uman continuă să fie discriminat în cadrul instituțiilor statale. Deși problema este una globală pentru societatea moldovenească, aceasta persistă îndeosebi în cadrul sectorului de securitate și apărare.

În prezent, forța de luptă dedicată acțiunilor militare directe este efectivul Armatei Naționale, care, obiectiv vorbind, nu este suficient de numeros (lăsând la o parte problema dotării) în raport cu riscurile și amenințările actuale de securitate. Problema este și mai complexă, deoarece atunci când vorbim despre dimensiunea numerică a forțelor combatante active, adeseori se ignoră faptul că un procent semnificativ al acestora este constituit din militari în termen, cu un nivel de pregătire sub cel al militarilor prin contract. Totodată, efectivul în termen este supus rotației anuale, aceasta afectând pregătirea generală și memoria instituțională a unei forțe militare deja limitate numeric. Reforma Poliției de frontieră (explicată mai sus)

94 Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova-NATO (IPAP) 2022 – 2023 (p.5) Disponibil://mfa.gov.md/sites/default/files/individual_partnership_action_plan_ipap_republic_of_moldova_-_nato_for_2022-2023.pdf

PARTEA II

transfera responsabilitatea protecției militare a hotarului de stat de pe Departamentul Trupelor de Grăniceri pe sistemul național de apărare – implicit pe Armata Națională. Deși trece practic neobservată (fapt explicat doar ca eroare inadmisibilă în guvernarea sectorului de securitate și apărare), această reformă are implicații fundamentale asupra doctrinei de apărare a statului. Pe lângă copleșirea Armatei Naționale cu responsabilități adiționale, într-un moment în care aceasta și așa se confrunta cu subfinanțare cronică și dotare mult sub rigorile de securitate ale perioadei, reforma frontierei de stat nu compensează deficitul/golul de capacitate creat.⁹⁵

Noua strategie de securitate națională adoptată în decembrie 2023 afirmă că „Moldova are nevoie de Forțe Armate moderne, echipate corespunzător, sustenabile, bine pregătite și cu un grad ridicat al interoperabilității cu partenerii externi”, și angajează Guvernul la o creștere treptată a investițiilor în apărare, pentru a ajunge la nivelul de 1% din PIB pentru apărare, în decursul acestui deceniu⁹⁶. Aceasta ar reprezenta o creștere substanțială a bugetului apărării, care în 2023, reprezenta 0,55% la PIB, iar în 2022, 0,38%⁹⁷ și ar contribui semnificativ la înaintarea reformelor și dezvoltarea potențialului de apărare al țării.

Contribuția partenerilor strategici a fost crucială pentru menținerea sistemului militar al Republicii Moldova pe linia de plutire (de exemplu, programele de asistență educațională și de instruire occidentale IMET, IPAP, DCBI). Aceasta a ajutat Ministerul Apărării să-și dezvolte dimensiunile umană și procedurală – prin explorarea ofertelor de educație și de instruire comune. Deși dimensiunea tehnică – dotarea cu echipamente și sisteme viabile rigorilor de securitate – a fost neglijată din lipsa de finanțare, continuarea menținerii și dezvoltării dimensiunii umane reprezintă formula de supraviețuire a sistemului militar autohton. Noua strategie de securitate încurajează intensificarea parteneriatelor bi- și multilaterale, precum și o creștere a exercițiilor militare cu partenerii strategici.

Raportul de țară al Comisiei Europene publicat în noiembrie 2023, apreciază cooperarea dintre UE și Moldova, notând că Moldova a participat la misiunile UE de management al crizelor desfășurate în cadrul Politicii Comune de Securitate și Apărare, încă din 2014. Forțele armate moldovenești participă, de asemenea, la misiuni sub egida ONU și NATO⁹⁸.

⁹⁵ Institutul Euroatlantic pentru Consolidarea Rezilienței: <https://euroatlantic.md/ro/>

⁹⁶ A se vedea: Strategia securității naționale a Republicii Moldova, Hotărâre nr. 391 din 15-12-2023 aprobată de Parlamentul Republicii Moldova. Publicat: 17-01-2024 în Monitorul Oficial Nr. 17-19 art. 28, punctul 4 din preambul și punctul 28.

⁹⁷ Bugetul Republicii Moldova pentru apărare, 6 ianuarie 2023. Disponibil: <https://pisa.md/bugetul-republicii-moldova-pentru-aparare/>

⁹⁸ Raportul de țară publicat, 8 Noiembrie 2023, p. 116. Disponibil: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/moldova-report-2023_en

1.5 Recomandări

Excluderea instrumentului militar din actul de guvernare – o problemă cu implicații istorice – este declanșatorul multor probleme ale statului, inclusiv a celor din afara sferei de securitate și apărare. Dimensiunea militară, de rând cu cea diplomatică, informațională și economică sunt pilonii mecanismului statal. Funcționalitatea acestui mecanism este condiționată de necesitatea unei aplicări corelate și sincronizate a acestor elemente, ceea ce nu a fost posibil în cazul Republicii Moldova. Reintegrarea dimensiunii militare în sistemul statal este o necesitate strategică, beneficiile căreia vor fi resimțite în timp. Deși implică timp și eforturi multidimensionale, această măsură strategică este imperativă date fiind implicațiile sale pentru un șir de domenii publice, precum cel de securitate, economic, politic, diplomatic, social sau informațional.

O altă recomandare ține de necesitatea realizării și explorării potențialului instituției apărării în consolidarea politicilor publice. Rolul central al instituției în sistemul național de securitate impune implicarea acesteia în formarea discursurilor și agendelor de securitate. Expertiza instituției, acumulată ca rezultat al participării la activități, instruirii și exerciții/misiuni de securitate regionale și internaționale, plasează personalul acesteia în topul național al expertizei în materie de securitate, planificare strategică, cooperare internațională și management instituțional. Asigurarea acestui transfer de cunoștințe poate marca substanțial cultura gândirii strategice și politice a Republicii Moldova.

Excluderea dimensiunii militare din procesele de planificare și elaborare a politicilor publice a afectat și calitatea culturii de securitate la nivel național. Absența contribuției militare a creat, în timp, un deficit de valoare practică în domeniul de studiu și aplicare a securității la nivel național. Încercarea de compensare a acestui deficit de practicitate, cu expertiză teoretico-academică, s-a demonstrat a fi un eșec. Efectele acestui eșec sunt vizibile în nivelul scăzut al culturii de securitate atât în cadrul societății, cât și în cel al instituțiilor și elitelor naționale. Problema în cauză se află în interdependență cu cea a excluderii instrumentului militar. Aceasta necesită eforturi complementare de dezvoltare și promovare a culturii de securitate la toate treptele structurii sociale (începând cu cel strategic). Includerea expertizei practice în exercițiul de promovare a culturii de securitate va spori eficiența și valoarea actului de guvernare a sectorului de securitate și apărare. Această contribuție va impulsiona procesul de informare și educare a publicului, fenomen ce va duce în timp la responsabilizarea factorilor de decizie în crearea unor discursuri de securitate obiective, nu bazate pe interese personale sau de grup.

PARTEA II

Actualmente nivelul scăzut al culturii de securitate afectează și funcționalitatea mecanismelor interinstituționale/intersectoriale care necesită o articulare în termeni de responsabilități, personal instruit și capacități tehnice. La nivelul instituțiilor publice urmează a fi instituite mecanisme unitare de planificare strategică. Totodată, în sistemele operaționale ale tuturor instituțiilor de securitate și apărare (nu doar ale Forțelor Armate) urmează a fi introduse standarde integrate de activitate practică și de planificare, ce vor asigura un nivel suficient de interoperabilitate. Aceste măsuri, odată implementate, vor asigura o abordare sistemică, participativă și incluzivă în raport cu dezvoltarea și implementarea politicilor publice în domeniul securității și apărării.

În aceeași ordine de idei, la nivel legislativ și interinstituțional se impune divizarea clară a responsabilităților instituțiilor în domeniul de securitate și apărare, inclusiv rolul acestora în diferite grupuri de lucru (de exemplu: „leading” sau „support”). Aceasta ar implica clarificarea domeniilor de activitate ale instituțiilor naționale în cadrul sferelor “securitate” și “apărare”, inclusiv implicațiile teoretice și practice ale acestor două sfere în cazul Republicii Moldova (în prezent nu există un consens la nivel practic sau academic).

CAPITOLUL 2. SISTEMUL DE ORDINE ȘI SECURITATE PUBLICĂ

2.1 Starea curentă privind siguranța, ordinea publică și securitatea

În ultimii ani, asistăm la diferite schimbări și transformări de ordin social, politic, economic, care influențează sistemul național de securitate și, în particular, domeniul ordinii și securității publice.

Diferite clasamente internaționale consideră Republica Moldova o țară sigură, iar la capitolul „ordine și securitate publică”, suntem mult mai bine plasați decât la alte componente ce determină securitatea națională. Astfel, Rule of Law Index (Indicatorul „Statul de drept” elaborat de World Justice Project), poziționează Republica Moldova, la compartimentul „ordine și securitate publică”, pe poziția 39 din 140 de state supuse evaluării, fiind un rezultat constant pentru ultimii ani (2015-2022), înaintea unor state precum: Georgia, Franța, Portugalia, Macedonia de Nord și altele.

La fel, comparativ cu alți indicatori poziționarea este mult mai bună, de exemplu, la capitolul „integritate și anticorupție” suntem pe locul 105, din punct de vedere al „punerii în aplicare a reglementărilor legale” suntem pe locul 97, iar la capitolul „respectarea drepturilor fundamentale” deținem locul 66.⁹⁹

Un alt clasament, ce vizează „Indicele Democrației” menționează că „trei țări est-europene – Moldova, Muntenegru și Macedonia de Nord, au avansat în 2021, de la categoria „regimuri hibride” la cel de „democrație defectuoasă”. Scorul țării noastre s-a ridicat de la 6,10 pct. în 2021 la 6,23 pct. în 2022 (din maximum 10,00 pct.), cu îmbunătățiri ale procesului electoral, cât și a pluralismului politic. Cu toate acestea, spre deosebire de majoritatea celorlalte țări est-europene, scorul libertăților civile nu s-a îmbunătățit, din cauza unei înrăutățiri ce vizează securitatea cetățeanului. Războiul Rusia-Ucraina a dus la o deteriorare a situației de securitate, având în vedere granița terestră de 1.222 km a Moldovei cu Ucraina. Conflictul a scos din nou la suprafață tensiuni în regiunea separatistă prorusă a Transnistriei și a aprins temeri că războiul din Ucraina s-ar putea revărsa în Moldova.¹⁰⁰

99 Countries Scored by Order and Security. Disponibil: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2022/Moldova/Order%20and%20Security/ranking>

100 Democracy Index 2022, Frontline Democracy and the battle for Ukraine, The Economist Intelligence Unit Limited 2023, p. 52. Disponibil: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>

PARTEA II

Conflictul militar din Ucraina, aflat în imediata proximitate, fluxul majorat de migranți generat, dar și incertitudinea privind soluționarea acestuia, impun revizuirea conceptelor și politicilor în vederea asigurării unui nivel înalt al climatului de siguranță publică.

Fenomenele negative care afectează starea de legalitate, ordinea și securitatea publică se află într-o permanentă schimbare, lucru care poate genera diferite crize în domeniul dat și pot pune o presiune enormă asupra structurilor polițienești din întreaga lume.

Referitor la fenomenul infracțional, acesta cunoaște o permanentă schimbare, apar noi tipuri de infracțiuni, iar mediul online devine tot mai „tentant” pentru cei ce încalcă legea. Grupările criminale transnaționale, fie că migrează spre alte regiuni, fie că „testează” noi specializări, iar autoritățile responsabile de prevenirea și combaterea criminalității, de cele mai multe ori, au un comportament reactiv, decât proactiv.

Tendința de escaladare a fenomenului infracțional, a riscurilor și amenințărilor la securitatea națională, la ordinea și securitatea publică, va rămâne și în viitor, deoarece aceste fenomene nu pot fi niciodată eliminate, ci doar limitate. De aceea, se impune perfecționarea sistemului de asigurare a siguranței persoanei, cât și a ordinii, și securității publice. Este imperios necesară organizarea și administrarea cât mai eficientă a autorităților/entităților ce au rolul de „furnizori de securitate” în domeniul ordinii și securității publice, dar și stabilirea unor proceduri clare și exacte de gestionare a situațiilor de criză în acest domeniu.

La rândul său, domeniul ordinii și securității publice este tratat ca o parte a conceptului general de securitate națională, iar asigurarea securității statului reprezintă una dintre prioritățile naționale, care, prin entitățile sale specializate, așa cum este Ministerul Afacerilor Interne (în continuare – MAI), caută să identifice și să aplice cele mai eficiente forme și modalități de realizare ale acestui obiectiv.

Cu toate că, ordinea și securitatea publică este un domeniu de importanță majoră pentru Republica Moldova, fapt dovedit prin numeroasele documente de politici dedicate și atenției sporite din partea tuturor actorilor cu competențe în domeniu, prevederile ce reglementează acest domeniu sunt dispersate în diferite acte normative, fapt ce face dificilă definirea, înțelegerea și punerea în aplicare a acestora. Totodată, anumite prevederi sunt învechite, de exemplu, cele cu privire la întruniri, care necesită o revizuire urgentă, în vederea unei mai bune asigurări de către stat a drepturilor și libertăților omului în acest context, cât și ajustării la schimbările intervenite în societate.¹⁰¹

¹⁰¹ A se vedea: *Exercitarea dreptului la întrunirile pașnice versus managementul organizării întrunirilor publice*. Asociația Promo-LEX, Chișinău 2016; ERHÂN, Ianuș. *Asigurarea dreptului la libertatea întrunirii în contextul ordinii și securității publice*. În: *Statul, securitatea și drepturile omului: în era digitală*, 8-9 decembrie 2021, Chișinău. Chișinău: CEP USM, 2022, Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/p-178-190.pdf

Pe de altă parte, se constată mai multe probleme sistemice care scad exponențial eficacitatea și eficiența entităților competente, situație ce persistă de la obținerea independenței și până astăzi, cum ar fi: subfinanțarea domeniului, lipsa dotărilor, infrastructura învechită și neconformă standardelor moderne, fluctuația de personal, neattractivitatea profesiei, cazurile de corupție¹⁰², suprapunerea competențelor, etc.

O dată cu începerea negocierilor de aderare la Uniune Europeană, ordinea și securitatea publică urmează să devină pilonul de bază în garantarea legalității și stabilității atât pentru cetățenii din Republica Moldova cât și cetățenii din UE pentru a le garanta valorificarea pe deplin a libertăților de care dispun. La fel, un nivel înalt de securitate publică demonstrează credibilitatea, dedicația și profesionalismul autorităților naționale, fapt determinant pe calea integrării europene a țării noastre.

Concomitent cu acordarea acestui statut Comisia Europeană a trimis Consiliului European și o lista de măsuri pe care trebuie să le întreprindă, în continuare, țara noastră, iar cu referință la domeniul ordinii și securității publice se regăsește consolidarea luptei împotriva crimei organizate (angajamentul 5, în total fiind 9 angajamente), pe baza evaluărilor detaliate ale amenințărilor, cooperarea sporită cu partenerii regionali, UE și internaționali și o mai bună coordonare a organelor de drept.¹⁰³

Conform evaluărilor realizate de reprezentanții societății civile, printre principalele evoluții în vederea implementării angajamentelor înaintate, se remarcă aprobarea în septembrie 2022 a Strategiei de dezvoltare a domeniului afacerilor interne (2022-2030), acompaniată de șase Programe sectoriale de operaționalizare ale Strategiei pentru anii 2022-2025¹⁰⁴ și o foaie de parcurs cu opt acțiuni prioritare în domeniul afacerilor interne¹⁰⁵.

Elaborarea acestor documente de planificare strategică atestă capacitatea instituțională a MAI de a defini și iniția procese de modernizare pe termen lung, precum și existența voinței politice de schimbare la nivelul conducerii ministerului și GPI. Este important însă să se mențină ritmul reformei și sprijinul angajaților pentru aceste schimbări, deoarece implementarea acestor programe, evaluarea și adaptarea continuă a acestora la noi realități va fi un proces amplu și de lungă durată.

102 Notă: Pentru o analiză detaliată a situației din MAI în ce privește managementul resurselor umane și integritatea vezi Strategia de dezvoltare în domeniul afacerilor interne 2022/2030, pp. 26-31.

103 Observatorul European, nr. 34, iunie 2022, p. 4. Disponibil: https://www.parlament.md/Portals/0/Documents/DIA/OBSERVATORUL%20EUROPEAN_lunie.pdf

104 Notă: cele șase programe urmăresc direcțiile principale de acțiune necesare pentru sporirea gradului de siguranță a tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova: 1)ordinea și securitatea publică, 2)prevenirea și combaterea criminalității, 3)managementul frontierei, 4)migrația și azilul, 5)protecția civilă și situațiile excepționale, 6)formarea profesională, integritatea și digitalizarea. Strategia și cele șase programe . Disponibil:<https://mai.gov.md/ro/documente-de-politici>

105 Strategia de dezvoltare a domeniului afacerilor interne pentru anii 2022-2030. Disponibil: <https://gov.md/ro/content/strategia-de-dezvoltare-domeniului-afacerilor-interne-pentru-anii-2022-2030-aprobata-de>

PARTEA II

Strategia este apreciată și de partenerii externi, pentru că „respectă cele mai bune practici în domeniul planificării strategice, care acoperă în mod comprehensiv toate subdomeniile din domeniul afacerilor interne.¹⁰⁶ Raportul de țară publicat de Comisia Europeană în noiembrie 2023, se referă în mod repetat la această strategie și notează că Moldova are un anumit nivel de pregătire pentru implementarea aquis-ului european în aria de justiție, libertăți și securitate¹⁰⁷. Același document, recunoaște pașii făcuți de Moldova în implementarea angajamentului cinci din lista de nouă măsuri cuprinse în Opinia Comisiei Europene, din martie 2022, în domeniul combaterii crimei organizate, inclusiv adoptarea Programului dedicat prevenirii și combaterii crimei organizate pentru perioada 2022-2025, care sprijină implementarea Strategiei afacerilor interne¹⁰⁸.

Obținerea statutului de țară candidată la aderare, nu anulează Acordul de asociere¹⁰⁹ care este în vigoare și aplicabil până la intrarea în vigoare a Tratatului de aderare, respectiv, până la acea etapă stabilește și reglementează relațiile dintre părțile asociate, din care considerente aplicarea în continuare a prevederilor cu referință la domeniul ordinii și securității publice este un proces prioritar pentru garantarea în continuare a climatului de securitate scontat, cât și respectarea angajamentelor asumate.

Totodată, procesul îndelungat de negocieri presupune parcurgerea etapizată a capitolelor Acordului/ Tratatului de aderare în vederea închiderii acestora, respectiv, îndeplinirea tuturor condiționalităților înaintate pentru fiecare dintre domeniile parte la acest acord.

Nu este obligatorie negocierea în ordine cronologică a capitolelor. De exemplu, UE a aplicat pentru Muntenegru noua strategie de aderare lansată în 2012, în care a decis ca negocierile să înceapă direct cu cele mai solicitante capitole din aquis, și anume, capitolul 23 (Justiție și drepturi fundamentale) și capitolul 24 (Justiție, libertate și securitate).¹¹⁰

Astfel, cele mai complexe și voluminoase capitole, fapt demonstrat în procesul negocierilor de aderare cu statele din Balcanii de Vest (Albania, Macedonia de Nord, Muntenegru, Serbia) sunt anume capitolele 23 și 24, în care se regăsește și ordinea și securitatea publică

106 Raport Alternativ nr. 1: Realizarea Planului de Acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la UE, Disponibil: <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/2529-raport-alternativ-nr-1-realizarea-planului-de-ac%C8%9Biuni-pentru-implementarea-m%C4%83surilor-propuse-de-comisia-european%C4%83-%C3%AEn-avizul-s%C4%83u-privind-cererea-de-aderare-a-republicii-moldova-la-ue>

107 Raportul de țară, 2023. pg.44

108 Ibidem, p.10

109 A se vedea: Acordul de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L260/4 din 30.08.2014

110 Gheorghe Anglițoiu, Miruna Troncotă. Europeanizarea Balcanilor de Vest. Experimente politice și lecții încă neînvățate. În: Europeanizarea: Studii de guvernare și securitate, București, 2015, p. 176.

și care vor necesita o atenție și efort sporit din partea tuturor actorilor implicați, în special, cel al furnizorilor de securitate.

2.2 Aspectul organizațional al domeniului ordinii și securității publice

Asigurarea ordinii publice reprezintă o necesitate socială, realizată prin activități specifice de organe speciale – forțele de ordine publică, ce reprezintă autorități deținând competențe și atribuții în materie de ordine publică și cărora, prin lege, li se conferă sarcini în exercitarea dreptului de poliție al statului.

La rândul său, ordinea și securitatea publică se asigură, prin totalitatea măsurilor luate de forțele de ordine, pentru realizarea, menținerea și, în ultimă instanță, restabilirea ordinii publice. Forțele de ordine reprezintă cadrul instituțional al sistemului de ordine și securitate publică, iar din analiza competențelor deținute evidențiem două autorități publice, și anume Poliția și Inspectoratul General de Carabinieri (în continuare – IGC).

Cu competențe de sprijin este și Poliția de Frontieră care exercită atribuțiile și implementează politica statului în domeniul managementului integrat al frontierei de stat, al combaterii migrației ilegale și al criminalității transfrontaliere. Totodată, în vederea menținerii regimului frontierei de stat, regimului zonei de frontieră, precum și a regimului și ordinii publice în punctele de trecere a frontierei de stat, asigură securitatea publică.¹¹¹

Cu competențe mult mai restrânse este Serviciul de Protecție și Pază de Stat care deține „atribuții speciale în domeniul securității statului, specializat în asigurarea protecției demnitarilor Republicii Moldova, a demnitarilor străini pe timpul șederii lor în Republica Moldova, a membrilor lor de familie, în limitele competențelor legale, precum și în asigurarea pazei sediilor de lucru și a reședințelor acestora”, având obligația de a menține „în limitele competenței, ordinea publică în locurile de aflare permanentă sau temporară a persoanelor beneficiare de protecție de stat și să excludă cauzele ce împiedică asigurarea acestei ordini”.¹¹²

Contribuția acestei autorități la componenta de ordine și securitate publică, se rezumă la realizarea competențelor descrise atât independent, cât și în conlucrarea cu autoritățile indicate supra. Pe de altă parte, interacțiunea dintre acestea este esențială fiind stabilite mecanisme interinstituționale de sprijin și asistență.

111 Legea cu privire la Poliția de Frontieră, nr. 283 din 28.12.2011. În: Monitorul Oficial nr. 76-80 din 20.04.2012, art. 245..

112 Legea cu privire la Serviciul de Protecție și Pază de Stat, nr. 134 din 13.06.2008. În: Monitorul Oficial nr. 361-369 din 31.12.2015, art. 673.

PARTEA II

Poliția este o instituție publică specializată a statului, în subordinea MAI, care are misiunea de a apăra drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei prin activități de menținere, asigurare și restabilire a ordinii și securității publice, de prevenire, investigare și de descoperire a infracțiunilor și contravențiilor.¹¹³

Activitatea poliției într-un stat de drept, bazat pe supremația legii, este extrem de importantă. Poliția din Republica Moldova respectă modelul de organizare și funcționare valabil pentru majoritatea structurilor polițienești din lume. Respectiv, are aproximativ aceleași competențe, se conduce după aceleași principii și reguli de funcționare aplicabile într-un stat de drept cu un regim democratic.

Ce ține de IGC, aceasta este o autoritate specializată a statului, cu statut militar, aflată în subordinea MAI care are misiunea de a apăra drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei¹¹⁴ și își exercită atribuțiile pe întreg teritoriul Republicii Moldova.

Este unanim recunoscut că IGC dispune de statut dual și face parte atât din sistemul național de ordine și securitate publică, cât și din sistemul național de apărare, respectiv exercită, pe timp de pace, atribuții polițienești, iar pe timp de asediu sau de război, atribuțiile specifice Forțelor Armate în condițiile prevăzute de legislație.

Totodată, legislația stabilește și prioritizează atribuțiile IGC în următoarele domenii de activitate:

- menținerea, asigurarea și restabilirea ordinii și securității publice, protecția drepturilor și libertăților legitime ale persoanei și ale comunității;
- prevenirea și descoperirea infracțiunilor și a contravențiilor;
- prevenirea și combaterea terorismului;
- paza și protecția obiectivelor de importanță deosebită și a transporturilor;
- asigurarea regimului stării de urgență, de asediu și de război.

După cum observăm, primele două domenii de activitate sunt comune cu cele pe care le are Poliția, celelalte determină caracterul distinct și separat al IGC, fiind subdiviziunea MAI care le execută, cu mici excepții, în exclusivitate.

113 Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, nr. 320 din 27.12. 2012. În: Monitorul Oficial nr. 42-47 din 01.03.2013, art.2.

114 Legea cu privire la Inspectoratul General de Carabinieri, nr. 219 din 08.11.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 462-466 din 12.12.2018, art. 770.

Prin prevederile normative interne este stabilit că Poliția și Poliția de Frontieră participă la pregătirea și desfășurarea acțiunilor de asigurare și a celor de restabilire a ordinii publice potrivit competențelor stabilite prin lege sub conducerea Carabinierilor,¹¹⁵ însă până, la moment, nu există proceduri detaliate care ar pune în aplicare prevederile date.

Menținerea ordinii publice este misiunea principală a Poliției, realizată prin activități specifice executate de subdiviziunile responsabile, iar restabilirea ordinii publice este misiunea principală a IGC. Asigurarea ordinii publice (în cadrul evenimentelor publice) este misiunea secundară atât pentru Poliție, cât și pentru Carabinieri și poate fi realizată independent sau prin sprijin reciproc.

Ce ține de Poliția de Frontieră, chiar dacă odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 283 din 28.12.2011,¹¹⁶ aceasta a fost reorganizată din Serviciul Grăniceri (cu statut militar) și trecută în componența MAI, respectiv, a obținut competențe polițienești (urmărirea penală și activitatea specială de investigații ce vizează infracțiunile transfrontaliere, expertiza judiciară a documentelor de călătorie, constatarea și examinarea contravențiilor etc.), activitatea, primordial, este concentrată spre realizarea eficientă a unui management integrat al frontierei de stat. În ordinea dată de idei, acest proces a determinat trecerea de la paza (apărarea) frontierei de stat (bazată pe tactici militare), către un control al frontierei de stat (bazat pe tactici polițienești), în baza analizei de risc a fenomenelor ce pot atenta la starea de legalitate la frontieră, cât și acumularea informațiilor operative cu impact asupra securității frontaliere.

Modelul ales de Republica Moldova a fost condiționat de angajamentele de integrare europeană asumate, în special, cele ce vizau stabilirea unui regim liberalizat de vize dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova, cât și implementarea prevederilor compatibile cu acquis-ul Schengen.

Pe de altă parte, vulnerabilitatea frontierelor pentru anumite provocări majore (flux sporit de migranți ilegali, atacuri armate, penetrabilitatea pentru diferite grupări criminale și/sau fenomene infracționale) pot condiționa anumite crize pentru securitatea națională. La fel, resursele și capacitățile Poliției de Frontieră sunt limitate, urmând în caz de declanșare a unor crize, cu impact major, să solicite sprijinul altor entități, fie al Poliției în cazul fenomenelor infracționale, fie al Armatei Naționale, în cazul unor atentate/atacuri armate, fie al ambelor instituții concomitent.

115 A se vedea: Ordinul Ministerului Afacerilor Interne nr. 515 din 08.12.2021 „Cu privire la aprobarea Instrucțiunii privind organizarea și executarea activităților de menținere, asigurare și restabilire a ordinii publice”

116 Legea cu privire la Poliția de Frontieră, nr. 283 din 28.12.2011. În: Monitorul Oficial nr. 76-80 din 20.04.2012, art. 245

2.3 Documentele de politici în domeniul ordinii și securității publice

Dezvoltarea continuă a domeniului ordinii și securității publice este un proces asumat prin documentele de politici publice, iar la moment, în Republica Moldova există cadrul de politici relevant ce vizează acest domeniu.

Strategia Națională de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”, (principalul document de planificare strategică al țării) pentru următoarea decadă, își propune drept obiectiv de bază creșterea bunăstării, siguranței și calității vieții cetățenilor și determină „eficientizarea măsurilor de menținere și asigurare a ordinii publice și îmbunătățirea relației comunitate – poliție prin activitatea comună pentru soluționarea problemelor ce țin de infracționalitate și securitate publică; reacționarea rapidă și calitativă a autorităților și serviciilor de menținere a ordinii publice la apelurile cetățenilor pentru garantarea unui mediu sigur de ordine și securitate publică.”¹¹⁷

Realizarea Obiectivului general 9 (Promovarea unei societăți pașnice și sigure) care este alcătuit din 3 obiective specifice, ține, în mare parte, de responsabilitatea MAI și vizează o paletă întreagă de activități din domeniul ordinii și securității publice, cum ar fi: reducerea violenței în societate în toate manifestările și aspectele sale, cât și reducerea vulnerabilității în fața amenințărilor și a riscurilor de orice tip. Totodată, conform angajamentelor privind dezvoltarea durabilă, până în anul 2030, urmează să fie implementate următoarele ținte strategice:

- reducerea continuă și dinamică a tuturor formelor de violență, în special a violenței în familie și a violenței sexuale;
- stoparea abuzului, neglijării, exploatării, traficului și a tuturor formelor de violență și de tortură a copiilor;
- combaterea tuturor formelor de crimă organizată și a traficului de armament.

Noua **Strategie de Securitate Națională**, adoptată la 15 decembrie 2023, stabilește un cadru de planificare pentru următorii șase ani și identifică 13 direcții de acțiune pentru realizarea ordinii și securității publice¹¹⁸. Aceste direcții de acțiune se referă la armonizarea legislativă cu normele europene și creșterea capacității instituțiilor din sistemul de ordine publică, dar se referă și la alocarea resurselor sau la creșterea culturii de securitate prin

117 Strategia națională de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”, Legea nr. 315 din 17.11.2022. În: Monitorul Oficial Nr. 409-410 din 21.12.2022, art. 758.

118 Vezi punctul 28. 2) al strategiei.

informarea și educația cetățenilor, care sunt necesare pentru prevenirea și combaterea criminalității organizate, a corupției și a crimelor cibernetice. Strategia identifică lipsa unui sistem integrat de gestionare a crizelor și de avertizare timpurie a populației ca vulnerabilitate pentru securitatea națională și pune accentul pe necesitatea unei abordări anticipative și integrate pentru protejarea cetățenilor, principiile relevante pentru sistemul de ordine publică.

Programul de activitate al Guvernului „Moldova prosperă, sigură, europeană”, chiar din primele rânduri, determină că „Riscurile pentru securitatea din regiune sunt mari, cu consecințe grave pentru Republica Moldova. Țara noastră este ținta unor amenințări și tentative de destabilizare fără precedent. Guvernul va prioritiza ordinea publică și siguranța cetățenilor, păstrarea stabilității și a unității țării prin politici de coeziune și o politică externă activă, precum și prin modernizarea structurilor de forță.”¹¹⁹

Pentru implementarea Programului a fost stabilit **Planul de acțiuni al Guvernului**. Acesta prevedea pentru anul 2023, consolidarea prin reorganizarea capacităților sistemului de ordine și securitate publică, în vederea asigurării unui răspuns profesionist, eficient și rapid la provocările specifice; îmbunătățirea procesului educațional/de formare profesională în cadrul sistemului afacerilor interne prin optimizarea capacităților, conform bunelor practici.¹²⁰ Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2024 prevede 19 măsuri în domeniul Afaceri Interne, printre acestea numărându-se reorganizarea sistemului de ordine și securitate publică în vederea creșterii capacității de reacție și intervenție a Poliției, consolidarea sistemului de gestionare a crizelor și rezilienței la nivel național, măsuri pentru prevenirea și combaterea violenței în familie, precum și masuri pentru standardizarea și digitalizarea procesului contravențional și penal¹²¹.

Privind în retrospectiva nu atât de îndepărtată, primul și cel mai complex document de politici la nivel național în domeniul dat a fost Strategia națională de ordine și securitate publică pentru anii 2017-2020, iar obiectivul general se referea la întărirea protecției persoanei, a siguranței societății și statului prin realizarea unui sistem de ordine și securitate publică modern, dual, integrat, interoperabil, compatibil, consolidat sub aspectele conceptual, al cadrului de reglementare, organizatoric și funcțional, al resurselor umane, integrității personalului, al finanțării, dotării și sustenabilității.¹²²

119 Programul de activitate al Guvernului „Moldova prosperă, sigură, europeană”, Hotărârea Parlamentului nr. 28 din 16.02.2023. În: Monitorul Oficial nr. 49-52 din 17.02.2023, art. 86.

120 Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2023, Hotărârea Guvernului nr. 90 din 28.02.2023. În: Monitorul Oficial nr. 108-111 din 31.03.2023, art. 238

121 A se vedea: Masurile 173-191 din Planul de acțiuni al Guvernului pentru 2024 adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 887/2023, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2023, nr. 515-518, art. 1273 din 30 decembrie 2023

122 Strategia națională de ordine și securitate publică pentru anii 2017-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia, Hotărârea Guvernului nr. 354 din 31.05.2017. În: Monitorul Oficial nr. 171-180

PARTEA II

Documentul a avut drept scop sporirea calității serviciilor de asigurare a ordinii publice și securității cetățenilor, inclusiv prin implicarea societății civile în combaterea fenomenului infracțional. Totodată, s-a urmărit dezvoltarea sistemului de formare profesională al angajaților organelor de forță și instituirea unui sistem modern de ordine și securitate publică, capabil să sporească încrederea populației și să consolideze protecția societății.

Rezultatele atinse au fost determinate de mai mulți factori, inclusiv de implementarea unor reforme instituționale importante, dar și de angajamentele rezultate din Strategie, care s-au materializat prin:

- definitivarea procesului de profesionalizare și instituționalizare al IGC;
- obținerea competențelor de constatare și examinare ale contravențiilor de către Carabinieri;
- lansarea procesului de delimitare al competențelor de asigurare și restabilire a ordinii publice între Poliție și Carabinieri;
- crearea Inspectoratului Național de Securitate Publică (în continuare – INSP);
- implementarea dedicată și complexă a activității polițienești comunitare;
- dezvoltarea componentei analitice, de acumulare, analiză și gestionare a informației;
- stabilirea unor algoritmi dedicați de planificare ai forțelor și resurselor, cât și implementarea noilor tactici și proceduri de operare;
- definitivarea procesului de coordonare eficientă a forțelor și gestionare corectă a măsurilor în masă;
- dotarea corespunzătoare cu echipament performant;
- modificarea procesului de instruire și pregătire profesională cu adaptarea acestuia la cele mai bune modele și practici internaționale.

Documentul de politici cu referință s-a aplicat în paralel cu alte două documente de politici care erau dedicate, în special, aspectului instituțional și funcțional al celor două entități de bază cu competențe în domeniul ordinii și securității publice, și anume, Strategia de reformare a Trupelor de Carabinieri pentru anii 2017-2020 și planul de implementare al

acesteia¹²³ și Strategia de Dezvoltare a Poliției pentru anii 2016–2020 și planul de acțiuni privind implementarea acesteia.¹²⁴

Fiecare din documentele de politici menționate au avut aportul său, mai mare sau mai mic, în vederea dezvoltării domeniului ordinii și securității publice fiind atinse anumite rezultate tangibile.¹²⁵ Totodată, demilitarizarea și profesionalizarea celor două entități vizate au diminuat din capacitățile și resursele statului de a riposta în caz de atac armat/terorist sau alte provocări cu caracter militar.

Din evaluările interne, cele mai pregnante probleme care au rămas nesoluționate de la anterioarele documente de politici publice vizează: definitivarea procesului de delimitare al competențelor de asigurare a ordinii și securității publice între Poliție și Carabinieri; dezvoltarea sistemului de management operațional, ceea ce afectează coordonarea integrată a forțelor și mijloacelor, cooperarea internă și interoperabilitatea cu alte instituții; implementarea conceptului de regionalizare al Poliției; dezvoltarea sistemului electronic de constatare și evidență a contravențiilor; crearea unei platforme unice a sistemelor informaționale automatizate de evidență ale evenimentelor publice pe domeniul de competență al MAI.

În septembrie 2022, MAI a elaborat noul ciclu de documente de politici care vine să asigure continuitate proceselor lansate cu ani în urmă, fiind, totodată, adaptat noilor reglementări dedicate politicilor publice.

Noutatea se datorează, în primul rând, modificării conceptului de elaborare și implementare al documentelor de politici publice, cât și abordării integrate pe care și-a asumat-o autoritatea implementatoare, fiind o oportunitate, valorificată corect și comprehensiv de către MAI, de a cuprinde, cu mici excepții, toate domeniile din responsabilitate sa.

În acest sens, Strategia de dezvoltare a domeniului afacerilor interne 2022-2030,¹²⁶ este implementată prin programe dedicate subdomeniilor componente, elaborate pentru perioada 2022-2025, și anume:

123 Strategia de reformare a Trupelor de Carabinieri pentru anii 2017-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia, Hotărârea Guvernului nr. 357 din 31.05.2017. În: Monitorul Oficial nr. 181-189 din 09.06.2017, art. 474

124 Strategia de dezvoltare a Poliției pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia, Hotărârea Guvernului Nr. 587 din 12.05.2016. În: Monitorul Oficial nr. 134-139 din 20.05.2016, art. 645

125 A se vedea: Nota anuală de activitate a Ministerului Afacerilor Interne pentru anul 2020, Chișinău, 2021. Disponibil: <https://mai.gov.md> › rapoarte › rapoarte 2020.pdf

126 Strategia de dezvoltare a domeniului afacerilor interne pentru anii 2022-2030, Hotărârea Guvernului nr. 658 din 23.09.2022. În: Monitorul Oficial nr. 334-341 din 28.10.2022, art. 797

PARTEA II

- Programul de ordine și securitate publică,¹²⁷
- Programul de prevenire și combatere a criminalității,¹²⁸
- Programul de consolidare a încrederii și siguranței societății prin formare profesională, integritate și digitalizare a sistemului afacerilor interne,¹²⁹
- Programul de management integrat al frontierei de stat,¹³⁰
- Programul de prevenire și gestionare a situațiilor de urgență și excepționale,¹³¹
- Programul privind gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor.¹³²

Cantitativ, Strategia cuprinde 6 programe, 26 obiective generale, 84 obiective specifice și 168 acțiuni.

Strategia afirmă că „Securitatea publică este un domeniu de intersecție a competențelor Poliției și ale Carabinierilor. Poliția își exercită atribuțiile în virtutea mandatului de a menține ordinea publică și de a reduce astfel rata infracționalității, iar Carabinierii – au funcția de a menține, asigura și restabili ordinea publică, în contextul evenimentelor de ordin public, la care participă un număr mare de cetățeni.”¹³³

Recunoașterea de către autoritatea implementatoare a problemelor, cât și descrierea acestora sub forma unor indicatori de rezultat cantitativi conferă credibilitate angajamentelor asumate, și anume:

127 Programul de ordine și securitate publică pentru anii 2022 – 2025, Hotărârea Guvernului nr. 913 din 21.12.2022. În: Monitorul Oficial nr. 75-78 din 07.03.2022, art. 147

128 Programul de prevenire și combatere a criminalității pentru anii 2022-2025, Hotărârea Guvernului nr. 948 din 28.12.2022. În: Monitorul Oficial nr. 35-38 din 09.02.2023, art. 78

129 Programul de consolidare a încrederii și siguranței societății prin formare profesională, integritate și digitalizare a sistemului afacerilor interne pentru anii 2022-2025, Hotărârea Guvernului nr. 947 din 28.12.2022. În: Monitorul Oficial nr. 53-56 din 18.02.2023, art. 90

130 Programul de management integrat al frontierei de stat pentru anii 2022-2025, Hotărârea Guvernului nr. 792 din 16.11.2022. În: Monitorul Oficial nr. 402-408 din 16.12.2022, art. 996

131 Programul de prevenire și gestionare a situațiilor de urgență și excepționale pentru anii 2022-2025, Hotărârea Guvernului nr. 846 din 07.12.2022. În: Monitorul Oficial nr. 438-439 din 29.12.2022, art. 1036

132 Programul privind gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor pentru anii 2022-2025, Hotărârea Guvernului nr. 808 din 23.11.2022. În: Monitorul Oficial nr. 10-12 din 19.01.2023, art. 21

133 Strategia de dezvoltare a domeniului afacerilor interne pentru anii 2022-2030, Hotărârea Guvernului nr. 658 din 23.09.2022. În: Monitorul Oficial nr. 334-341 din 28.10.2022, art. 797

- creșterea cu 49% a numărului de echipe de patrulare și reacționare operative, către 2023;
- timpul mediu de intervenție la apelurile 112 diminuat cu 13 minute, către finele anului 2024;
- creșterea cu 68% a numărului spațiilor necesare pentru garantarea respectării drepturilor omului;
- diminuarea cu 25% a ratei accidentelor rutiere comise din cauza vitezei;
- diminuarea cu 15% a ratei accidentelor rutiere cu implicarea copiilor.

Programul de ordine și securitate publică pentru anii 2022-2025 abordează direct rata alarmantă a accidentelor rutiere, violenței în familie și a celei sexuale, escrocheriile și furturile, care, în comun au dus la o erodare al gradului de încredere al cetățenilor în capacitatea de intervenție a forțelor de ordine publică, precum și la o percepție că reacția la aceste incidente este una formală și insuficientă.

Impactul acestui Program urmărește „să genereze mai multă siguranță pentru oameni în toate mediile și situațiile în care își desfășoară activitățile, acasă, pe stradă, în locurile publice, în traficul rutier sau online, în orice timp de zi sau noapte. Pentru ca acest impact să se producă, au fost proiectate intervenții, care vor avea ca efect modernizarea și capacitatea serviciilor de ordine și securitate publică cu accente pe creșterea calității serviciilor oferite și apropierea de populație.¹³⁴”

Indicatorii dați, cât și impactul stabilit sunt destul de ambițioși, mai ales în contextul constrângerilor multiple existente la nivel instituțional. Pentru a nu rămâne doar o stratagemă declarativă sunt necesari pași consecvenți și consacrați în vederea punerii în aplicare a priorităților setate și a viziunilor configurate.

Nu pot fi încă evidențiate rezultate majore ale implementării noului ciclu de politici publice în domeniul afacerilor interne, impactul urmând a fi sesizat/perceput/înțeles peste o anumită perioadă, fiind setată o evaluare intermediară și elaborarea celui de al 2-lea ciclu de planificare pentru anul 2025, iar pentru anul 2026 inițierea celei de a 2-a faze a implementării, cu evaluarea finală către anul 2030.

134 A se vedea: Programul de ordine și securitate publică pentru anii 2022 – 2025

PARTEA II

Însă din evaluările curente deducem obținerea anumitor rezultate importante. Astfel, au fost elaborate un set de proiecte de acte normative, în vederea asigurării îmbunătățirii și simplificării procesului evidenței automatizate a infracțiunilor și creării unui nou mecanism unic de evidență a acțiunilor cu caracter contravențional la nivel național.

Cu titlu separat pot fi scoase în evidență modificările la Codul contravențional, cât și implementarea mecanismului de aplicare al sancțiunii contravenționale complementare – suspendarea exercitării dreptului special de a conduce vehicule, inclusiv prin ridicarea permisului de conducere ce se aplică pentru anumite contravenții, cum ar fi depășirea vitezei de circulație stabilite pe sectorul respectiv de drum (art. 236, alin. 4-7 Cod contravențional), cât și săvârșirea repetată în cursul aceluiași an a contravenției de neacordare de prioritate legală pietonilor sau cicliștilor (art. 238, alin. 3¹ Cod contravențional), precum și în cazurile în care aplicarea sancțiunii contravenționale pentru o faptă contravențională prevăzută la capitolele XII (contravențiile în domeniul transporturilor) și XIII (contravențiile în domeniul circulației rutiere) condiționează acumularea a 15 puncte de penalizare și mai mult.¹³⁵

La 29.06.2022, prin Hotărârea Guvernului nr. 441 a fost aprobat Conceptul Sistemului informațional de supraveghere video portabil „Camera de corp” și Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea acestuia.¹³⁶ Sistemul dat permite realizarea mai multor obiective, cum ar fi creșterea nivelului de protecție al drepturilor și libertăților cetățenilor, și al angajaților Poliției; sporirea nivelului de disciplină și transparență în activitate; prevenirea și reducerea corupției; creșterea profesionalismului angajaților.

O altă realizare importantă este crearea Punctului Național de contact pentru Arme și muniții, constituirea căruia, conform recomandărilor Comisiei Europene, implică în principal instituționalizarea conceptului și dezvoltarea unui sistem de gestionare a datelor privind armele de foc traficate sau deținute ilegal.

Punctul va activa permanent și va avea statut de Direcție specializată subordonată IGP și este conceput pentru a deține informații referitoare la armele atât provenite din circuitul infracțional, cât și balistice (regim civil) și să analizeze acele date pentru a realiza sinteze informaționale de nivel strategic, tactic și operațional.¹³⁷

Un alt rezultat îl constituie punerea în aplicare a Hotărârii Guvernului nr. 882, din 14.12.2022 pentru aprobarea Conceptului Sistemului informațional „Recrutarea și evaluarea resurselor

¹³⁵ Codul Contravențional al Republicii Moldova, Legea nr. 218 din 24.10.2008, republicat în: Monitorul Oficial nr. 78-84 din 17.03.2017, art. 100

¹³⁶ Nota de activitate a Ministerului Afacerilor Interne pentru anul 2022, Chișinău, 2023, p. 11.

¹³⁷ Punct Focal Național pentru Arme de Foc (PNFAF) – pas important pentru aderarea la UE, Ministerul Afacerilor Interne, Septembrie 2022. Disponibil: <https://www.mai.gov.md/ro/node/7120>

umane în sistemul afacerilor interne” și a Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea acestui sistem informațional.¹³⁸

Prevederile date au ca scop introducerea unui nou mecanism de recrutare, selecție și promovare, bazat pe merit, competitiv și transparent, ținând cont de egalitatea și diversitatea de gen, precum și abordarea stereotipurilor de gen în ceea ce privește accesul la posturile de conducere de nivel superior.

Însăși procesul de recrutare va avea mai multe etape obligatorii în cadrul procesului de angajare, inclusiv aplicații online de testare a cunoștințelor generale, a competențelor profesionale, testarea psihologică, testarea pregătirii fizice, controlul medical.

Implementarea și operaționalizarea acestui sistem este un prim pas către modernizarea proceselor existente și asigurarea aplicării principiilor de bună guvernare, aducând mai multe beneficii, cum ar fi: oferirea accesului public la informația statistică depersonalizată; transparența și legalitatea proceselor de recrutare și evaluare a resurselor umane ale MAI; excluderea riscurilor de abuz și de corupție în cadrul proceselor de recrutare ale resurselor umane; evaluarea obiectivă și transparentă a resurselor umane.

În același context, o realizare pe care o considerăm importantă este reanimarea activității Consiliilor de siguranță comunitară, lansate inițial în anul 2018, fiind o platformă în care Poliția și autoritățile publice locale cooperează pentru a soluționa împreună problemele de siguranță publică specifice pentru fiecare comunitate.

Membrii acestor consilii, în frunte cu polițistul de sector, se întrunesc cu regularitate pentru a analiza problemele din localitate. În cadrul ședințelor comunitare, prin sondaje de opinii, discuții publice, petiții sau analize de statistici, sunt identificate cele mai stringente probleme care îi preocupă pe oameni, iar printr-un plan comun de acțiuni, prin intervenții comune și o colaborare strânsă dintre poliție, autoritățile locale și membrii comunității, acestea sunt soluționate.

Din informația prezentată de MAI, pe parcursul anului 2022 au fost constituite 193 Consilii de siguranță comunitară, fiind organizate 898 ședințe cu membrii acestora și desfășurate 1395 sondaje de opinie în rândul comunității, iar în perioada anului 2023 au fost constituite 104 Consilii de siguranță comunitară, cu organizarea a 269 ședințe de lucru. Din 229 de probleme comunitare identificate în procesul activității consiliilor, au fost soluționate 44.¹³⁹

138 Conceptul Sistemului informațional „Recrutarea și evaluarea resurselor umane în sistemul afacerilor interne” și a Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea Sistemului informațional „Recrutarea și evaluarea resurselor umane în sistemul afacerilor interne”, Hotărârea Guvernului nr. 882 din 14.12.2022. În: Monitorul Oficial nr. 39-41 din 10.02.2023, art. 82.

139 Consiliile de Siguranță Comunitară – activism și mobilizare a resurselor locale pentru siguranța publică din fiecare localitate. Disponibil: <https://mai.gov.md/ro/node/7581>

2.4 Priorități pentru reformele din domeniul ordinii și securității publice.

Problemele identificate cu impact asupra ordinii și securității publice, ce urmează a fi soluționate, vizează activitatea subdiviziunilor MAI responsabile de acest domeniu.

Astfel, în activitatea sa Poliția, cât și alte subdiviziuni ale MAI se confruntă cu două tipuri de probleme. În primul rând, sunt acele probleme pe care aceste entități au menirea de a le rezolva, respectiv parvin în urma plângerilor, sesizărilor, solicitărilor din partea cetățenilor. În acest sens, tipul de probleme aduse în vizorul poliției pentru a fi rezolvate, precum și felul în care se răspunde/reacționează la acestea sunt acei indicatori ce determină dacă este sau nu poliția receptivă și eficientă.

Pe de altă parte, astăzi, sunt actuale discuțiile legate de problemele din activitatea Poliției, respectiv, capacitatea acesteia de a face față acelor provocări la care este expusă, cât și creșterea constantă a gradului de încredere din partea cetățenilor. Analiza problemelor invocate de către cetățeni, ne permite să determinăm care sunt cele mai stringente preocupări ale societății, cât și să acordăm posibilitate conducătorilor/managerilor de a se concentra pe rezolvarea acestora.

Încrederea publică constituie o precondiție necesară pentru o practică polițienească efectivă. Fără această încredere, publicul nu va fi dispus să raporteze infracțiuni și să furnizeze poliției informațiile necesare pentru a lucra productiv.

A doua categorie, sunt problemele cu care se confruntă însuși sistemul polițienesc, cât și angajații din acest sistem. Cu toate că au fost făcute investiții în dezvoltarea infrastructurii și dotărilor, acestea încă sunt imperios necesare în vederea asigurării depline a subdiviziunilor polițienești cu toate cele necesare, iar anumite probleme de ordin instituțional, iar altele de ordin funcțional persistă, în continuare, în activitatea polițienească.

O influență majoră asupra activității Poliției este ingerința politicului. Astfel, practica democratică a poliției cere ca aceasta să rămână în afara politicului și să protejeze concomitent activitățile și procesele politice democratice (de ex. libertatea de exprimare, reuniunile și demonstrațiile publice). În caz contrar, democrația va fi amenințată.¹⁴⁰

Un alt element ce determină eficiența activității Poliției este implementarea **Conceptului de performanță egală a Poliției** (Police equal performance). Se consideră pe bună dreptate

140 Manual de Instruire privind Integritatea Poliției, DCAF, 2015. p. 44.

că structurile de ordine și securitate publică sunt neuniforme și neproporționale din punct de vedere organizatoric, dar și al efectivelor și dotărilor. Ca urmare, condițiile de îndeplinire ale atribuțiilor sunt diferite, iar nivelul de calitate al serviciului polițienesc prestat pentru comunitate este neunitar, făcând dificilă implementarea conceptului menționat supra.¹⁴¹

Repartizarea teritorială a resurselor umane și logistice, trebuie să fie proporțională pentru a permite implementarea acestui concept, în caz, contrar, vulnerabilitățile și fenomenele negative, vor migra spre teritorii, comunități care sunt acoperite mai slab în acest sens.

Prezența în teritoriu este una dintre problemele cele mai stringente. În acest sens, ar fi recomandabilă o redistribuire a forțelor și resurselor existente în vederea sporirii numărului de angajați ce activează pe componenta de ordine și securitate publică. Astfel, se impune majorarea numărului de angajați din cadrul sectoarelor de poliție, cât și a celor implicați în realizarea misiunilor de patrulare și reacționare operativă la incidente și apelurile de urgență, în caz contrar, realizarea unei activități polițienești comunitare, cât și sporirea mobilității, dar și diminuarea timpului de reacționare la apeluri și sesizările cetățenilor vor rămâne doar angajamente declarative.

Ce ține de Carabinieri, repartizarea lor teritorială este una modestă, departe de a fi una reprezentativă. În sensul dat, vorbind despre problematica organizării activității și realizării competențelor, Analiza funcțională a MAI, realizată în anul 2015 prevedea expres – Carabinierii au probleme de sistem organizațional (acoperire teritorială nesatisfăcătoare); de personal (deficit, utilizare neadecvată, ritm lent al profesionalizării); de asigurare tehnico-materială (insuficiență, uzură accentuată).¹⁴²

La rândul său, Raportul privind analiza funcțională al IGC, elaborat în anul 2019, indică următoarele probleme: dispunerea unităților de Carabinieri în orașele mari și lipsa mobilității favorizează asigurarea serviciului în comunitățile urbane, mediul rural fiind în prezent insuficient acoperit; nu există mecanismul interdepartamental fluent de cooperare cu Poliția în ceea ce privește menținerea ordinii și securității publice (schimb de informații, analiza situației, planificarea acțiunilor comune în raport de necesități, care asigură eficacitatea/eficiența acțiunii, exclude suprapunerile, concentrarea nejustificată de forțe și mijloace, risipă de timp și resurse; IGC nu are atitudine proactivă, ci reactivă, generată de faptul că a fost/este furnizor de resurse pentru Poliție și nu partener egal.¹⁴³

Aspectele problematice determinate sunt absolut valabile și astăzi, nefiind rezolvate chiar dacă au fost realizate mai multe activități dedicate în acest sens, și anume, finalizarea

141 Raport privind analiza funcțională a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova, Chișinău 2015, p. 66.

142 Ibidem, p. 109.

143 Raportul privind analiza funcțională a Inspectoratului General de Carabinieri, Chișinău, 2019, p. 105-108

PARTEA II

procesului de profesionalizare al carabinierilor, îmbunătățirea dotărilor, elaborarea anumitor proceduri de operare, regulamente și instrucțiuni.

Situația dată se datorează lipsei capacității statului de potențare a carabinierilor cu resurse umane suficiente, dar și de a asigura dotările și acoperirea financiară necesară, astfel, încât, astăzi IGC poate opera parțial în realizarea competențelor, în special, cele legate de restabilirea ordinii publice.

Ar fi oportună crearea unor subdiviziuni teritoriale în municipii, cât și orașele de reședință ale unităților administrativ-teritoriale în vederea realizării competențelor ce vizează ordinea publică de către IGC.

Mai mult, se propune reorganizarea subdiviziunilor de ordine și securitate publică, cu separarea clară a rolurilor și responsabilităților, redistribuirea teritorială uniformă a forțelor de ordine publică, ceea ce în rezultat va duce la diminuarea timpului de reacționare la apelurile de urgență. Astfel, va fi sporit sentimentul de securitate publică, inclusiv în zonele rurale mai îndepărtate de centrele raionale.

În același timp, acțiunile planificate urmăresc schimbarea calitativă a modalității de operare a forțelor de ordine, de la o manieră reactivă la o manieră proactivă pentru toate nivelurile de activitate. Această schimbare presupune extinderea culturii analitice bazată pe informații pentru a servi ca bază pentru deciziile de toate nivelurile (operațional, tactic și strategic).¹⁴⁴ Începând din anul 2021, competențele polițienești la evenimentele publice sunt în proces de preluare de IGC, dar până în prezent intervenția integrată la evenimente publice nu a fost clar delimitată și necesită a fi definitivată prin descrierea clară a rolurilor și limitelor competențelor subdiviziunilor MAI.

Totodată, persistă anumite probleme în procesul de aplicare al Legii privind întrunirile,¹⁴⁵ cum ar fi: cadrul legal nu acoperă toate tipurile de evenimente publice, nu stabilește clar obligativitatea autorității publice locale de a include Carabinierii în comisia de avizare a întrunirilor publice, la fel informarea Carabinierilor de către organizatorii evenimentelor publice nu este reglementată, personalul este parțial pregătit pentru misiuni de asigurare și este capabil să asigure managementul întrunirilor publice cu grad scăzut și mediu de risc. Pentru întrunirile publice cu grad ridicat de risc este nevoie de suport conceptual, tactici, tehnici și procedee, personal pregătit, dotare și echipări adecvate.

Nu în ultimul rând, calitatea datelor și informațiilor, mecanismul de obținere al acestora și capacitatea de analiză sunt în stare incipientă, fapt ce nu permite realizarea activităților

¹⁴⁴ Programul de ordine și securitate publică pentru anii 2022 – 2025, Hotărârea Guvernului nr. 913 din 21.12.2022. În: Monitorul Oficial Nr. 75-78 din 07.03.2022, art. 147

¹⁴⁵ Legea privind întrunirile nr. 26 din 22.02.2008, în: Monitorul Oficial nr. 80 din 22.04.2008, art. 261

de planificare, organizare, și coordonare a forțelor în cadrul asigurării ordinii publice la nivelul scontat.

Referitor la Poliția de Frontieră se constată, mai degrabă un management defectuos la capitolul resurse umane, iar sistemul de control al frontierei este afectat de acele lipsuri sistematice de personal și echipament modern, cât și dorința scăzută a angajaților de a activa într-o subdiviziune ce nu le asigură predictibilitate și stabilitate în carieră.

2.5 Buna guvernare în domeniul ordinii și securității publice

Sub aspectul respectării principiilor buneii guvernări, putem menționa că acestea, în mare parte, sunt respectate, fiind dezvoltate și implementate proceduri dedicate.

Responsabilitatea presupune angajamentul MAI, dar în special al Poliției, de a livra în serviciul cetățeanului, cât și întregii societăți, un nivel înalt de securitate publică, exprimat prin diferite stări: de legalitate, de normalitate, de liniște și ordine, de garantare și protecție a drepturilor și libertăților omului. Pe de altă parte, îmbunătățirea responsabilității și integrității poliției este menită, în primul rând, pentru stabilirea, restabilirea sau sporirea încrederii publice și (re)construirea legitimității care constituie o precondiție pentru o activitatea polițienească efectivă.

Cetățenii își doresc o Poliție responsabilă, transparentă și profesionistă,¹⁴⁶ dar acest lucru poate fi realizat, în primul rând, prin acele transformări și investiții în capacitățile și capabilitățile organizaționale și funcționale de realizare ale competențelor atribuite.

Nu, în ultimul rând, stabilirea responsabilităților, atât pe verticală (de sus în jos), cât și pe orizontală presupune repartizarea foarte clară și exactă a sarcinilor și angajamentelor pentru fiecare nivel ierarhic, cât și capacitatea fiecărui din aceste niveluri cu competențele și resursele necesare.

La fel, responsabilitatea demonstrată în realizarea competențelor influențează direct nivelul de încredere în Poliție, fiind un factor determinant prin care se evaluează activitatea acesteia. Astfel, se consideră că, acolo unde există încredere, rata de sesizare a infracțiunilor va crește, prin urmare, se vor soluționa mai multe infracțiuni, iar cetățenii se vor simți îndreptățiți atunci când se atentează la drepturile pe care le au sau bunurile pe care le dețin.

¹⁴⁶ Strategia de dezvoltare a Poliției pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia, Hotărârea Guvernului nr. 587 din 12.05.2016. În: Monitorul Oficial nr. 134-139 din 20.05.2016

PARTEA II

Deoarece poliția reprezintă statul în modul cel mai vizibil, încrederea în poliție echivalează cu încrederea în stat. Poliția care este inefficientă, ilegală sau nedreaptă în protejarea persoanelor împotriva criminalității și asigurării ordinii publice, va pierde încrederea acestora. Pe de altă parte, Poliția va spori legitimitatea statului dacă demonstrează în activitatea sa zilnică sensibilitate la nevoile și așteptările societății și utilizează autoritatea statului în interesul cetățenilor.

Conform ultimului Barometru al Opiniei Publice, Poliția se află pe locul patru la capitolul „încredere” din 20 de autorități și instituții incluse în sondaj, după Biserică, Primărie, mass-media, acumulând 36,8%, cu toate că într-o anumită perioadă a cunoscut o încredere de peste 40 la sută (decembrie 2019-40%, iunie 2020-45%, octombrie 2020-41%).¹⁴⁷

În afară de aspectele menționate sunt instituite mecanisme de responsabilizare, astfel, încât să se asigure că comportamentele abuzive sunt investigate în mod corespunzător, pedepsite și, atunci când este necesar, sunt asigurate victimei anumite reparații.

Din această perspectivă, responsabilitatea este dreptul cetățeanului să sesizeze atragerea la răspundere a angajaților de poliție pentru comportamentul lor în exercitarea funcției. Legea cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului, prevede expres în art. 9 (petițiile privind acțiunile Poliției) că, persoanele sunt în drept de a contesta acțiunile Poliției, în conformitate cu procedurile stabilite de legislație, la IGP, la MAI, la alt organ abilitat cu competențe de control asupra activității Poliției și în instanța de judecată. Același lucru este valabil pentru Carabinieri, cât și Poliția de Frontieră.

Mai mult ca atât, funcționarul public cu statut special care încalcă cu vinovăție competențele legale și atribuțiile de serviciu ce îi revin este tras la răspundere disciplinară, civilă, contravențională sau penală, în funcție de gravitatea situației.¹⁴⁸

Multiplele sondaje de opinie publică, desfășurate de reprezentanții mass-mediei și ONG-urilor, susțin că societatea civilă este în special nemulțumită de nivelul profesional al poliției, de cazurile de corupție, de prestația poliției în raport cu publicul și, implicit, de calitatea comunicării.¹⁴⁹

Profesionalismul angajaților Poliției este un proces responsabil și de durată, care implică mai mulți factori interni și externi. Formarea și dezvoltarea profesională a angajaților MAI

147 Barometru de Opinie Publică, 2023. Disponibil: https://ipp.md/wp-content/uploads/2023/09/BOP_08.2023_anexa.pdf

148 Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Nr. 288 din 16.12.2016. În: Monitorul Oficial nr. 40-49 din 10.02.2017, art. 85

149 Natașa Dimin, Rolul mass-mediei întru stabilirea parteneriatului Poliție – Societate civilă, p. 118. În: Anale științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a MAIRM: științe juridice, 2009, nr. IX, pp. 118-120.

Începe imediat din momentul angajării și durează pe parcursul întregii cariere fiind un proces continuu. Diligența cu care se realizează acest deziderat, constituie acea linie de demarcație dintre succesul sau insuccesul în creșterea profesionalismului.

În cadrul MAI există mecanisme stabilite pentru a asigura creșterea profesionalismului care sunt valorificate constant, și anume instruirea inițială și continuă, evaluarea profesională continuă și anuală, stabilirea și realizarea indicatorilor de performanță, acordarea stimulărilor, aplicarea sancțiunilor disciplinare etc.

La fel, profesionalismul determină calitatea actului de guvernare în domeniul ordinii și securității publice, iar beneficiarii țin să aprecieze și determine acel nivel de responsabilitate, precum și cât de profesionist și eficient își realizează atribuțiile sale Poliția, dar și celelalte entități.

Fiind analizate datele și rapoartele prezentate de către CNA pe parcursul ultimelor ani, sunt stabilite mai multe mențiuni referitoare la integritatea în cadrul MAI, cât și autoritățile administrative subordonate. Astfel, în anul 2019, pentru săvârșirea infracțiunilor de corupție și conexe corupției, Centrul a identificat și cercetat penal 45 de angajați ai poliției.¹⁵⁰

În anul 2020, numărul de angajați implicați în săvârșirea infracțiunilor de corupție și conexe corupției a fost de 43.¹⁵¹ Tot pentru anul 2020 sunt raportate mai multe activități comune de prevenție, cum ar fi cele realizate în cadrul campaniei „Nu acceptăm corupția în poliție”.¹⁵² În anul 2021, pentru aceeași categorie de infracțiuni Centrul a identificat și cercetat penal 61 de inspectori de poliție.¹⁵³

De comun cu Poliția, dar și alte subdiviziuni ale MAI au fost organizate mai multe activități de prevenție, și anume: campania de informare și sensibilizare ”Denunță! Atitudinea Ta contează!” care a avut loc în cadrul mai multor inspectorate de poliție și localitățile de amplasare ale acestora.¹⁵⁴

În Raportul de activitate al CNA pentru anul 2022 se face referință la 62 de angajați ai Poliției care au fost subiecți ai infracțiunilor de corupție. Totodată, a fost efectuată evaluarea integrității instituționale, care are loc prin identificarea riscurilor de corupție în cadrul entităților publice și descrierea acestora, analiza factorilor care le generează, precum și oferirea recomandărilor de îmbunătățire ale climatului de integritate instituțională. Una dintre

150 Raportul de activitate al CNA pentru anul 2019, p. 10

151 Raportul de activitate al CNA pentru anul 2020, p. 6

152 Ibidem, p. 15

153 Raportul de activitate al CNA pentru anul 2021, p. 15

154 Ibidem, p. 41

PARTEA II

autoritățile supuse acestei evaluări a fost INSP din cadrul IGP care a inclus și etapa de testare a integrității profesionale.¹⁵⁵

În acest sens, o carență sesizată vizează lipsa integrității profesionale a unor agenți publici, factor individual care a determinat înregistrarea unor rezultate negative ale testelor de integritate profesională. De exemplu, în cadrul INSP au fost înregistrate 93 de rezultate ale testării integrității profesionale după cum urmează: au înregistrat rezultat negativ al testului de integritate profesională – 83 de persoane; au înregistrat rezultat pozitiv – 2 persoane; au înregistrat rezultat neconcludent – 8 persoane.¹⁵⁶

Conform datelor prezentate de către IGP, în perioada anilor 2019-2022 în cauzele penale pornite pe infracțiunile de corupție sau cele conexe corupției au fost vizați 405 angajați, dintre care 13 fiind suspendați din funcție. La fel, pentru încălcări repetate ale disciplinei de serviciu pe parcursul unui an sau pentru comiterea unei încălcări grave, în perioada 2019-2022, au fost eliberați 111 de angajați, iar pentru condamnări în baza unei sentințe definitive au fost eliberați din serviciu 29 de angajați.

Chiar dacă în ultimi ani au fost stabilite proceduri și mecanisme eficiente de a preveni și combate corupția, angajații Poliției rămân, în continuare, foarte mult expuși la diferite acte de corupție. Faptul dat se datorează mai multor factori, inclusiv nivelul de salarizare scăzut, comportamentul persoanelor predispuse de a oferi favoruri necuvenite, ineficiența sistemului de pedepse/sanțiuni, atitudinea iresponsabilă față de obligațiunile de serviciu, etc.

Transparența se manifestă prin deschiderea față de toți cei interesați de politicile publice, procesele implementate, activitățile realizate și rezultatele atinse, cât și realizarea competențelor, după posibilitate, într-un mod cât mai deschis și transparent.

Ce ține de compartimentul ce vizează promovarea proiectelor de acte normative noi sau celor de modificare a legislației, MAI asigură transparența în procesul decizional, acestea fiind făcute cunoscute din timp publicului larg, cât și discutate pe diferite platforme.

Leșirile publice ale conducătorilor de diferit nivel sau ale angajaților responsabili de comunicarea cu mass-media sunt o normalitate, fiind aduse opiniei publice la cunoștință cele mai importante aspecte, fie că țin de o situație concretă (un caz/crimă de rezonanță sporită în societate), fie îmbracă forma anumitor recomandări și informații utile (de exemplu, cu privire la desfășurarea unor evenimente publice de amploare sau atenționarea cetățenilor cu privire la anumite situații deosebite, cum ar fi: restricțiile de circulație, condițiile meteo nefaste, etc.).

¹⁵⁵ Raportul de activitate al CNA pentru anul 2022, p. 17

¹⁵⁶ Ibidem, p. 21

Astfel, pe parcursul anului 2022, pe pagina oficială a Poliției au fost plasate 759 de comunicate la rubrica „Știri” și „Poliția în acțiune”, iar pe pagina de Facebook „Poliția Republicii Moldova” au fost publicate 1 539 informații. Totodată, au fost organizate 23 conferințe de presă și breafing-uri cu participarea persoanelor cu funcții de răspundere din cadrul Poliției. Au fost înregistrate 529 solicitări din partea jurnaliștilor cu privire la activitatea Inspectoratului Național de Securitate Publică, date statistice, etc.¹⁵⁷

Subdiviziunile MAI, responsabile de componenta ordine și securitate publică, asigură elaborarea și publicarea rapoartelor, notelor informative și datele statistice ce prezintă activitatea acestora (note de activitate semestriale/anuale, rapoarte dedicate, etc.). Toate subdiviziunile au pagini oficiale web unde este plasată informația necesară, cât și reflectate cele mai importante realizări din activitatea cotidiană. Însă, uneori, informația este prezentată cu anumite ezitări și întâzieri sau fiind incompletă și/sau fragmentară, lucru ce trezește suspiciuni din partea societății legate de corectitudinea acțiunilor realizate de entitățile competente, cât și deschiderea față de societate.

Transparența, la fel, presupune informarea permanentă a cetățenilor cu privire la problemele existente în comunitate, cât și înaintarea unor propuneri comune de soluționare a lor. În acest sens, se constată anumite curențe legate de comunicarea cu societatea civilă, cât și realizarea/organizarea diferitor platforme de monitorizare din partea acestora ale activităților ce vizează procesul decizional, dar și punerea în practică a anumitor prevederi sau recomandări.

Legalitatea determină gradul de respectare și garantare din partea furnizorilor de securitate a prevederilor legale și bunelor practici, iar în acest sens, se determină că acestea aplică uniform și echidistant prevederile legale. Principiul legalității ce presupune realizarea competențelor, doar conform prevederilor legale se regăsește în toate actele normative de organizare și funcționare ale autorităților responsabile de ordinea și securitate publică.

Ce ține de standardele internaționale, în special, cele cu referință la drepturile și libertățile omului, deontologie și integritate au fost încorporate cu succes în cadrul normativ național, cât și procedurile de operare ale IGP, IGC și IGPF. În acest sens, legalitatea presupune instituirea mai multor mecanisme privind respectarea și protecția drepturilor omului de către Poliție, cum ar fi: implementarea prevederilor și standardelor internaționale, elaborarea și aplicarea codurilor de etică și deontologie, determinarea și stabilirea responsabilităților, dezvoltarea unei culturi polițienești relevante realităților sociale existente, instruirea și pregătirea profesională, punerea în aplicare a procedurilor standard de operare.

¹⁵⁷ Raport privind activitatea Poliției, anul 2022, IGP, Chișinău 2023, pp. 24-25.

PARTEA II

Mai mult, în ultimii ani prevederile legale au fost ajustate la schimbările intervenite în diferite procese și compartimente operaționale, fie modificate conform recomandărilor parvenite din partea societății civile sau experților naționali/internațională.

Cu referință la legislația aplicată de către Poliția de Frontieră, aceasta este în mare parte conformă cu acquis-ul în domeniul Schengen, procesul de armonizare fiind realizat la etapă implementării Planului de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova.

La nivel de **participare**, activitatea în cadrul MAI, dar, în special, în cadrul Poliției și Poliției de Frontieră este una incluzivă, ce presupune că în cadrul acestora activează, într-un număr proporțional, inclusiv în funcții de răspundere, persoane din diferite grupuri ale societății moldovenești (femei și bărbați, persoane de diferite etnii, inclusiv, din diferite regiuni, etc.), astfel încât diversitatea din societate să fie reflectată și în cadrul acestor entități. Acest fapt contribuie la sporirea încrederii populației în subdiviziunile respective și la îmbunătățirea cooperării cu aceasta.

Ce ține de creșterea numărului de femei angajate în cadrul Poliției, acesta a fost un angajament asumat, cu ceva timp în urmă, iar în ultimii ani se constată realizarea acestuia fără anumite obstacole, fiind în continuă creștere. Aceeași situație se atestă și în cadrul Carabinierilor și Poliției de Frontieră. Cu toate acestea creșterea numărului de femei în cadrul subdiviziunilor MAI nu înseamnă neapărat și lipsa barierelor privind asigurarea oportunităților de participare în realizarea misiunii.

Referindu-ne la angajamentele asumate în vederea implementării Acordului de finanțare al UE „Suport pentru Reforma Poliției”, prin Ordinul IGP nr. 521/2017 a fost aprobat Planul de acțiuni privind creșterea ponderii și rolului femeilor în Poliție, pentru perioada 2018-2020.¹⁵⁸ Asociația Femeilor din Poliție a venit cu o opinie dedicată asupra acestuia și a participat la implementarea acțiunilor incluse în plan, cu toate că implementarea programului respectiv ține de implicarea tuturor entităților din cadrul Inspectoratului General din Poliție .

Astfel, ponderea femeilor în Poliție, în 2020, a constituit 23,29 % din numărul total de angajați pe listă, comparativ cu 17,84 % înregistrate la finele anului 2016.¹⁵⁹ De asemenea, coraportul ponderii femeilor și bărbaților ofițeri din cadrul subdiviziunilor Poliției care ocupă funcții de conducere, la finele anului 2020, constituia 10,74 % din totalul funcțiilor de conducere prevăzute în statul de personal.

158 Planul de acțiuni privind creșterea ponderii și rolului femeilor în Poliție pentru perioada 2018-2020. Disponibil: https://politia.md/sites/default/files/raport_de_progres_cresterea_participarii_femeilor_in_politie_2020_ro.pdf

159 Raport privind evoluțiile înregistrate în procesul de reformare al Poliției (2016 – 2020), Chișinău 2021, p. 8.

La finele anului 2022, de către IGP a fost raportat că „în total, funcțiile de conducere sunt ocupate de 844 bărbați și 101 femei. Din numărul total al angajaților Poliției, ponderea femeilor este de 23,18 % sau 1,846 angajați (1,151 ofițeri, 502 subofițeri, 193 salariați civili).”¹⁶⁰

Chiar dacă s-au realizat pași importanți și dedicați privind participarea femeilor în cadrul furnizorilor de securitate menționați urmează a fi realizate încă o multitudine de activități pentru a spori atractivitatea cât și dorința femeilor de a activa în sistemul de ordine publică prin crearea oportunităților egale și respectarea angajamentelor asumate la nivel național și internațional (a se vedea Partea III, capitolul 3).

În această ordine de idei, recent, la nivelul MAI a fost aprobat Planul de acțiuni privind realizarea Programului național de implementare a Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind femeile, pacea și securitatea, pentru anii 2023-2027.¹⁶¹ Planul transpune în angajamente instituționale mai multe obiective generale, cum ar fi: creșterea nivelului de participare și reprezentare a femeilor în sectorul de securitate și apărare; prevenirea inechităților, violenței și hărțuirii în sectorul de securitate și apărare prin reducerea riscurilor și eliminarea consecințelor asociate discriminării.

Obiectivele urmează a fi realizate printr-o multitudine de acțiuni, dintre care cele mai principale vizează realizarea diferitor studii, analize, cercetări; desfășurarea de seminare, reuniuni, ședințe și instruirii, campanii de informare, promovarea în mass-media, inclusiv în mediul on-line a materialelor privind încadrarea femeilor în funcții de conducere; consolidarea capacităților instituțiilor în domeniul gender și promovarea culturii de gen la nivel instituțional; alinierea și implementarea standardelor internaționale pentru respectarea și promovarea drepturilor femeilor pe timp de pace sau conflict; „toleranță zero” față de fenomenul violenței și hărțuirii sexuale și psihologice la locul de muncă; revizuirea sau îmbunătățirea mecanismelor instituționale de prevenire, identificare, raportare, investigare și examinare a cazurilor de hărțuire și violență la nivel de instituție.

Receptivitatea este o caracteristică care determină activitatea entităților vizate. La acest capitol se constată că, Poliția trebuie să fie receptivă față de întreaga comunitate și să depună eforturi pentru a furniza servicii prompte, într-un mod imparțial și egal.

Astăzi tendința în creștere de a considera poliția un prestator de servicii pentru comunitate are o explicație și se observă în procesele de reformare a structurii, derulate în ultimele decenii în mai multe țări, inclusiv în cadrul organizațiilor polițienești bazate pe conceptul tradițional al forței. Acest punct de vedere ia în considerare elemente esențiale din sfera

¹⁶⁰ Raport privind activitatea Poliției, anul 2022, IGP, Chișinău 2023, p. 15

¹⁶¹ Planul de acțiuni privind realizarea Programului național de implementare a Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind femeile, pacea și securitatea pentru anii 2023-2027, Ordinul MAI nr. 381 din 23.08.2023

PARTEA II

prestării de servicii, printre care activitatea polițienească comunitară, cât și o interacțiune mai intensă cu publicul.

Poliția este receptivă, prin prisma statului pe care îl deține, la orice plângere și sesizare a persoanelor, fiind stabilite pe intern subdiviziuni dedicate și procese aprobate. De exemplu, în anul 2022, în adresa Poliției au parvenit circa 21 456 petiții. Volumul petițiilor recepționate au crescut cu 8% comparativ cu anul 2021.¹⁶²

Ce ține de solicitarea intervenției Poliției, la numărul unic de urgență 112 au fost înregistrate 268 191 apeluri, iar în Sistemul informațional integrat al organelor de drept în perioada de raport au fost înregistrate 357.565 informații cu privire la infracțiuni și alte incidente și 39.665 sesizări cu privire la infracțiuni.¹⁶³

Totodată, un element al receptivității îl constituie deschiderea față de anumite propuneri și recomandări parvenite din partea societății civile, cât și soluționarea în comun a celor mai stringente probleme ce vizează siguranța diferitor comunități.

Eficiența presupune repartizarea resurselor și utilizarea acestora. Planificarea, distribuirea și utilizarea resurselor este un proces asumat și responsabil, iar fiecare entitate evaluată are stabilite în cadrul intern, de mai mulți ani, mecanisme de a utiliza cât mai eficient bugetul și resursele alocate.

În condițiile în care resursele de care dispune MAI sunt limitate, corectitudinea și eficiența utilizării acestora este mai mult ca vitală, pentru a asigura subdiviziunile subordonate cu minimul necesar în vederea realizării competențelor în mod profesionist și responsabil.

Astfel, la capitolul **resurse financiare** prin Ordinul ministrului finanțelor nr.208/2015 privind clasificarea bugetară”, în anexa nr.7 a fost aprobat Programul de finanțare „Afaceri interne” care este constituit din 7 subprograme: Politici și management în domeniul afacerilor interne; Ordine și siguranță publică; Migrație și Azil; Trupe de carabinieri; Servicii de suport în domeniul afacerilor interne; Managementul frontierei; Cercetări științifice aplicate în domeniul afacerilor interne.

Din Nota de activitate a MAI pentru anul 2022¹⁶⁴ la capitolul „Resursele financiare” se constată că, ponderea executării bugetului în anul 2022 a fost în mărime de 96,8%, inclusiv proiecte din surse externe și o pondere a executării bugetului fără proiecte din surse externe în mărime de 98,2%.

162 Raport privind activitatea Poliției, anul 2022, IGP, Chișinău 2023, p. 25

163 Raport privind activitatea Poliției, anul 2022, IGP, Chișinău 2023, p. 9

164 Nota de activitate a Ministerului Afacerilor Interne pentru anul 2022, Chișinău, 2023, pp. 4-5

Conform Legii bugetului de stat pe anul 2022¹⁶⁵, instituțiilor din subordinea MAI inițial le-au fost aprobate alocații pentru cheltuieli și active nefinanciare în sumă de 3758,9 mil. lei. Ulterior, la 28 decembrie 2022, bugetul MAI a fost precizat în sumă de 4027,8 mil. lei, alocându-se suplimentar mijloace din buget în sumă de 268,9 mil. lei. Totodată, în baza unor dispoziții a Comisiei pentru Situații Excepționale și a unei Hotărâri de Guvern, din fondul de intervenție și din fondul de rezervă au fost alocate suplimentar mijloace financiare în sumă de 585,4 mil. lei, per total, alocațiile fiind majorate cu 969,4 lei, sau cu 26% față de bugetul inițial aprobat al MAI.¹⁶⁶

Deși instituțiile din subordinea ministerului au fost obligate să asigure gestionarea alocațiilor bugetare în conformitate cu principiile bunei guvernări,¹⁶⁷ în pofida redistribuirii pe parcursul anului a mijloacelor bugetare, 12 instituții din subordinea ministerului nu au executat alocații în sumă de 150,5 mil. lei, acestea fiind realizate la nivel de 96,8% (4577,7 mil. lei) din bugetul precizat de 4728,2 mil. lei.

În acest sens Curtea de Conturi a determinat că „propunerile de buget urmau să fie fundamentate și clasificate reieșind din necesitățile reale, cu justificarea necesarului de resurse bugetare. Ca și în anii precedenți, se atestă o planificare bazată pe lipsa de necesități reale și rezonabile de cheltuieli, cu surplusuri de mijloace bugetare alocate. De menționat că cheltuielile reduse de la unele articole de cheltuieli și realocate pe parcursul anului 2022 la alte articole de cheltuieli au atins suma de 115,6 mil. lei. Toate acestea au influențat planificarea transparentă și eficientă a achizițiilor de bunuri, lucrări și servicii, precum și valorificarea la finele anului a alocațiilor bugetare.”¹⁶⁸

Fiind analizată informația prezentată de IGP, la capitolul dat, rezultă că pe parcursul anului 2022, alocațiile au fost precizate la suma de 1965010,1 mii lei, distribuite în felul următor: 1570 205,6 mii lei sunt cheltuieli de personal; 105725,6 mii lei pentru bunuri și servicii; 72294,4 mii lei la garanții sociale și documente executorii; 2232,4 mii lei cheltuieli curente neatribuite altor categorii; 89323,9 mii lei pentru întreținerea unităților de transport; 125228,2 mii lei sunt active nefinanciare, dintre care – 23294,7 mii lei investiții capitale în curs de execuție. La situația din 31 decembrie 2022, bugetul a fost contractat și executat în proporție de 98,6 la sută în raport cu planul precizat.¹⁶⁹

165 Legea bugetului de stat pentru anul 2022, nr. 205 din 06.12.2021. În: Monitorul Oficial nr. 315-324 din 24.12.2021, art. 478

166 Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Afacerilor Interne încheiate la 31 decembrie 2022, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 34 din 29.06.2023

167 Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr. 181 din 25.07.2014. În: Monitorul Oficial nr. 223-230 din 08.08.2014, art. 519

168 Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Afacerilor Interne încheiate la 31 decembrie 2022, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 34 din 29.06.2023

169 Raport privind activitatea Poliției, anul 2022, IGP, Chișinău 2023, pp. 25-26

PARTEA II

După cum se poate de văzut, în mare parte bugetul alocat, aproximativ 80% este dedicat salarizării angajaților, cât și onorării altor cheltuieli de personal, fiind insuficient pentru dezvoltare, respectiv, achiziția de echipament modern și performant, renovarea și dezvoltarea infrastructurii etc.

Potrivit prevederilor art. 15, alin. (1) din Legea nr. 229/2010 privind controlul financiar public intern,¹⁷⁰ managerul entității publice este responsabil de organizarea sistemului de control intern managerial (CIM) în entitatea publică. În acest sens, a fost aprobat Ordinul ministrului afacerilor interne nr. 350 din 05.08.2020¹⁷¹ care reglementează modalitatea de implementare și aplicare a prevederilor Standardelor naționale de control intern în vederea dezvoltării și consolidării sistemului de control intern managerial în cadrul ministerului și subdiviziunilor organizaționale din sfera de competență a acestuia.

În baza rezultatelor autoevaluării anuale a sistemului de control intern managerial, MAI își propune în continuare fortificarea activităților inițiate întru implementarea prevederilor Standardelor Naționale de Control Intern, astfel încât fondurile publice alocate în scopul atingerii obiectivelor strategice și operaționale stabilite să fie utilizate în condiții de transparență, economicitate, eficiență, eficacitate, legalitate, etică și integritate.

Curtea de Conturi a stabilit că, la instituțiile din subordinea MAI, implementarea CIM este în derulare. Astfel, 8 instituții¹⁷² din 12 nu au finalizat descrierea a 137 de procese operaționale, sistemul de control intern managerial conformându-se parțial Standardelor naționale de control intern în sectorul public, fapt confirmat și prin Declarația de bună guvernare. Analiza rapoartelor prezentate de către instituțiile publice subordonate ministerului denotă că sistemul CIM la o entitate publică este conform, iar la unsprezece entități publice este parțial conform. Prin urmare, CIM al ministerului necesită îmbunătățiri.¹⁷³

Eficacitatea cu care sunt realizate competențele de către furnizorii de securitate publică determină succesul sau insuccesul în livrarea aceluia climat de securitate pe care îl așteaptă beneficiarii. La acest compartiment sunt atestate carențe în vederea evaluării, atât pe intern, cât și pe extern a eficacității entităților responsabile. La fel, nu există o procedură elaborată și implementată de apreciere și determinare clară și exactă a performanțelor instituționale.

¹⁷⁰ Legea privind controlul financiar public intern, nr. 229/2010. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125252&lang=ro

¹⁷¹ Regulamentul privind organizarea și funcționarea sistemului de control intern managerial în cadrul Ministerului Afacerilor Interne aprobat prin Ordinul ministrului afacerilor interne nr. 350 din 05 august 2020

¹⁷² AC al MAI, IGP, Inspectoratul General de Carabinieri (IGC), ARM, STI, Inspectoratul General pentru Migrațiune (IGM), Inspectoratul de Management Operațional (IMO) și SM.

¹⁷³ Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Afacerilor Interne încheiate la 31 decembrie 2022, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 34 din 29.06.2023

Poliția este responsabilă nu doar în fața statului, dar și în raport cu populația, iar eficacitatea sa depinde, în mare măsură, de susținerea celei din urmă. O activitate polițienească eficientă nu este posibilă dacă anumite sectoare ale populației nu simt că poliția le protejează și le respectă. Este obligatoriu ca poliția să se angajeze în consolidarea încrederii și să creeze structuri adecvate de comunicare cu publicul.

Este cunoscut faptul că personalul bine pregătit constituie una dintre premisele importante pentru activitatea organelor de aplicare a legii, datorită căruia sunt reduse cazurile de încălcare ale drepturilor omului, criminalitatea este menținută la un nivel scăzut, iar cetățenii obțin încrederea și sentimentul de securitate în societate și în stat.

Nucleul unei structuri eficiente de poliție este un sistem funcțional de Management al Resurselor Umane (MRU). Absența sau deteriorarea acestuia compromite serios principiile fundamentale ale unui serviciu modern de poliție, inclusiv realizarea rolului și funcțiilor integrității. Obiectivul principal al Managementului Resurselor Umane este atragerea, recrutarea, instruirea și păstrarea “oamenilor potriviți pentru serviciu”, care în contextul nostru sunt oameni cu un nivel ridicat de integritate. Pentru a atinge acest obiectiv, instituția de poliție trebuie să creeze și să susțină un mediu de lucru principal și etic. Un sistem de carieră transparent, reprezentativ și responsabil, aliniat la valorile și principiile democratice care promovează respectarea standardelor de integritate este, prin urmare, esențial.¹⁷⁴

Ministerul Afacerilor Interne, rămâne una dintre cele mai mari autorități publice din țară cu probleme legate de procedura de recrutare, încadrare și evoluție în carieră. Chiar dacă în ultimii ani, prevederile legale,¹⁷⁵ cât și cadrul normativ subsecvent¹⁷⁶ au fost dezvoltate și ajustate conform bunelor practici și standarde în domeniu, fluctuația de personal este mare, iar motivația și dorința angajaților de a activa și face o carieră în domeniul afacerilor interne rămâne a fi una joasă.

Astăzi, efectivul-limită al MAI, autorităților administrative și instituțiilor din subordinea acestuia, constituie 18.178 unități, dintre care numărul funcțiilor vacante pe întreg sistemul MAI este de 2057 de unități sau 11.3% din efectiv, inclusiv 1942 de unități sunt sub moratoriu. Din numărul respectiv 8648 (47%) sunt ofițeri; 7962 (44%) subofițeri, 1411 (7,8%) salariați civili și 157 (1,2%) funcționari publici. Deficitul de personal este în descreștere față de acum 3 ani cu aproape 20% (2585 de unități în 2018). Vârsta medie a angajaților este de 36,5 ani

174 Manual de Instruire privind Integritatea Poliției, DCAF, DCAF. 2015. p. 175

175 Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, nr. 288 din 16.12.2016. În: Monitorul Oficial nr. 40-49 din 10.02.2017, art. 85

176 Hotărârea Guvernului nr. 460 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, în: Monitorul Oficial nr. 304- 312 din 20.11.2020, art. 975

PARTEA II

față de 37,8 în ultimii ani. Cea mai pronunțată fluctuație de personal (până la 35%) se atestă la categoria de angajați de până la 5 ani.¹⁷⁷

Totodată, se atestă un grad înalt de fluctuație al personalului, iar numărul de personal angajat este net inferior celui eliberat din cadrul MAI. Pe parcursul anului 2022 au fost angajate 1875 de persoane, dar eliberate – 2568 persoane, inclusiv 541 de funcționari publici cu statut special au demisionat cu dreptul la pensie. Toate acestea pot afecta activitățile operaționale și atingerea obiectivelor MAI.¹⁷⁸

Referitor la resursele umane implicate dedicat pe componenta de ordine și securitate publică, se constată că „efectivul total antrenat în prestarea serviciilor de ordine și securitate publică este compus din peste 1000 de polițiști din cadrul INSP, peste 6000 de angajați ai Inspectoratelor de Poliție și 1100 de carabinieri.”¹⁷⁹

Conform datelor prezentate de către IGP cei mai mulți angajați ai Poliției activează anume în domeniul ordinii și securității publice, iar la data de 01.07.2023 din 7630 de angajați încadrați în serviciu, 3444 erau implicați în domeniu, fiind urmați de 1142 în subdiviziunile de investigații infracțiuni, 597 reprezentau urmărirea penală, iar în subdiviziunile de suport administrativ fiind 718 angajați.

La data elaborării Raportului, la fel, se constată cel mai mare număr de funcții vacante din ultimii 5 ani, și anume 1526 de funcții, dintre care 674 de funcții în domeniul ordinii și securității publice. Lipsa predictibilității în evoluția carierei cât și favoritismele la promovarea în funcție, contribuie la scăderea atractivității activității în cadrul IGP și îi determină pe foarte mulți angajați cu experiență să se concedieze, să se transfere în alte subdiviziuni ale MAI sau în alte autorități de aplicare a legii, unde condițiile de activitate sunt mai atractive sau să înceteze raporturile de serviciu după acumularea vechimii în muncă, ce permite dreptul la pensie. Recunoașterea problemelor existente ce vizează resursa umană este un prim pas, dar sunt necesare activități dedicate în vederea promovării profesionalismului, meritocrației, competiției corecte, cât și accesarea în funcții și poziții manageriale exclusiv prin proceduri transparente și echitabile.

Cea mai mare carență legată de resursa umană este nivelul scăzut de salarizare, iar comparativ cu alte categorii de personal angajat în entitățile securității naționale (SIS, SPPS, SV, CNA), angajații MAI, în special, cei din cadrul Poliției au cele mai mici și demotivante condiții de salarizare, salariul fiind neproportional cu efortul și riscurile profesionale, cât și cu expunerea la diferite acte de corupție.

177 Nota de activitate a Ministerului Afacerilor Interne pentru anul 2022, Chișinău, 2023, p. 6

178 Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Afacerilor Interne încheiate la 31 decembrie 2022, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 34 din 29.06.2023.

179 Programul de ordine și securitate publică pentru anii 2022 – 2025, Hotărârea Guvernului nr. 913 din 21.12.2022. În: Monitorul Oficial nr. 75-78 din 07.03.2022, art. 147

Serviciile de calitate pot fi prestate societății doar de către polițiști, carabinieri, polițiști de frontieră bine instruiți, care trebuie să cunoască, să respecte și să aplice corect legile, să comunice eficient și să soluționeze situațiile de conflict, să posede o pregătire fizică și tactică corespunzătoare, și, indiferent de circumstanțe, să apere drepturile și libertățile cetățenilor, să fie gata oricând să intervină și să ofere ajutor persoanelor aflate în situații de risc.

Angajarea în cadrul autorităților menționate se realizează conform prevederilor Regulamentului cu privire la ocuparea funcțiilor publice cu statut special din cadrul MAI (Anexa nr. 2 la HG nr. 460/2017), iar candidatul din sursă externă învingător al concursului, marea majoritate a angajaților fiind anume din sursă externă, după numirea în funcție este delegat la cursurile de formare inițială.

Pentru realizarea acestor prevederi, pe parcursul ultimilor ani, activitatea MAI și subdiviziunilor subordonate s-au axat prioritar, pe crearea și implementarea unui sistem propriu, eficient de instruire și formare profesională al angajaților.¹⁸⁰

La fel, au fost dezvoltate capacitățile interne de instruire și pregătire profesională, astfel încât, astăzi, MAI deține cele necesare pentru a livra un proces de instruire inițială calitativ, mai puțin o infrastructură îmbunătățită care să permită instruirea practică privind intervenția profesională și cea tactică (poligoane, laboratoare, tiruri, săli sportive, etc.)

În anul 2018, MAI a aprobat standardele ocupaționale ale subofițerului de poliție de ordine și securitate publică, subofițerului de carabinieri și subofițerului poliției de frontieră, iar în anul 2021 standardul ocupațional al salvatorilor și pompierilor. Standardele ocupaționale definesc competențele generale și competențele speciale pe care urmează să le posede aceste categorii de angajați.

Cunoștințele și deprinderile pe care le obține subofițerul debutant în cadrul cursului de formare inițială reprezintă profilul profesional al acestuia în calitate de om al legii, iar astăzi acești angajați sunt mult mai bine pregătiți pentru a face față provocărilor cât și pentru a realiza cu succes acele cunoștințe, abilități și aptitudini descrise mai sus.

Recent programa de instruire a fost modificată, iar principalele argumente ce au servit la realizarea acestui proces au fost că, perioada de 4 luni era prea scurtă și nu permitea obținerea de către subofițerii de poliție a acelor cunoștințe, deprinderi și aptitudini minim necesare pentru executarea atribuțiilor funcționale.

Drept urmare, s-a extins perioada de instruire de la 4 luni la 12 luni, de la 640 ore de instruire la 1395 ore, fiind, la moment, de 6 luni instruire în cadrul instituției de învățământ (instruirea inițială), 4 luni perioadă de probă (în cadrul subdiviziunii în care sunt activează angajații debutanți) și 2 luni iarăși instruire în cadrul instituției de învățământ (instruirea continuă).

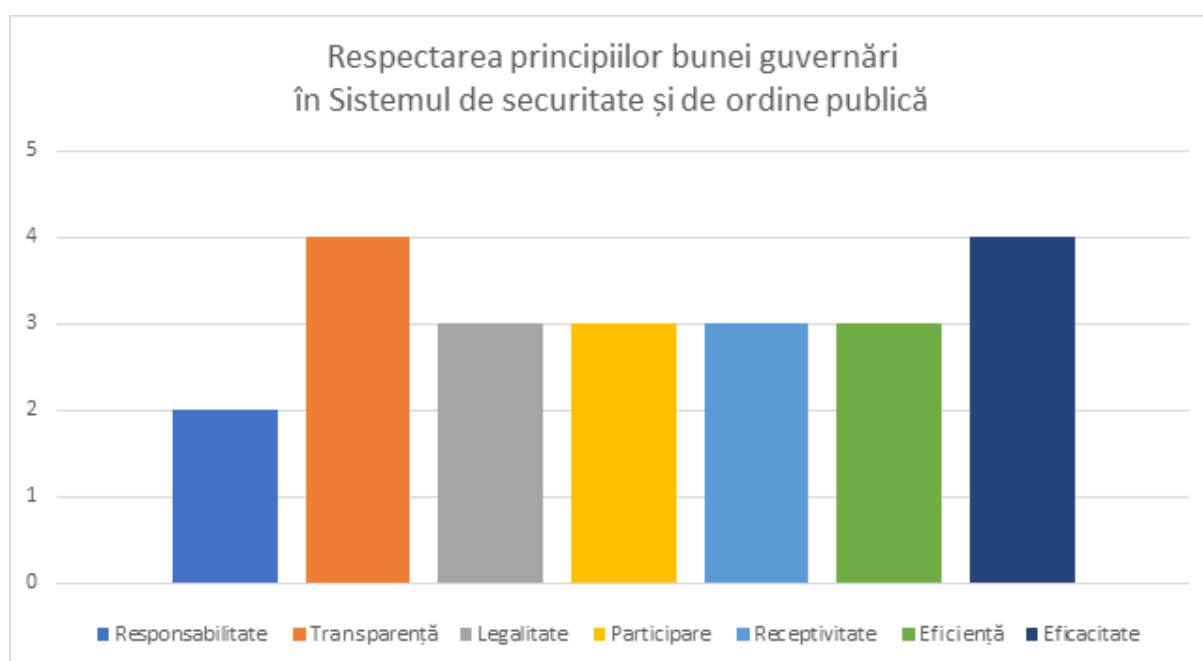
¹⁸⁰ Nota anuală de activitate a Ministerului Afacerilor Interne, anul 2020, Chișinău, 2021, p. 2

PARTEA II

Totodată, subofițerii polițiști de frontieră, salvatori și pompieri realizează doar **pregătirea generală** în cadrul Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI, cu o durată de 4-7 săptămâni, de comun cu subofițerii din cadrul Poliției și Carabinieri, iar **pregătirea de specialitate** este desfășurată, în continuare, în cadrul instituțiilor de învățământ departamentale: Centrul de Excelență în Securitatea Frontierei al IGPF – pentru subofițerii poliției de frontieră și Centrul Republican de Instruire al IGSU – pentru subofițerii pompieri și salvatori.

Principii	Surse	Evaluare	Puncte
Responsabilitate	Grad înalt al corupției în domeniu. Încrederea joasă din partea societății - Barometrul Opiniei Publice, pagina: bop.ipp.md.	scăzut	2
Transparență	Pagini: mai.gov.md; politia.md; carabinier.gov.md, border.gov.md Informații privind activitatea curentă plasată; realizările cele mai importante reflectate; conferințe de presă și briefinguri organizate; proiecte noi/de modificare a legislației prezentate. Sunt: Rapoarte vizând activitatea (anuale, tematice, etc.); serviciile de presă active cu multe informații; deschiderea față de mass-media; aducerea la cunoștință a publicului larg a informației de interes comun/general; contacte stabilite; lista subdiviziunilor publicată.	înalt	4
Legalitate	Cadrul legal și normativ stabilit; proceduri interne determinate; angajamente asumate; documente de politici sectoriale adoptate; carențele în procesul de implementare ale documentelor de politici anterioare determinate, lecțiile învățate. Acte normative actualizate; proceduri standarde de operare/regulamente/instrucțiuni aprobate și puse în aplicare; legislația conformă standardelor și practicilor internaționale.	mediu	3
Participare	Statistica privind femeile în MAI și subdiviziunile subordonate demonstrează o participare largă; reglementări și mecanisme instituționale interne privind politica de gen sunt stabilite; instruirii, ședințe de informare, activități de mediatizare sunt realizate.	mediu	3

Receptivitate	Procedurile de recepționare, înregistrare și examinare a plângerilor, petițiilor, cererilor, sesizărilor, adresărilor stabilite; date de contact indicate; posibilitatea depunerii solicitărilor/adresărilor în regim on-line; sistem de examinare periodică a plângerilor și adresărilor; mecanism de realizare al verificărilor și controalelor instituit; rată înaltă de răspuns.	mediu	3
Eficiență	Bugetul de stat valorificat în mare parte corect, rapoarte privind valorificarea resurselor prezentate; mecanisme interne instituite (controlul intern managerial); nivel înalt de corupție; condiții demotivante de salarizare, lipsa meritocrației în promovarea în carieră.	mediu	3
Eficacitate	Rule of Law Index (Indicatorul „Statul de drept” elaborat de World Justice Project) poziția 39 din 140 de state supuse evaluării la capitolul „ordine și securitate publică”. BOP, la capitolul încredere din autoritățile incluse în listă plasează Poliția pe loc înalt.	înalt	4
Total		Mediu	22



2.6 Problemele constatate

În evaluarea procesului de implementare a cadrului de politici și strategii cu referire la ordinea și securitatea publică pot fi menționate următoarele probleme care necesită atenție imediată:

- fluctuația de personal și creșterea funcțiilor vacante;
- condiții de salarizare necompetitive;
- existența unor proceduri complicate de documentare a cazurilor depistate de Poliție, birocratizarea excesivă a acestora;
- antrenarea angajaților Poliției în activități improprii (executarea procedurilor de aducere silită, supravegherea tehnică și inspecția auto etc.);
- lipsa unui mecanism de apreciere, evaluare, înțelegere și integrare în procesele operaționale al gradului de securitate publică;
- inexistența unei viziuni complexe și integrate de creștere a nivelului de încredere al cetățenilor în Poliție, IGC, IGPF;
- utilizarea insuficientă a produselor analitice în activitatea operațională;
- inexistența unui mecanism viabil de monitorizare și evaluare a activității Poliției, dar și a altor autorități administrative din subordinea MAI, de către societatea civilă.

În același timp, cadrul de probleme evidențiate supra, necesită anumite clarificări și solicită răspunsuri la următoarele întrebări :

- cum se asigură calitatea procesului de implementare al documentelor de politici sectoriale, atingerea obiectivelor propuse?
- problemele comunității, cum le înțelegem, cum le evaluăm, clasificăm, ce soluții identificăm în vederea diminuării acestora?
- cum ne propunem să îmbunătățim serviciile prestate, cum evaluăm gradul de satisfacție a beneficiarilor acestor servicii?
- cum creștem capacitatea de reacționare?
- cum facem să sporească atractivitatea profesiei de polițist, carabinier, polițist de frontieră?
- cum completăm funcțiile vacante, avem o viziune sau strategie în acest sens?

2.7 Recomandări

Ca urmare a problemelor identificate se impun anumite recomandări menite să îmbunătățească procesul de implementare al documentelor de politici relevante ordinii și securității publice, cât și să răspundă la problemele menționate:

- găsirea echilibrului, pe de o parte, de asigurare a ordinii și securității publice la un nivel înalt, iar pe de altă parte garantarea drepturilor și libertăților fiecărei persoane;
- corelarea documentelor de politici cu necesitățile și așteptările societății, astfel, în cât, implementarea acestora să aibă un impact cât mai mare și benefic asupra ordinii și securității publice;
- cunoașterea situației și anticiparea fenomenelor negative ce pot atenta la ordinea și securitatea publică, dar și provoca anumite crize;
- deschiderea necondiționată față de propunerile ce vin din partea societății și soluționarea, în comun, a problemelor și fenomenelor ce atentează la ordinea și securitatea publică (un bun exemplu îl constituie activitatea polițienească comunitară, constituirea și activitatea consiliilor de siguranță comunitară etc.);
- plasarea componentei analitice, în prim plan, prin realizarea anumitor produse analitice ce ar permite gestionarea corectă a resurselor limitate ale subdiviziunilor polițienești, reacționarea proactivă și nu reactivă la fenomenele negative;
- stabilirea unei strategii de completare a funcțiilor vacante;
- identificarea soluțiilor de a îmbunătăți condițiile de salarizare;
- atitudinea deschisă față de nevoile cetățenilor și problemele comunității;
- lansarea procesului de inventariere a tuturor procedurilor interne, cu descrierea acestora și distribuirea pe priorități a resurselor existente (ordine publică, prevenirea și combaterea criminalității, managementul frontierelor etc.);
- calculul forțelor și mijloacelor necesare pentru fiecare domeniu de activitate, cu repartizarea ulterioară în funcție de prioritățile și vulnerabilitățile existente;
- dezvoltarea infrastructurii, realizarea dotărilor necesare, astfel încât fiecare angajat să aibă confortul profesional minim necesar;
- un management al resurselor umane transparent, echidistant și corect;
- creșterea continuă a nivelului profesional prin activități dedicate.

CAPITOLUL 3. SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE

3.1 Contextul actual de evaluare a activității Serviciului de Informații și Securitate

Guvernarea eficientă a sectorului de securitate trebuie să fie un obiectiv primordial pentru stat deoarece asigurarea bunei funcționări în acest domeniu poate influența pozitiv securitatea națională, reziliența și sănătatea întregului sistem al organelor statale și societatea în ansamblu.

În domeniul asigurării securității naționale a Republicii Moldova, potrivit art. 1 din Legea Nr.136 din 08.06.2023 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, un rol important îi revine Serviciului de Informații și Securitate (SIS) – organ de stat specializat, care are competență directă în acest sens¹⁸¹. Activitatea SIS este subordonată necesității de asigurare, în primul rând, a unei securități funcționale și multidimensionale, de curmare a tentativelor informativ - subversive din străinătate, de prevenire a activității anticonstituționale a unor grupări și formațiunii atât din țară, cât și din afara ei, de combatere a criminalității organizate, a manifestărilor de corupție, care subminează securitatea statului, și a terorismului, de asigurare a stabilității economice a țării și a protejării potențialului național de apărare. Domeniile enunțate se disting prin importanță majoră pentru societate și stat. Consecvent, responsabilitatea SIS, în acest sens, este una extraordinară, deoarece atât semnificația domeniilor specificate, cât și metodele și mijloacele utilizate pentru depistarea, prevenirea și contracararea fenomenelor cu impact negativ asupra securității, reprezintă forme specifice de activitate, reglementate de legislația în vigoare.

Scopul activității SIS îl constituie asigurarea securității interne și externe, apărarea ordinii constituționale, a sistemului economic național și a capacității de apărare, combaterea terorismului și a altor amenințări la adresa securității de stat cu mijloace preventive și speciale de natură non-militară.

Pentru atingerea acestui scop și realizarea obiectivului general al politicii statului în domeniul securității naționale, SIS culege, verifică, evaluează, analizează, stochează, păstrează și valorifică informațiile de importanță pentru securitatea Republicii Moldova, pentru menținerea și dezvoltarea potențialului științific, economic, de apărare, al resurselor umane, pentru promovarea politicii interne și externe, precum și informațiile pentru depistarea, prevenirea și contracararea activităților informative și subversive ale serviciilor speciale străine, ale unor entități sau structuri anticonstituționale, precum și ale unor grupuri sau persoane distincte, acțiunile cărora sunt orientate spre subminarea securității statului¹⁸².

181 [Legea privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova Nr.136 din 08.06.2023.](#)
În: Monitorul Oficial Nr. 204-207 din 21.06.2023.

182 [Ibidem, art.3](#)

După cum rezultă din prevederile Strategiei securității naționale Serviciului de Informații și Securitate îi revine un rol important în asigurarea securității naționale, dar și în depistarea, prevenirea și contracararea unui spectru larg de fenomene criminale, caracterizate preponderent printr-un grad sporit de pericol social și îndreptate împotriva societății și statului.

Evoluția mediului de securitate, în special la nivel regional, dar și internațional, a accentuat atenția asupra necesității protejării valorilor și relațiilor sociale din cadrul statului. Asigurarea securității la nivel individual, societal sau de stat reprezintă un obiectiv primordial pentru întregul sistem al organelor statului. Noile tipuri de provocări cu care se confruntă Republica Moldova implică și identificarea unor pârghii și soluții care ar permite depistarea, prevenirea și combaterea acestora.

În această ordine de idei, una din soluțiile propuse a fost extinderea atribuțiilor și posibilităților organelor competente. De asemenea, datorită faptului că frecvent, pentru obținerea unui rezultat pozitiv în activitatea realizată de subdiviziunile specializate ale Serviciului de Informații și Securitate, este necesară acordarea acestora a unor pârghii care le-ar permite să reacționeze prompt la amenințările în adresa securității naționale, a fost înaintată propunerea de a le abilita să activeze în baza unui mandat de securitate.

În principiu, mandatul de securitate nu reprezintă ceva nou pentru organele securității naționale, asemenea pârghii fiind implementate în majoritatea statelor europene. Problema principală apărută în acest sens viza aria și/sau volumul competențelor acordate unui serviciu special pentru a decide și realiza/efectua independent un anumit spectru de activități.

În contextul prezentului studiu, considerăm important a remarca că în anul 2014, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) a adoptat un aviz pe marginea proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, susținut de Serviciul de Informații și Securitate, elaborat în comun cu Direcția Drepturile Omului din cadrul Direcției Generale Drepturile Omului și Statul de Drept a Consiliului Europei. Proiectul de lege a declarat drept scop stabilirea unei proceduri care să-i permită Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova să desfășoare activități speciale de investigații în afara cadrului penal (așa-numitul „mandat de securitate”) sub supravegherea unui judecător. Ulterior prin avizul nr.878/2017 din 14 martie 2017 eliberat de aceste instituții s-a constatat că acest proiect de lege, care reconfirmă intenția autorităților moldovene de a introduce mecanismul „mandatului de securitate”, putea fi văzut ca o treaptă ulterioară proiectului de lege examinat în contextul avizului din 2014¹⁸³.

183 Aviz comun al Comisiei de la Veneția, al Direcției Societatea Informațională și Combaterea Criminalității și al Direcției Drepturile Omului din cadrul Direcției Generale Drepturile Omului și Statul de Drept a Consiliului Europei pe marginea proiectului de lege nr. 281 pentru modificarea și completarea legislației moldovenești cu privire la așa-numitul "mandat de securitate" adoptat de comisie la cea de a 110-a sesiune plenară (Veneția, 10-11 martie 2017), <https://parlament.md/LinkClick.aspx?filetick-et=rfvjEsLD1Ac%3D&tabid=90&langue+ro-RO>

PARTEA II

Comisia a admis contextul complex al securității din regiune, care influențează profund Republica Moldova și justifică îngrijorările serioase ale autorităților moldovenești în legătură cu potențialele amenințări la securitatea statului și, îndeosebi, la integritatea teritorială a acestuia. În pofida acestor îngrijorări îndreptățite, proiectul de lege ridică o întrebare fundamentală și anume: în ce măsură noile instrumente (infracțiunile și atribuțiile de investigație) sunt necesare când există acte cum ar fi Legea cu privire la activitatea specială de investigații și Legea cu privire la extremism, care se presupune că au fost proiectate special pentru a oferi poliției și Serviciului de Informații și Securitate instrumentele necesare de investigație.

De asemenea, Comisia a specificat că indiferent de alegerile care vor fi făcute (dintre diferite proiecte) de către legislatorul Republicii Moldova, va fi esențială propunerea – ca un cadru de recurs la măsurile speciale de investigații și pentru funcționarea serviciului de informații – de reglementări clare, coerente și bine ordonate, bazate pe concepte și proceduri definite în mod consecvent, susținute de un cadru instituțional coerent și însoțit de garanții adecvate ale drepturilor omului. Comentariile făcute în privința măsurilor de informare, în raportul din 2017 și în cel precedent, precum și critica exprimată în legătură cu „mandatele de securitate” sunt aplicabile pentru multe prevederi conținute în proiectele/legile menționate și ar trebui să fie luate în considerare în mod adecvat.

În același timp, în contextul implementării mandatului de securitate Comisia de la Veneția a formulat următoarele recomandări:

- prevederea condițiilor suficient de clare și precise pentru autorizarea judiciară a mandatului de securitate, solicitând, printre altele, indicii concrete privind activitatea criminală, suspiciuni rezonabile și o definiție mai îngustă a categoriilor de persoane vizate de investigația specială în baza mandatului de securitate;
- specificarea circumstanțelor pentru autorizarea de urgență și prevederea termenului rezonabil pentru revizuirea ulterioară de către judecător;
- specificarea mai corespunzătoare a motivelor de amânare a înștiințării persoanei vizate de un mandat de securitate și consolidarea garanțiilor aferente, inclusiv prin mecanisme adecvate pentru revizuire periodică a deciziei de neînștiințare și a unui drept efectiv de a contesta această decizie, precum și decizia de a emite mandatul de securitate.

Legea privind activitatea contrainformativă și informativă externă are drept scop, în mod evident, perfecționarea și consolidarea cadrului legal al Republicii Moldova referitor la

protecția securității de stat, în contextul amenințărilor în creștere în aceste domenii. Aceasta reglementează utilizarea măsurilor contrainformative în afara procedurilor penale, sub autoritatea unui „mandat de securitate” oferit de către un judecător, un nou mecanism pentru investigațiile de securitate destinat Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova.

3.2 Noile legi privind Serviciul de Informații și Securitate și activitatea acestuia

La 8 iunie 2023, Parlamentul a votat în lectură finală Legea privind Serviciul de Informații și Securitate¹⁸⁴. Modificările introduse *inter alia* au scopul să asigure o independență a activității SIS, să revizuiască mandatul conducerii instituției și să concretizeze atribuțiile acesteia. La 7 iulie 2023, a fost votată în lectură finală și Legea privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă¹⁸⁵. Noua lege stabilește cadrul juridic, modalitatea și condițiile de dispunere și efectuare a măsurilor contrainformative și măsurilor informative externe de către SIS, precum și verificarea legalității acestor măsuri.

Procesul de elaborare a legilor în Parlament a fost unul inclusiv, cu participarea largă a reprezentanților autorităților publice, experților naționali și internaționali, inclusiv Comisia de la Veneția și Centrul de la Geneva pentru Guvernarea Sectorului de Securitate, DCAF¹⁸⁶, ¹⁸⁷.

Deși este necesară și argumentată adoptarea actelor normative menționate, îndeosebi în contextul actual, totuși considerăm necesar a remarca unele aspecte care ar putea crea anumite confuzii la etapa de implementare a legilor respective: una dintre condițiile de bază a unui act normativ este previzibilitatea și caracterul cuprinzător al acestuia. În acest sens, remarcăm că o problemă existentă de mai mult timp – delimitarea și specificarea concretă a competențelor unui serviciu special – nu a fost soluționată. Astfel, în locul elaborării unei liste cuprinzătoare a atribuțiilor a fost aleasă calea de a face trimitere la alte acte normative, cum ar fi Legea securității statului nr. 618/1995, Legea nr. 120/2017 cu privire la prevenirea și combaterea terorismului, Legea nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat, Legii nr. 271/2008 privind verificarea titularilor și candidaților la funcții publice, Legea

184 Legea privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova nr. 136/2023. Disponibilă: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6252/language/ro-RO/Default.aspx>

185 Legea privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă, nr. 179/2023. Disponibilă: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6254/language/ro-RO/Default.aspx>

186 Consultarea Legilor SIS în Parlament, Avizele și Opiniile prezentate. Disponibil: Proiecte de acte normative (parlament.md)

187 Expert Opinion on draft Law on SIS and Law on CI. DCAF. 2023. Disponibil: DCAF Word Template

PARTEA II

nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, Legea nr. 124/2022 privind identificarea electronică și serviciile de încredere etc. În asemenea situație, considerăm că persistă probabilitatea apariției unor conflicte de competență cu alte organe de ocrotire a normelor de drept, precum și de eludare de obligații, deoarece imprecizia în formulări generează posibilitatea eschivării sau și mai grav, a ignorării îndeplinirii atribuțiilor. Mai mult, trimiterea la alin.2), art. 4 din Legea securității statului poate fi contestată inclusiv și din motivul că prevederile acesteia ar avea mai curând un caracter general, iar Legea privind SIS ar fi trebuit să vină cu concretizarea amenințărilor la adresa securității statului, abordându-le prin prisma normei de incriminare concrete. În asemenea caz ar fi fost posibilă identificarea precisă a ariei de competență și ar fi fost minimizată posibilitatea eschivării de la realizarea atribuțiilor, precum și de transfer de competență.

Un alt aspect ce prezintă în opinia noastră o lacună, ține de procedura de autorizare a măsurilor contrainformative și informative externe. Astfel, conform Legii privind activitatea contrainformativă și informativă externă directorul SIS sau directorul adjunct împuternicit în acest sens, autorizează realizarea măsurii contrainformative prevăzută la art. 9 alin. (1) pct. 1) prin ordonanță, în baza demersului conducătorului subunității, care desfășoară activitatea contrainformativă în cadrul unui dosar special deschis și înregistrat.

În același timp, referitor la atribuțiile directorului SIS, Legea privind SIS prevede la art. 16, lit. i.) că acesta autorizează, în conformitate cu Legea privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă, desfășurarea măsurilor informative externe (sublinierea ne aparține). După cum observăm, lipsește mențiunea referitor la împuternicirea acestuia de a autoriza măsura contrainformativă, dar și de a emite ordonanțe în acest sens (alin 1, art. 11 din Legea privind activitatea contrainformativă și informativă externă). Mai mult, ordonanța, în cazul dat, trebuie percepută drept un act procedural elaborat în conformitate cu legislația procesual-penală.

În general, măsurile contrainformative, specificate în art. 9 din Legea privind activitatea contrainformativă și informativă externă, pot fi autorizate, în majoritatea sa, de un judecător al Curții de Apel. Astfel, din 12 măsuri contrainformative, 11 sunt autorizate de judecătorul Curții de Apel prin mandat judecătoresc, care reprezintă autorizarea de a realiza în cadrul unui dosar special deschis și înregistrat, măsurile contrainformative prevăzute la art. 9 alin. (1) pct. 2).

Sub aspect comparativ, menționăm că potrivit Legii adoptate se solicita autorizarea judecătorească a 11 măsuri contrainformative, și anume:

- a) cercetarea domiciliului și/sau, după caz, instalarea în acesta a aparatelor care asigură supravegherea video/audio, fotografierea sau constatarea unor circumstanțe de fapt;
- b) supravegherea domiciliului prin utilizarea mijloacelor tehnice;
- c) interceptarea comunicărilor;
- d) obținerea accesului la informația care se află sau se procesează într-un sistem informatic, pe dispozitive sau echipamente de comunicații și/sau monitorizarea acesteia;
- e) colectarea informației de la furnizorii de servicii de comunicații electronice;
- f) reținerea, cercetarea, predarea, percheziționarea sau ridicarea trimerilor poștale;
- g) înregistrarea video/audio a conținutului comunicărilor;
- h) blocarea accesului la rețelele de comunicații electronice pentru un sistem informatic, un dispozitiv sau un echipament ori pentru o societate informațională, blocarea unor servicii de comunicații electronice;
- i) ridicarea operativă;
- j) obținerea accesului la informația financiară sau monitorizarea tranzacțiilor financiare;
- k) urmărirea vizuală și/sau documentarea cu ajutorul metodelor și mijloacelor tehnice, precum și localizarea ori urmărirea prin sistemul de poziționare globală sau prin alte mijloace tehnice.¹⁸⁸

Unica măsură contrainformativă rămasă în atribuția directorului SIS este identificarea abonatului sau utilizatorului unei rețele de comunicații electronice ori al unui serviciu al societății informaționale.

Un alt aspect mai puțin clar, în opinia noastră, ține de conținutul alin. (4) art. 18 din aceeași Lege, care prevede că: „Rezultatele realizării măsurilor contrainformative nu sunt admise ca probe în procesul penal”. În contextul prevederii enunțate trebuie concretizată utilizarea informațiilor acumulate.

O altă întrebare, nu mai puțin importantă, - cum vor fi gestionate și protejate informațiile respective? Considerăm că, în acest caz, este necesară specificarea și concretizarea rolului judecătorului care autorizează măsura contrainformativă concretă.

¹⁸⁸ Ibidem, art.9

PARTEA II

Referindu-ne la domeniile de reglementare a pachetului de legi privind SIS, specificăm că anterior, în legislația națională nu a existat un act legislativ distinct care să reglementeze desfășurarea activităților contrainformative și informative externe realizate de către SIS, acestea fiind autorizate conform legislației cu privire la activitatea specială de investigații. Parlamentul a solicitat opinia Comisiei de la Veneția pe marginea ambelor proiecte de legi. Printre principalele observații ale Comisiei se numără riscul ca șeful SIS să fie subordonat politic și faptul că instituției i se acordă competențe foarte extinse și vag definite¹⁸⁹. La rândul său și societatea civilă a prezentat mai multe propuneri de îmbunătățire, inclusiv a menționat diverse riscuri pe care le comportă unele prevederi ale proiectelor. Deși nu este negată existența unor amenințări regionale, inclusiv la adresa securității naționale, totuși prin versiunea inițială a proiectelor se încearcă extinderea excesivă a atribuțiilor SIS, punând în pericol garanțiile de protecție a drepturilor omului¹⁹⁰, iar mecanismele de control intern și cel extern privind activitatea SIS nefiind suficient de detaliate și eficiente¹⁹¹.

După circa 20 de ședințe ale grupului de lucru creat de Parlament, aceste proiecte de legi au fost revizuite substanțial. În proiectul de lege privind SIS au fost revăzute considerabil atribuțiile SIS și ajustate atribuțiile directorului instituției. Principalele modificări din proiectul de lege privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă se referă la reducerea listei măsurilor contrainformative care vor putea fi realizate de către SIS; introducerea autorizării măsurilor contrainformative de către un judecător în majoritatea cazurilor; delimitarea mai clară a activităților SIS de prevenire a amenințărilor la adresa securității statului, de investigațiile penale efectuate de procurori; introducerea unui mecanism de control *ex post* și a unui mecanism mai riguros privind securizarea informațiilor; detalierea controlului parlamentar al activității SIS și instituirea garanțiilor speciale pentru avocați și jurnaliști. Măsurile contrainformative vor fi autorizate de către un judecător de la Curtea de Apel Chișinău, iar recursurile vor fi examinate de către un complet din trei judecători de la Curtea Supremă de Justiție.

Modificările legislative la pachetul de securitate au fost promovate în contextul riscurilor și amenințărilor la care este supusă securitatea națională a Republicii Moldova. Multe prevederi ale legii rămân însă destul de generale și nu exclud abuzurile. De exemplu, mecanismul de control parlamentar. Astfel, este prevăzut că subcomisiei parlamentare de control asupra SIS, i se va prezenta un raport cu privire la activitatea informativă, contrainformativă care

189 Avizul Comisiei de la Veneția, adoptat în cadrul celei de-a 134-a Sesiune Plenară din 10-11 martie 2023. Disponibilă: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)008-e)

190 Opinie juridică la proiectul de lege privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă, CRJM. Disponibilă la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2023/05/2023-05-01-CRJM-Op-reform-SIS-masuri.pdf>

191 Centrul de la Geneva pentru Guvernarea Sectorului de Securitate – DCAF, Opinia expertului. Disponibilă la: <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=2fe36584-7e72-4923-8d7c-30effa8f0a48>

va cuprinde în mod obligatoriu informații despre numărul total de măsuri contrainformative dispuse, efectuate și respinse pe fiecare măsură în parte, numărul dosarelor speciale inițiate și clasate, numărul persoanelor informate despre efectuarea în privința acestora a măsurilor contrainformative, date privind eventuale încălcări la executarea prevederilor legii de către ofițerii de informații. Subcomisia dată va putea înainta întrebări privind activitatea desfășurată, recomandări SIS, va putea solicita inițierea unei anchete parlamentare sau sesiza Procurorul General.

După cum rezultă din alin. (2), art. 1 din Legea Nr.136 din 08.06.2023 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova scopul activității acestuia este asigurarea securității interne și externe a statului, apărarea ordinii constituționale, contribuirea la apărarea sistemului economic național și la asigurarea capacității de apărare a statului, combaterea terorismului și a altor amenințări la adresa securității statului, cu utilizarea mijloacelor preventive și speciale de natură non militară. În același timp, art. 3 din Legea menționată prevede că în scopul asigurării securității statului, al identificării, reducerii sau contracarării vulnerabilităților, factorilor de risc și amenințărilor la adresa securității Republicii Moldova, Serviciului îi revin un șir de atribuții pentru asigurarea securității naționale, dar și în identificarea, prevenirea, contracararea și constatarea unui spectru larg de fenomene criminale, caracterizate preponderent printr-un grad sporit de pericol social și îndreptate împotriva societății și statului.

Generalizând, considerăm necesar a remarca aspectele pozitive, care au contribuit esențial la îmbunătățirea proiectelor de lege și la asigurarea reglementării aspectelor ce prezintă importanță majoră pentru asigurarea funcționării SIS. Astfel, în acest context, specificăm următoarele momente:

- A fost revizuită conceptual lista măsurilor contrainformative care vor putea fi realizate de către SIS, aceasta fiind diminuată.
- A fost revăzută procedura de autorizare a măsurilor contrainformative, astfel toate vor fi autorizate de către un judecător cu excepția celor de identificare a abonatului/utilizatorului unei rețele de comunicații electronice sau unui serviciu al societății informaționale care ar putea fi autorizată de către Directorul serviciului.
- Au fost mai clar delimitate activitățile SIS de prevenire a amenințărilor la adresa securității statului de cele de investigații penale. Astfel, s-a stabilit expres că activitățile desfășurate cu un mandat judecătoresc nu vor putea fi utilizate ca probă în cadrul unui dosar penal iar dacă în contextul activității contrainformative se va stabili că a

PARTEA II

fost săvârșită o infracțiune, SIS va sesiza Procuratura în vederea pornirii urmăririi penale. Investigarea acelei fapte penale se va realiza exclusiv prin mecanismele CPP și sub conducerea unui procuror.

- A fost introdus un mecanism de control ex post. Astfel după realizarea măsurilor contrainformative, procesul verbal în care s-au consemnat datele acelei măsuri precum și toată informația obținută vor fi remise judecătorului care a autorizat măsura pentru verificarea legalității acțiunilor întreprinse și corespunderii mandatului emis. Dacă va constata că măsura este ilegală, judecătorul o va declara nulă și va sesiza Procuratura pentru investigarea iregularităților admise.
- A fost introdus un mecanism mai riguros și mai eficient privind securizarea informațiilor. Astfel, s-a stabilit că suportul original pe care este înregistrată informația audio/video obținută în cadrul măsurii după verificarea legalității de către judecător va fi sigilată și păstrată separat de dosarul special. Prin urmare, în cadrul unui control se va putea asigura verificarea volumului inițial de informații culese cu cele existente și prelucrate în dosarul special.
- A fost revăzut mecanismul de realizare a măsurilor contrainformative în rețelele de comunicații electronice, astfel textul legii a fost ajustat conform propunerilor și de comun acord cu furnizorii de comunicații electronice, excluzând posibilitatea culegerii de informații într-un volum ce depășește mandatul eliberat.

3.3 Respectarea principiilor Bunei guvernări în Serviciul de Informații și Securitate

Responsabilitate: Conform datelor statistice din sistemul judecătoresc, există un număr scăzut de sesizări privind infracțiuni comise în cadrul sau de către angajații SIS; sentințe judecătorești de condamnare a angajaților SIS sunt la un nivel scăzut comparativ sau alte categorii de subiecți; Informațiile sunt acumulate de pe pagina de administrare instanțe judecătorești, (sursa: aaij.justice.md), care oferă o analiză comparată, cu rată mică a infracțiunilor comise de categoria respectivă de persoane. La fel, drept sursă sunt utilizate datele Centrului Național de Anticorupție, care confirmă rata scăzută a infracțiunilor comise de personalul SIS (sursa: cna.md). Totuși, câteva cazuri au bulversat opinia publică prin amploarea lor – relatările despre interceptarea și urmărirea unor lideri de opinie sau prin nivelul de implicare al angajaților Serviciului – expulzarea ilegală a profesorilor turci¹⁹². Aceste cazuri, deși au fost comise câțiva ani în urmă, nu au fost investigate și comunicate

192 Comunicat de presă, Procuratura Generală, 9.09.2020. Disponibil: procuratura.md/news.

propice publicului larg nici până în prezent. În același timp, specificăm că potrivit datelor Barometrului Opiniei Publice, (sursa: pisa.md) – încrederea, comparativă, a societății în Serviciul de Informații și Securitate este joasă – doar 38,6% din persoanele chestionate au specificat că au încredere în SIS (pag.55). În același timp, doar 11% au menționat Serviciul de Informații și Securitate drept instituție responsabilă în domeniul asigurării securității naționale.

Transparență: Transparența Serviciului de Informații și Securitate este asigurată prin mai multe modalități. Pagina de internet: conține informații generale privind SIS și principalele domenii de activitate; acte legislative și acte normative subordonate legii; oferta de angajare; compartimentul de transparență decizională format din sub-compartimente: anunț privind inițierea elaborării deciziilor; proiecte supuse consultărilor publice; declarația de răspundere managerială; avizele SIS la proiectele altor autorități publice; deciziile adoptate; raportul anual; reglementare; rezultatele consultării publice; achiziții publice; activitatea financiară; rapoarte de activitate; alte informații relevante. Serviciul de presă este activ, prezentând informații în mod regulat, îndeosebi pe rețelele sociale; sunt afișate contactele de comunicare externă; lista de subdiviziuni; (sursa: sis.md). Există și alte surse de informare, cum ar fi paginile de internet ale Centrului Antiterorist și al Institutului Național de Informații și Securitate. Cea mai mare lacună este lipsa Rapoartelor anuale de activitate, precum și a datelor cu informații sistematizate și clare privind mijloace de activitate și rezultatele înregistrate. Specificăm că în perioada 2020-2023 marea majoritate a compartimentelor paginii de internet nu au fost actualizate.

Legalitate: Legislația în domeniul securității necesită îmbunătățiri, în special sub aspectul racordării actelor normative, al delimitării clare a competențelor și atribuțiilor; lipsesc anumite date referitoare la actele normative interne și calitatea acestora, fapt care permite formularea concluziei că reglementările interne sunt la nivel slab de dezvoltare. Situația este considerabil îmbunătățită prin aprobarea noilor legi privind activitatea Serviciului de Informații și Securitate, care include anumite principii ale Bunei guvernări democratice. Regulamentele interne se referă minimal la aspectele guvernării democratice, inclusiv control intern și extern, eficiență și eficacitate; generalizând, din punctul de vedere al Bunei guvernări, reglementările în domeniu au fost îmbunătățite recent, dar necesită extindere în reglementările subordonate legilor speciale (sursa: legis.md).

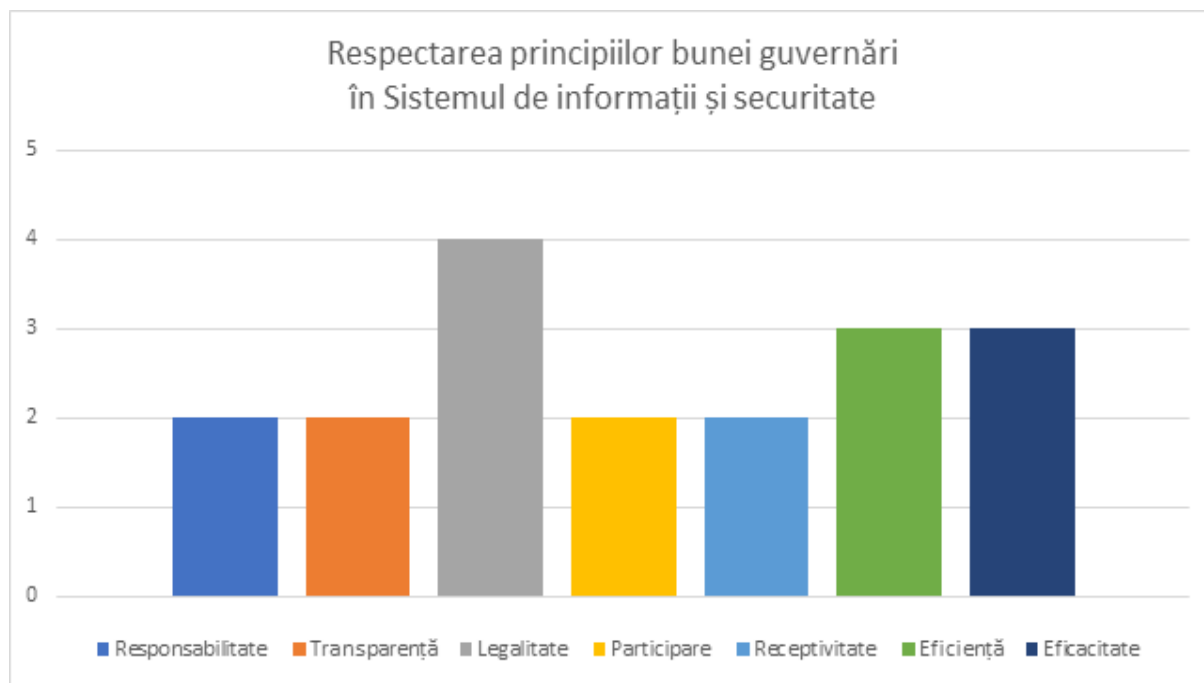
Participare: Datele statistice referitoare la Serviciul de Informații și Securitate și componența angajaților acestuia, cum ar fi criteriile de gen, grupuri etnice, minorități lingvistice, adepți de confesiuni religioase etc. este practic inexistentă; de asemenea lipsesc date statistice cu privire la grupurile sociale minoritare prezentate în SIS, (sursa: statistica.gov.md). SIS rămâne o structură închisă, rigidă și netransparentă referitor la participarea socială, deși ar trebui să tindă spre coeziunea socială între toate grupurile.

PARTEA II

Receptivitate: Pagina oficială (sursa: sis.md) nu oferă Rapoarte integrate cu informații privind adresările; în sistem nu sunt reflectate indicii cantitativi și calitativi referitor la adresările externe, precum și modalitățile de răspuns la acestea.

Eficiență: Nu sunt specificate criteriile de evaluare obiectivă a angajaților SIS, de promovare în funcție și de transfer; din Bugetul de stat sunt alocate resursele financiare conform Planului bugetar și reieșind din solicitările înaintate; reieșind din faptul că lipsesc date cu privire la solicitările de revizuire a bugetului, în sensul majorării, poate fi formulată concluzia că quantumul mijloacelor financiare alocate este suficient. Totodată, necesită îmbunătățire substanțială sistemele de control al utilizării resurselor, respectând rigorile de confidențialitate, inclusiv prin mecanismele de control intern. Analiza datelor plasate pe pagina oficială a SIS privind unele operațiuni realizate de către sau cu participarea unor subdiviziuni ale SIS, permite formularea concluziei referitor la profesionalismul al unor ofițeri SIS. Nivelul de corupție, după cum rezultă din datele Centrului Național Anticorupție, este scăzut (sursa: cna.md).

Eficacitate: Potrivit Indexului Global de Pace, Republica Moldova ocupă locul 57 la nivel mondial, la categoria securitate și siguranță fiind atestat un indice de 2,13 din 5 (sursa: visionofhumanity.org); Moldova face parte din categoria statelor cu un calificativ mediu de securitate și siguranță. Un nivel jos de securitate și siguranță este menționat de rapoartele speciale și comunicările Serviciului, obiectivele nu sunt atinse.



Principii	Surse	Evaluare	Puncte
Responsabilitate	Infracțiuni cu rezonanță, comise de angajații și conducerea SIS; lipsa informațiilor despre responsabilizarea angajaților; încrederea joasă a societății, Barometrul Opiniei Publice, pagina: bop.ipp.md; pisa.md.	scăzut	2
Transparență	Pagina: sis.md; Lipsesc: Rapoarte anuale de activitate; Rapoarte de integritate; Rapoarte de transparența decizională; Serviciul de presă prezintă informații răzlețe de comunicare internă.	scăzut	2
Legalitate	Legislație nouă racordată la standardele internaționale; necesitatea îmbunătățirii reglementărilor în domeniu și racordării la legile noi.	înalt	4
Participare	Statistica privind grupuri sociale, criteriile de gen în SIS inexistentă; din informații disponibile sunt slab prezentate.	scăzut	2
Receptivitate	Pagina: sis.md; Datele privind adresările sunt răzlețe și nu oferă un tablou complex. Un anumit număr de adresări este examinat.	scăzut	2
Eficiență	Cu mijloace reduse sunt atinse unele obiective; nu este confirmat modul de utilizare a resurselor disponibile.	mediu	3
Eficacitate	Indexul Global de Pace, pagina: vision-ofhumanity.org; nivel scăzut de securitate și siguranță; obiectivele sunt atinse parțial.	mediu	3
Total		Mediu	18

3.4 Concluzii și recomandări

Activitatea Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova, până la adoptarea noilor legi, poate fi caracterizată prin lipsa unor posibilități practice eficiente de realizare de sine stătătoare a atribuțiilor, fiind necesară coordonarea majorității acțiunilor cu procuratura sau instanța de judecată și aprobarea lor de către acestea, fapt care diminuează din operativitatea realizării sarcinilor. De asemenea, acest fapt nu permitea asumarea responsabilității pentru măsurile întreprinse deoarece, de facto, Serviciul apărea în calitate de subiect al activității speciale de investigații și organ de constatare a infracțiunilor date de lege în competența acestuia. În cazurile de comitere a unor infracțiuni grave, cu rezonanță socială înaltă, Serviciul putea doar să acorde asistență organelor competente de investigarea acestora și să informeze factorii de decizie din țară, sarcini îndeplinite în volum deplin.

Legile noi adoptate cu privire la activitatea Serviciului de Informații și Securitate și cu privire la activitatea contrainformativă și de informații externe ar putea impulsiona schimbări majore în activitatea Serviciului. Totuși, pentru atingerea acestor obiective este necesară stabilirea precisă a competențelor și domeniilor de responsabilitate a Serviciului, precum și a pârghiilor legale oferite pentru îndeplinirea calitativă și deplină a atribuțiilor. Una din cele mai importante întrebări la care urmează a fi găsit răspuns este: Ce este Serviciul de Informații și Securitate? Un organ de ocrotire a normelor de drept sau un organ informativ? În dependență de răspunsul la aceste întrebări va deveni posibilă identificarea locului Serviciului de Informații și Securitate în sistemul organelor de stat.

La etapa următoare ar fi necesară o revizuire temeinică a reglementărilor interne și a legislației conexe, accentul principal urmând a fi pus pe calitatea și caracterul cuprinzător al actelor normative departamentale. Un rol important în acest sens ar reveni instituirii unor pârghii eficiente de control al procesului de elaborare, adoptare și implementare a actelor normative interne, deoarece de faptul cât de mult acestea vor corespunde prevederilor legislative naționale, în mare măsură va depinde și legalitatea activităților realizate de Serviciu.

CAPITOLUL 4. FURNIZORI PRIVAȚI DE SECURITATE

4.1 Reglementare

Prevederile legale ce stabilesc condițiile pentru genul dat de activitate sunt prevăzute de Legea nr. 283 din 04.07.2003¹⁹³ care determină „*activitatea particulară de pază*” ca fiind acel „gen de activitate autorizat de acordare a serviciilor de pază întru apărarea vieții, sănătății și bunurilor de către persoane specializate în domeniu, în bază de contract, conform condițiilor de autorizare”.

Unul dintre scopurile de bază ale elaborării cadrului legislativ în domeniu ținea de contracararea criminalității pe această piață. Asta deoarece în perioada respectivă, sub ”paravanul” agențiilor private se desfășurau activități ilegale de stoarcere a datoriilor și estorcarea de bani. Ulterior, legea a fost îmbunătățită de mai multe ori, însă experții și acum atrag atenția asupra unor imperfecțiuni. Adeseori limitările acesteia provoacă nemulțumirea celor care prestează acest tip de activitate în Republica Moldova.¹⁹⁴

Cadrul normativ subsecvent care vine să detalieze condițiile de autorizare și activitate a agențiilor private de pază este stabilit prin Hotărârea Guvernului nr. 667 din 08.07.2005.¹⁹⁵

În conformitate cu prevederile legale, Inspectoratul național de securitate publică al IGP, conform competențelor atribuite, este unica entitate care asigură realizarea politicilor de stat în domeniul autorizării, evidenței, supravegherii și controlului persoanelor juridice care prestează servicii de pază, precum și valorifică potențialul de conlucrare al acestora cu Poliția la compartimentul menținerii ordinii publice, prevenirii și contracarării fenomenului infracțional.

Astfel, persoanele juridice, indiferent de forma de organizare, care intenționează să desfășoare activitate de pază, înaintează o cerere pentru eliberarea sau, după caz, prelungirea actului permisiv „autorizație pentru activitatea particulară de pază” la care anexează actele prevăzute la art. 22² din Legea nr. 283/2003. Cererea poate fi înaintată la ghișeul Inspectoratului sau online, accesând portalul serviciilor publice.

193 Legea privind activitatea particulară de detectiv și de pază, nr. 283 din 04.07.2003. În: Monitorul Oficial nr. 200-203 din 19.09.2003, art. 769.

194 Victor Surugiu, Ce se întâmplă sub „acoperișul” agențiilor de detectivi și de pază private? Disponibil: <https://noi.md/md/societate/ce-se-intimpla-sub-acoperisul-agentiilor-de-detectivi-si-de-paza-private>

195 Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 667 din 08.07.2005 cu privire la măsurile de realizare a Legii nr. 283-XV din 04.07.2003 privind activitatea particulară de detectiv și de pază, în: Monitorul Oficial nr. 98-100 din 22.07.2005, art. 748

PARTEA II

În activitatea particulară de pază este permisă prestarea următoarelor servicii: ocrotirea vieții și sănătății, paza bunurilor, executarea gărzii de corp; paza fizică și tehnică a localurilor și a teritoriilor; proiectarea, instalarea și întreținerea sistemelor de alarmare, a componentelor acestora, precum și exploatarea dispeceratelor de monitorizare a alarmelor; colectarea (încasarea) valorilor importante, precum și transportul, paza și însoțirea încărcăturilor/valorilor importante, a bunurilor personale; patrularea, în comun cu organele de drept, a zonelor criminogene; acordarea de ajutor organelor de drept la menținerea ordinii publice, la asigurarea securității oamenilor; informarea publicului în probleme de protecție contra acțiunilor ilicite.

4.2 Performanță

Activitatea furnizorilor privați de securitate reprezintă un fenomen în creștere la nivel mondial. Aceștia sunt de regulă companii private ori de stat, ce oferă un spectru larg de servicii de securitate contra plată/beneficii, printre care: agenți de pază, protecția persoanelor ori proprietății și reglementarea accesului la proprietăți private sau spații comerciale, efectuarea supravegherii și investigațiilor online și în persoană (detectivi particulari); îmbunătățirea securității obiectivelor de infrastructură (baraje de blocare a accesului, garduri, echipamente de supraveghere etc.); cât și furnizarea de servicii de instruire în domeniul securității pentru serviciile de securitate de stat sau private.

În state precum SUA, activitatea acestor entități este o componentă esențială și indispensabilă a industriei de pază și securitate. Serviciile furnizorilor privați de securitate sunt solicitate nu doar în protecția și paza instituțiilor și sistemelor de infrastructură critică, dar și în protecția proprietății intelectuale și a informației corporative sensibile.¹⁹⁶

Per ansamblu, industria privată de pază și securitate este un fenomen în continuă evoluție, prezența și activitatea acesteia interferând nu doar cu domeniile naționale de activitate publică, dar în unele cazuri și cu interesele externe ale statelor. Aceasta a dus în timp la o deviere a rolului entităților private de securitate, de la activități asociate cu prevenția și protecția față de criminalitate la o poziție mai proactivă pe plan național, care implică servicii și activități aflate la limita cadrului legislativ local și internațional. Într-un context mai larg, cererea pentru serviciile furnizorilor privați de securitate s-a extins gradual nu doar de la privat la public dar și de la pază și protecție internă la activitate militară și interferență în afacerile externe. De la companiile private occidentale din teatrele de operații din Iraq și

¹⁹⁶ Kevin Strom et al. *The Private Security Industry: A Review of the Definitions, Available Data Sources, and Paths Moving Forward*. Office of Justice Programs, 2010, p. 1-1. Disponibil: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/bjs/grants/232781.pdf>

Afganistan, la participarea în acțiuni de luptă masive, ca parte a războiului convențional – grupul Wagner în războiul Rusiei contra Ucrainei. Odată cu creșterea prezenței acestor actori crește și importanța lor, având în vedere că impactul activității lor vizează nu doar sfera comercială, dar și cea a politicii externe a actorilor statali și non-statali.

Ce ține de legislația națională, la moment, determină mai multe forme de activitate, și anume activitatea particulară (privată) de pază, cât și cea realizată de către entități organizate în întreprinderi de stat. În acest sens, pentru perioada primelor șase luni ale anului 2023, conform evidenței, dețin „autorizație pentru activitatea particulară de pază” 108 organizații, din care fac parte trei întreprinderi de stat, după cum urmează: ÎS „Servicii Pază” a MAI, ÎS „Detașamentul de Pază Paramilitară” și ÎS „Scutul Energetic”. Aceste 108 organizații asigură paza a 56186 obiective, dintre acestea: 900 pază fizică și 55286 pază tehnică, inclusiv apartamente și case de locuit.

Din numărul total, 25 organizații de pază dețin în posesie 1639 arme de foc, dintre care: 1033 unități de arme cu țeavă ghintuită; 46 unități de arme cu gaze; 520 unități de arme cu bile de cauciuc; 40 unități de arme pentru instruire.

Cel mai mare operator pe piața serviciilor de pază este Întreprinderea de Stat „Servicii Pază” a MAI, care a fost fondată în anul 2010 în rezultatul reorganizării Serviciului pază de stat al MAI (fondat în anul 1952) și a preluat drepturile și obligațiile acestuia în temeiul Hotărârii Guvernului nr. 2 din 16.01.2010.¹⁹⁷ La ora actuală, ÎS „Servicii Pază” a MAI este unica întreprindere de stat pe piața serviciilor de pază, care își desfășoară activitatea pe întreg teritoriul țării și propune toată gama serviciilor de pază. Structura Întreprinderii include 26 filiale regionale (care acoperă 32 raioane), precum și Direcția reacționare operativă și pază fizică din mun. Chișinău. În acest proces sunt antrenați mai mult de 1000 gardieni publici de pază fizică și 432 gardieni incluși în 54 de grupe operative mobile care activează 24/24 ore.

La 21 februarie 2022 au intrat în vigoare modificările efectuate în Legea nr. 283/2003 privind activitatea particulară de pază și în Legea 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, care au interzis paza particulară la un șir de obiective statale, investind întreprinderile de stat cu dreptul exclusiv la paza obiectivelor menționate, și anume: ministerele și structurile organizaționale din sfera lor de competență; autoritățile administrative centrale subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență; autoritățile administrative autonome; instituțiile publice fondate de Guvern sau Parlament; autoritățile administrației publice locale, inclusiv instituțiile fondate de acestea; instanțele judecătorești

¹⁹⁷ Crearea unei întreprinderi de stat, Hotărârea Guvernului nr. 2 din 16.01.2010. În: Monitorul Oficial nr. 5-7 din 19.01.2010, art. 28

PARTEA II

și organele procuraturii; întreprinderile de stat și/sau societățile comerciale cu capital de stat și societățile comerciale cu capital majoritar de stat; Banca Națională a Moldovei; obiectivele de depozitare și păstrare a armelor, munițiilor, materialelor explozibile și a substanțelor radioactive; obiectivele de depozitare și păstrare a substanțelor stupefiante, psihotrope și a precursorilor (cu excepția instituțiilor medicale și a farmaciilor private).

În afară de aceste obiective întreprinderile de stat au obligațiunile și drepturile exclusive privind asigurarea pazei obiectivelor expertizei judiciare stabilite de art. 79 al Legii nr. 68 din 14.04.2016 „Cu privire la expertiza judiciară și statutul expertului judiciar”.¹⁹⁸ Totodată, aceste întreprinderi conform pct. 13 din Planul de măsuri suplimentare pentru depozitarea centralizată și neutralizarea ulterioară a pesticidelor inutilizabile și interzise, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1543/2002,¹⁹⁹ asigură paza depozitelor centralizate de păstrare a pesticidelor perimate.

De altfel, până în anul 2016, organizațiile particulare de detectivi și pază nu erau în drept să presteze servicii pentru instituțiile de stat, fapt exclus prin adoptarea Legii nr. 232 din 10.12.2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative,²⁰⁰ conform căreia se oferea dreptul acestora să presteze servicii către orice obiectiv de stat, cu excepția Băncii Naționale a Moldovei, depozitele de arme și muniții, substanțele radioactive, toxice și periculoase.

După modificarea legislației, unele dintre entitățile menționate, bănuite de conexiuni cu factori de decizie naționali, au obținut accesul la un volum enorm de contracte avantajoase de prestare a serviciilor, spre indignarea altor competitori din domeniu.²⁰¹

La fel, aceiași furnizori privați de securitate au obținut contracte cu mai multe instituții importante de stat și private, printre care: Curtea Constituțională, operatorul național de telefonie Moldtelecom, Poșta Moldovei, Moldova-Gaz, Agenția Servicii Publice, Inspectoratul Principal Fiscal de Stat și Serviciul Vamal.²⁰²

Respectiv, ținând cont de faptul că prestarea serviciilor de pază de către organizațiile private ar putea crea premise în periclitarea activității instituțiilor de stat menționate supra, s-a

198 Legea cu privire la expertiza judiciară și statutul expertului judiciar, nr. 68 din 14 aprilie 2016. În: Monitorul Oficial nr. 157-162 din 10.06.2016, art. 316

199 Măsurile suplimentare pentru depozitarea centralizată și neutralizarea pesticidelor inutilizabile și interzise, Hotărârea Guvernului nr. 1543/2002. În: Monitorul Oficial nr. 178-181 din 27.12.2002, art. 1787

200 Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nr. 232 din 10.12.2015. În: Monitorul Oficial nr. 2-12 din 15.01.2016, art. 23

201 Paza principalelor instituții de stat, asigurată de firme cu trecut penal din anturajul lui Vlad Plahotniuc și al hoțului în lege Makena. Disponibil: <https://anticoruptie.md/ro/investigatii/justitie/paza-principalelor-institutii-de-stat-asigurata-de-firme-cu-trecut-penal-din-anturajul-lui-vlad-plahotniuc-si-al-hotului-in-lege-makena>

202 Ibidem

considerat oportună și rațională stabilirea unei interdicții, astfel încât companiile private să nu poată presta servicii de pază la obiectivele de importanță strategică ale statului, revenindu-se la situația existentă până la modificările operate la finele anului 2015 menționate supra.

La fel, modificările legislative au avut ca și argument de bază, implicarea unor companii afiliate politicului, care au fost vizate în scheme dubioase, dosare de tortură, aplicarea forței, interceptări abuzive și alte fapte grave, având posibilitatea de a realiza paza tuturor obiectivelor, inclusiv a celor din domeniul justiției.

4.3 Respectarea principiilor buneii guvernări

Conform datelor statistice pentru perioada de șase luni ale anului curent, în serviciul agențiilor de pază sunt angajate 5120 persoane. Numărul acestora variază de la an la an, dar fără schimbări majore.

Conform prevederilor legale, activitatea „agentului de pază”, în cadrul organizațiilor particulare de pază, poate fi realizată doar de persoanele care au absolvit un curs de pregătire inițială/ atestare/calificare până la angajare sau în cel mult trei luni după angajare, responsabilitatea de a îndeplini aceste cerințe legale imperative îi revine conducătorului organizației particulare de pază. Pregătirea, perfecționarea și atestarea personalului organizațiilor particulare de pază, în conformitate cu actele normative²⁰³ este realizată în cadrul Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI, iar în perioada anului de studii 2022-2023, a fost asigurată instruirea pentru 125 agenți de pază.

Altă componentă importantă în activitatea agenților de pază, o reprezintă formarea continuă (perfecționarea), având ca scop aprofundarea cunoștințelor teoretice și dezvoltarea aptitudinilor practice, care este obligatorie pentru toți agenții de pază, după 3 ani de activitate în cadrul unei organizații particulare de pază și se realizează în bază de contract, de către instituțiile de învățământ licențiate și acreditate în modul stabilit de lege, cu durata minimă de 120 de ore.

Agentul / agenta de pază din cadrul organizațiilor particulare de pază, **în conformitate cu prevederile legislației naționale**, regulamentele și instrucțiunilor interne, îndeplinesc atribuții și dețin responsabilități privind: respectarea legislației în vigoare, drepturile și libertățile omului; paza obiectelor, bunurilor și valorilor, asigurarea integrității acestora;

²⁰³ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 667 din 08.07.2005 cu privire la măsurile de realizare a Legii nr. 283-XV din 04.07.2003 privind activitatea particulară de detectiv și de pază și Ordinul MAI nr. 337 din 19.09.2005 „Cu privire la pregătirea personalului organizațiilor particulare de detectiv și de pază”.

PARTEA II

reținerea și predarea poliției a persoanelor bănuite de comiterea infracțiunilor comise pe teritoriul obiectivului păzit; luarea de măsuri pentru salvarea persoanelor, bunurilor, valorilor, în caz de avarii și calamități naturale; cunoașterea procedeelelor de utilizare a mijloacelor tehnice de semnalizare anti-incendiară, de pază și mijloacelor de telecomunicații; protejarea bunurilor împotriva furtului, avarierii, dezastrelor naturale, etc.

Cu referire la perioada primului semestru al anului curent, la menținerea ordinii publice în comun cu forțele polițienești au fost antrenate 991 agenți de pază, iar ca rezultat al acțiunilor comune au fost reținute 157 persoane pentru comiterea infracțiunilor patrimoniale și contravențiilor ce atentează la ordinea publică și la securitatea publică.

Totodată, în această perioadă, în urma controalelor efectuate și a constatărilor neconformităților în partea ce ține de nerespectarea condițiilor de autorizare au fost întocmite și expediate în adresa administratorilor agențiilor de pază 13 prescripții executorii. De asemenea, în perioada dată au fost înregistrate 10 incidente cu implicarea agenților de pază, ca rezultat fiind expediate 8 prescripții executorii, privind excluderea pe viitor a cazurilor de neexecutare a prevederilor legislației.

Cu toate acestea impactul pe care îl au agențiile private de pază și securitate este neesențial, acestea fiind concentrate, în special, pe atragerea de noi clienți cât și menținerea celor vechi, ridicarea calității serviciilor prestate către beneficiari, investiții în echipament și tehnologii performante. La fel, reieșind din faptul că, concurența este una în creștere, iar numărul clienților în scădere puține agenții din acest sector sunt competitive și pot realiza tot spectrul de servicii solicitat pe piață.

Dacă în cazul statelor precum SUA ori Rusia experiența utilizării companiilor private în suportul intereselor naționale au dus la formarea unei opinii publice cu privire la rolul acestor actori, în cazul Republicii Moldova, societatea cu greu asociază activitatea companiilor private cu securitatea națională. Asta deoarece, la peste un sfert de secol de la instituirea cadrului normativ pentru activitatea furnizorilor privați de securitate, statul încă întâmpină dificultăți în monitorizarea și gestionarea domeniului.

Printre cel mai des întâlnite încălcări sunt: lipsa contractelor de prestare a serviciilor, nerespectarea obligațiilor, abuzul în serviciu, nerespectarea regulilor de procesare a datelor cu caracter personal. Adesea agențiile angajează persoane ce nu posedă nivelul necesar de calificare sau cu starea sănătății necorespunzătoare. În multe cazuri, inițiativa controalelor aparține personal participantilor acestei piețe, care invocă nerespectarea de către concurenți a reglementărilor legale și a eticii profesionale.²⁰⁴

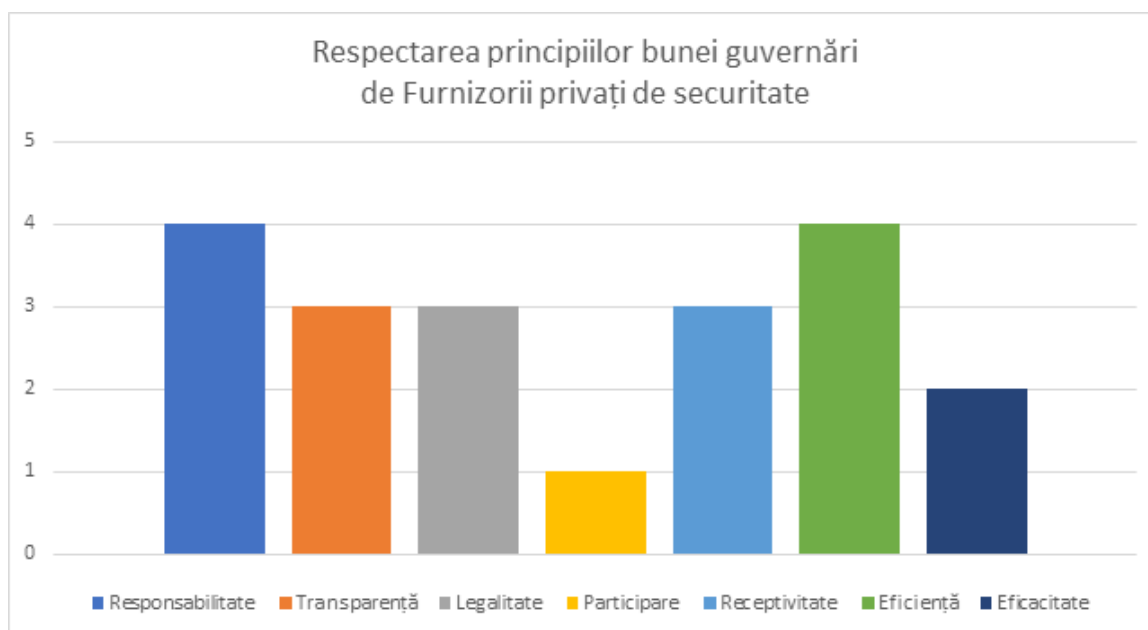
204 Victor Surugiu, *Ce se întâmplă sub „acoperișul” agențiilor de detectivi și de pază private?* Disponibil: <https://noi.md/md/societate/ce-se-intimpla-sub-acoperisul-agentiilor-de-detectivi-si-de-paza-private>

Referitor la problemele și carențele constatate în activitatea acestor agenții, putem menționa: lipsa personalului pregătit, profilul dubios al persoanelor ce se angajează (aflați în conflict cu legea, cu antecedente penale, etc.), lipsa dotărilor suficiente, neintegrarea sistemelor de planificare și monitorizare ale echipajelor mobile cu cele existente în cadrul Poliției, mobilitate redusă, acoperirea teritorială modestă, etc.

Totodată, urmare a analizei incidentelor înregistrate la obiectivele asigurate cu pază, denotă faptul că în cazul declanșării semnalului de alarmă deseori de către agenții de pază nu sunt corect întreprinse măsurile de reacționare la obiectiv, și anume: în cazul constatării semnelor evidente de pătrundere la obiectiv, este necesar de anunțat, mai întâi, Poliția și după beneficiarul de servicii, iar până la sosirea organelor de drept să asigure paza obiectivului și să nu permită accesul persoanelor pentru a nu distruge urmele contravenției sau ale infracțiunii.

Un alt aspect constatat este că la paza obiectivelor asigurate cu pază fizică sunt implicate persoane în etate în calitate de agenți de pază, iar în cazul verificărilor aceștia nu cunosc punctele vulnerabile ale obiectivele păzite. Faptul dat se datorează nivelului scăzut de salarizare al agenților de pază, fiind o activitatea neatractivă pentru tineri și personalul calificat.

Principii	Surse	Evaluare	Puncte
Responsabilitate	Angajamente contractuale determinate și asumate; responsabilizare înaltă față de organul de licențiere și față de beneficiari; grad înalt de încredere.	înalt	4
Transparență	Condițiile de autorizare și activitate făcute publice; cele mai mari companii dețin pagini web sau pagini pe rețele de socializare; puțină informație publică despre activitatea particulară de pază.	mediu	3
Legalitate	Cadrul legal și normativ stabilit; prevederile legale conforme standardelor și bunelor practici internaționale.	mediu	3
Participare	Nivel scăzut de reprezentare a diferitor grupuri sociale. Reprezentare joasă a femeilor.	insuficient	1
Receptivitate	Sistem de recepționare a solicitărilor și cererilor existent, dar gestionat slab; sprijin pentru clienți stabilit.	mediu	3
Eficiență	Valorificarea resurselor are loc în funcție de disponibilitățile existente, toți operatorii activând pe principiile economiei de piață.	înalt	4
Eficacitate	Impact neesențial în vederea asigurării ordinii publice; rezultate modeste în vederea prevenirii și contracarării ilegalităților.	scăzut	2
Total		Mediu	20



4.4 Recomandări

Pentru a asigura o dezvoltare a activității agențiilor private de pază și securitate, pe lângă faptul că statul reglementează și autorizează această activitate, este nevoie de o atenție sporită cu privire la calitatea serviciilor prestate, cât și a persoanelor încadrate în acest domeniu.

Pe partea comercială, tendința furnizorilor către profit trebuie percepută ca un fenomen firesc și acceptată de stat și societate. Statul doar trebuie să se asigure că obligațiunile asumate de acești actori sunt respectate în conformitate cu legislația în vigoare.

În același timp, statul Republica Moldova trebuie să depună eforturi pentru educarea și profesionalizarea pieței. Asta deoarece fenomenul în cauză, încurajat de practica internațională, va continua să existe. Eforturile naționale în acest sens vor viza creșterea calității supravegherii și managementului furnizorilor privați de securitate, în așa fel încât activitatea acestora să fie sincronizată cu interesul național în materie de securitate.

CAPITOLUL 5. PREȘEDINȚIA, GUVERNUL ȘI CONTROLUL EXECUTIV

5.1 Președintele Republicii Moldova

În sensul art. 77 din Constituția Republicii Moldova²⁰⁵, Președintele Republicii Moldova este șeful statului. Președintele reprezintă statul și este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării. Constituția, în articolele 86-88 specifică atribuțiile Președintelui, acestea ținând de:

- domeniul politicii externe;
- domeniul apărării;
- alte atribuții.

În domeniul apărării, Președintele este comandantul suprem al forțelor armate. Președintele poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau generală. În caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, Președintele ia măsuri pentru respingerea agresiunii, declară stare de război și le aduce, neîntârziat, la cunoștința Parlamentului. Președintele poate lua și alte măsuri pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice, în limitele și în condițiile legii.

Atribuțiile Președintelui sunt dezvoltate prin legi. Articolul 10 din Legea securității statului, nr. 618/1995²⁰⁶, specifică atribuțiile în domeniul securității statului, acestea fiind:

- exercitarea conducerii generale a activității de asigurare a securității statului, Președintele fiind responsabil de starea securității statului în limitele atribuțiilor stabilite de legislație;
- întreprinderea măsurilor necesare privind asigurarea securității statului, în conformitate cu legislația;
- asigurarea conlucrării autorităților publice în domeniul asigurării securității statului;
- instituirea și administrarea, în conformitate cu legislația, a organelor consultative pentru problemele asigurării securității statului;
- emiterea decretelor cu caracter normativ cu privire la problemele asigurării securității statului;
- purtarea tratatelor și încheierea tratatelor internaționale, în numele Republicii Moldova, legate de asigurarea securității statului.

205 Constituția Republicii Moldova, nr. 1 din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 78/140 din 29.03.2016.

206 Legea securității statului, nr. 618 din 31.10.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 10-11/117 din 13.02.1997.

PARTEA II

O atribuție nouă a Președintelui introdusă în acest articol prin Legea de completare, nr. 260 din 17 august 2023, se referă la coordonarea activității organelor securității statului:

- prin stabilirea, prioritizarea și revizuirea intereselor și obiectivelor securității naționale, a modalităților de realizare a acestora, prin examinarea și evaluarea documentelor de politici și a actelor normative referitoare la securitatea națională, precum și prin prezentarea opiniilor respective.

5.2 Guvernul

Realizarea politicii interne și externe a statului, precum și exercitarea conducerii generale a administrației publice, țin de competența Guvernului. În exercitarea atribuțiilor, Guvernul se conduce de programul său de activitate, acceptat de către Parlament. Rolul Guvernului este consacrat prin art. 96 din Constituție și este dezvoltat prin Legea cu privire la Guvern, nr. 136/2017²⁰⁷, dar și prin Legea privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98/2012²⁰⁸.

Legea nr. 136/2017 stabilește modul de organizare și funcționare a Guvernului, domeniile de activitate, competența, structura și raporturile juridice ale acestuia cu alte autorități publice. În sensul art. 4 din Legea nr. 136/2017, între domeniile de activitate ale Guvernului, se regăsesc afacerile interne, ordine publică și protecție civilă, dar și apărarea și securitatea națională.

În corespundere cu art. 5, pentru realizarea programului său de activitate, Guvernul exercită următoarele funcții de bază:

- de organizare și planificare strategică;
- de reglementare;
- de administrare a proprietății și finanțelor publice;
- de gestionare și prestare a serviciilor publice;
- de reprezentare a statului pe plan intern și extern;
- de asigurare a aplicării și respectării reglementărilor în domeniile de activitate;
- alte funcții.

207 Legea cu privire la Guvern, nr. 136 din 07.07.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 252/412 din 19.07.2017.

208 Legea privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 04.05.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 160-164/537 din 03.08.2012.

În vederea exercitării acestor funcții, Guvernului i s-au delegat anumite atribuții (art. 6 din Legea nr. 136/2017) și împuterniciri (art. 7 din Legea nr. 136/2017).

În ceea ce privește Legea nr. 98/2012, actul legislativ stabilește sistemul instituțional, principiile fundamentale de organizare și funcționare, regimul activității administrației publice centrale de specialitate, precum și reglementează raporturile juridice care decurg din activitatea ministerelor, a Cancelariei de Stat și a altor autorități administrative centrale.

Similar altor autorități, atribuțiile Guvernului în diferite domenii de activitate sunt specificate în alte legi. Cu titlu de exemplu, art. 11 din Legea nr. 618/1995 specifică atribuțiile în domeniul securității statului, acestea fiind:

- exercitarea conducerii activității autorităților administrației publice privind asigurarea securității statului;
- emiterea hotărârilor și dispozițiilor privind problemele asigurării securității statului, exercitarea controlului asupra realizării lor de către ministere și alte autorități administrative centrale din subordinea sa;
- instituirea, în conformitate cu legislația, a organelor securității statului, stabilirea structurii, funcțiilor lor, volumului alocațiilor bugetare pentru întreținerea lor;
- adoptarea, în conformitate cu legislația, a hotărârilor cu privire la asigurarea cu pensii, protecția socială și juridică a colaboratorilor organelor securității statului și a persoanelor trecute în rezervă, a membrilor familiilor lor, precum și a membrilor familiilor cetățenilor care și-au pierdut viața apărând securitatea statului;
- promovarea politicii externe și interne în funcție de interesele asigurării securității statului.

5.3 Consiliul Suprem de Securitate

Un rol aparte în sectorul de securitate revine Consiliului Suprem de Securitate. Statutul acestuia este consacrat prin art. 12 din Legea nr. 618/1995. În corespundere cu prevederile citate, CSS este un organ consultativ care analizează activitatea ministerelor și a altor autorități administrative centrale în domeniul asigurării securității naționale și prezintă recomandări Președintelui Republicii Moldova în probleme de politică externă și internă a statului.

PARTEA II

Președinte al CSS este Președintele Republicii Moldova. Componenta numerică și nominală, atribuțiile și programul de lucru al CSS se aprobă de către Președintele Republicii Moldova.

Conform art. 7 din Regulamentul Consiliului Suprem de Securitate, aprobat prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 58/2021, ședințele se convoacă de către președintele CSS și se desfășoară, de regulă, trimestrial. Ședințele CSS, de regulă, trebuie să se desfășoare în conformitate cu planul anual de activitate, elaborat în baza propunerilor înaintate de către membrii CSS și instituțiile statului, fiind aprobat la prima ședință anuală a CSS. În caz de necesitate, pot fi convocate ședințe extraordinare. Proiectul ordinii de zi a ședinței se aprobă de către președintele CSS și se aduce la cunoștința membrilor CSS înainte de convocarea ședinței.

Prin componența sa diversă și incluzivă, CSS se distinge față de instituții similare din Europa. Membrii săi reprezintă atât executivul, legislativul cât și societatea civilă sau instituții independente precum Banca Națională. Din componența CSS fac parte, din oficiu:

- Președintele Parlamentului;
- Prim-ministrul;
- președintele Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică a Parlamentului;
- ministrul apărării;
- ministrul afacerilor interne;
- directorul SIS;
- Procurorul General;
- guvernatorul BNM.

Actuala componență nominală a CSS a fost aprobată prin Decretul Președintelui Republicii Moldova privind constituirea Consiliului Suprem de Securitate, nr. 1112/2023²⁰⁹. Membriilor enumerați mai sus, care fac parte din CSS din oficiu, li se adaugă membri numiți de către președinte:

209 Decretul Președintelui Republicii Moldova privind constituirea Consiliului Suprem de Securitate, nr. 1112 din 12.09.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 347-350/619 din 14.09.2023.

- șapte miniștri (portofoliile dezvoltare economică, externe, reintegrare, justiție, energie, infrastructură, sănătate)
- președintele Comisiei juridice din parlament
- trei consilieri ai președintelui (responsabili pentru politică externă, economie, comunicare publică)
- prim-viceguvernatorul BNM
- șeful Cabinetului Prim-ministrului
- doi reprezentanți ai societății civile.

Membrii CSS nu au împuterniciri suplimentare de factori de decizie și nu au dreptul de a emite dispoziții care să depășească limitele competențelor conferite de funcția pe care o dețin. Prin derogare de la prevederile generale, BNM aplică deciziile CSS în măsura în care acestea nu aduc atingere statutului și autonomiei ei stabilite prin lege. Considerăm că, această excepție legală este neargumentată și inutilă.

Autoritățile publice centrale, precum și cele subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență, inclusiv cele în care autoritatea administrativă centrală are calitatea de fondator (întreprinderi, instituții și organizații, indiferent de tipul de proprietate), dar și persoanele juridice publice autonome sunt obligate să furnizeze la solicitare sau din oficiu orice date și informații, inclusiv cele care constituie secret de stat, bancar sau comercial, care vizează securitatea națională, apărarea și ordinea publică, în vederea utilizării lor pentru elaborarea deciziilor CSS. Prin derogare de la aceste prevederi, BNM furnizează informații și date în condițiile unui acord încheiat cu CSS, iar în anumite cazuri, cu acordul terțelor autorități competente, dacă acestea provin din alt stat.

Prevederile legii sunt dezvoltate prin Regulamentul Consiliului Suprem de Securitate, aprobat prin Decretul Președintelui Republicii Moldova, nr. 58/2021²¹⁰.

Potrivit art. 4 din actul normativ citat, CSS are următoarele atribuții:

- acordă asistență Președintelui Republicii Moldova în exercitarea atribuțiilor sale constituționale, în vederea apărării suveranității, independenței și integrității teritoriale a Republicii Moldova;

²¹⁰ Decretul Președintelui Republicii Moldova privind aprobarea Regulamentului Consiliului Suprem de Securitate, nr. 58 din 29.03.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 88-95/89 din 02.04.2021.

PARTEA II

- consultă Președintele Republicii Moldova în problemele de politică internă și externă a statului ce vizează securitatea și apărarea națională;
- coordonează și monitorizează documente de politici în domeniul asigurării securității și apărării naționale;
- analizează amenințările și riscurile la adresa securității și apărării naționale și elaborează propuneri pentru prevenirea și combaterea acestora;
- formulează propuneri pentru Președintele Republicii Moldova, în vederea optimizării sistemului de asigurare a securității și apărării naționale;
- prezintă autorităților publice propuneri și recomandări în problemele ce vizează securitatea și apărarea națională;
- dezvoltă un sistem eficient de analiză, expertiză și planificare strategică, în vederea asigurării securității și apărării naționale, inclusiv în situații de criză.

În vederea exercitării atribuțiilor, CSS este investit cu funcții de:

- elaborare și aprobare a deciziilor și recomandărilor;
- examinare a documentelor de politici, planurilor de interacțiune, proiectelor de tratate internaționale și de acte normative, rapoartelor, informațiilor, planurilor etc.;
- de analiză a problemelor, a activității autorităților publice și instituțiilor statului, a gradului de pregătire de luptă și de mobilizare a forțelor sistemului național de apărare, a situațiilor care necesită declararea stării de urgență, de asediu și de război etc.;
- monitorizare a implementării Strategiei securității naționale a Republicii Moldova, a punerii în practică a concepțiilor, doctrinelor și strategiilor sectoriale ce țin de securitatea și apărarea națională, a executării deciziilor adoptate de CSS și a decretelor Președintelui Republicii Moldova ce vizează domeniul securității și apărării naționale.

Actul normativ citat conține prevederi care concretizează modul de organizare și funcționare a CSS, Serviciul CSS, Secretarul CSS. Serviciul CSS este o structură specializată în cadrul Aparatului Președintelui Republicii Moldova, care asigură organizarea activității CSS. În calitate de secretar al CSS poate fi desemnat un cetățean al Republicii Moldova cu studii

superioare, fără antecedente penale, cu o reputație ireproșabilă și care nu este membru al vreunui partid. Șeful Serviciului CSS este numit în funcție și eliberat din funcție prin decret al Președintelui Republicii Moldova. Personalul Serviciului CSS se numește în funcție și se eliberează din funcție prin ordin al secretarului general al Aparatului Președintelui Republicii Moldova, cu acordul Președintelui Republicii Moldova.

Noua Strategie de Securitate Națională adoptată de Parlament în decembrie 2023 aduce în prim plan CSS, acordându-i acestuia responsabilități importante în coordonarea aplicării unitare și monitorizarea implementării Strategiei, în informarea anuală a Parlamentului despre progresele atinse în realizarea Strategiei, dar și în analizarea periodică a situației de securitate²¹¹. Realizarea acestor sarcini presupune elaborarea unor metodologii clare de monitorizare și evaluare a implementării de politici, care vor impune consolidarea capacității instituționale și a mandatului legal al CSS.

De menționat rolul activ și benefic al Consiliului Suprem de Securitate și al Serviciului său în elaborarea și consultarea prealabilă a Strategiei de Securitate Națională. Publicitatea procesului și comunicarea constantă cu comunitatea de experți, autorități publice și parteneri internaționali au oferit actului o legitimitate solidă. Calitatea înaltă al acestui document de politici este apreciată de mediul profesional și sporește credibilitatea față de societatea civilă.

5.4 Respectarea principiilor bunei guvernări în controlul executiv

Responsabilitate. Pornind de la scopurile Controlului executiv, responsabilitatea instituțiilor care îl formează poate fi evaluată ca fiind la un nivel mediu. Mecanismele de control al Președintelui țării sau al Guvernului sunt scăzute și necesită fortificare. Activitatea instituțiilor independente menite să contribuie la responsabilizarea, inclusiv a activității sistemului de justiție, dar și a altor entități este perturbată și masiv influențată de politic – adică acelor organe pe care instituțiile independente ar trebui să le controleze. CSS este un organ consultativ format din exponenți politici, fără o componentă profesionistă puternică. Pornind de la componența, afilierea politică și calificarea membrilor, CSS este perceput ca organ loial Președintelui Republicii Moldova, organ de la care nu se așteaptă dezbateri în contradictoriu și în profunzime.

211 Vezi punctele 31 și 15 din Strategia de Securitate Națională 2023

PARTEA II

Transparență: În partea ce ține de transparență, Controlul executiv nu excelează. Majoritatea deciziilor pentru stabilirea sarcinilor sectorului de securitate sunt clasificate, deși cel puțin o parte din ele – cu caracter general ar putea fi făcute publice. Referindu-ne la CSS, deși pagina web oficială a Președintelui Republicii Moldova conține un compartiment dedicat CSS, totuși informațiile din compartiment se referă la componență, cadrul normativ, Strategia securității naționale. Informațiile referitoare la activitate sunt oferite sumar în comunicatele de presă furnizate de către administrația prezidențială în legătură cu convocarea CSS.

Evident, entitatea este limitată în a furniza informații publicului în cazul în care aceste informații constituie informații clasificate. Totuși, cu respectarea exigențelor legale, ar putea fi publicate planurile anuale și rapoartele anuale de activitate, anumite rapoarte analitice, procesele-verbale ale ședințelor desfășurate și deciziile adoptate - în partea ne-clasificată, rapoartele privind monitorizarea implementării Strategiei securității naționale etc.

Legalitate: Reglementarea legală a entităților Controlului executiv în sectorului de securitate este învechită și necesită revizuire fundamentală. Pornind de la necesitatea revizuirii Legii securității statului din 1995, alte acte normative necesită actualizare. Reglementarea controlului executiv este insuficientă, plus discuțiile cu privire la necesitatea Reformei CSS sunt încă actuale.

Participare: În general, reprezentativitatea femeilor în Președinție și Guvern, respectiv Controlul executiv al sectorului de securitate, este destul de înaltă. Totuși, această constatare se referă cu precădere la nivelul superior de conducere, pe când în managementul mijlociu reprezentativitatea femeilor este mult mai redusă. În ceea ce privește participarea în CSS, din cei 26 de membri ai CSS, 7 sunt femei. Referindu-ne la opinia publică, realmente subiecte cu referire la CSS nu se regăsesc în astfel de studii.

Receptivitate: Președinția și Guvernul în anumită măsură oferă informații solicitate și demonstrează receptivitate cu privire la unele propuneri formulate în afara acestor entități. Din experiența practică privind elaborarea Strategiei Securității naționale (2003), CSS a organizat consultări publice privind proiectul acesteia, indirect oferind informații privind activitatea sa. Cu toate acestea, pornind de la modul de convocare și subiecte abordate în cadrul ședințelor acestuia, CSS ar putea solicita analize și propuneri la probleme identificate beneficiind din expertiza profesională sau academică a societății civile.

Eficiență: Eficiența componentelor Controlului executiv se observă în folosirea rațională și profesionistă a resurselor, de altfel destul de limitate. Retenția personalului calificat în structurile Președinției și Guvernului, responsabile de buna funcționare a sectorului de securitate, sunt esențiale însă, până la această etapă se observă o fluctuație considerabilă. Pornind de la statut, CSS nu dispune de un buget propriu. Cheltuielile legate de activitate sunt acoperite din bugetul alocat, în creștere permanentă, Aparatului Președintelui Republicii Moldova.

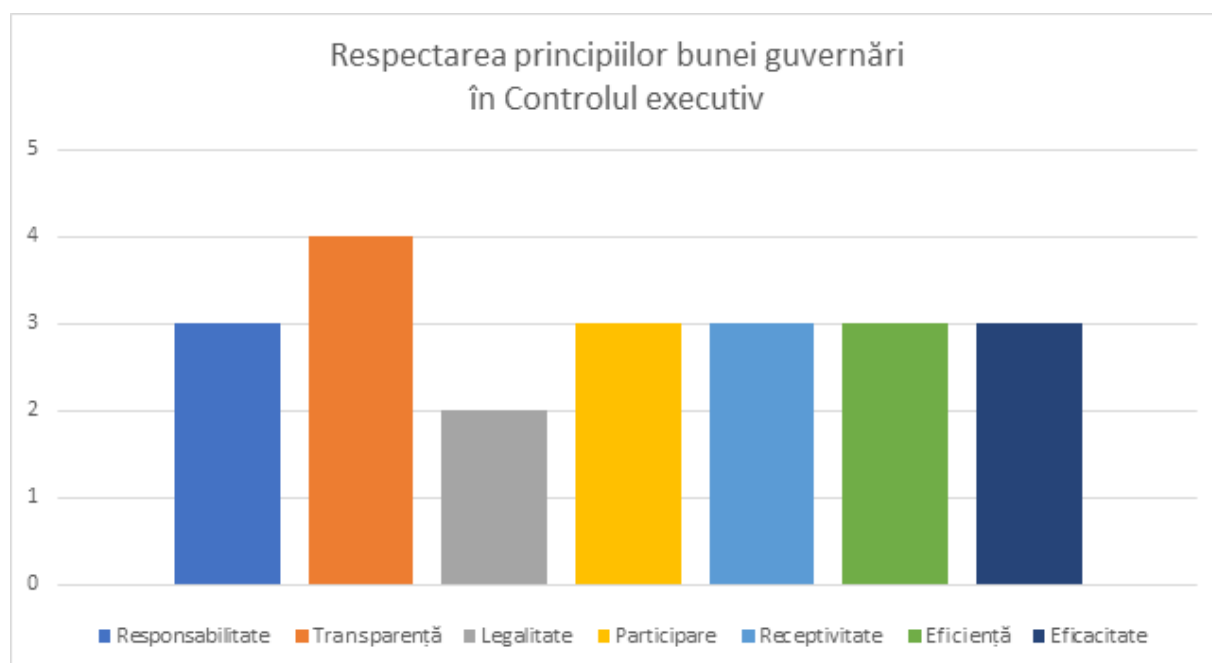
Bugetul alocat Aparatului Președintelui Republicii Moldova

Anul	Bugetul alocat (mii MDL)
Anul 2020	30.762,1
Anul 2021	31.915,8
Anul 2022	34.242,6
Anul 2023	40.442,6

Sursa: elaborat de către autor în baza legilor bugetului de stat anuale²¹².

În cazul Aparatului Președintelui Republicii Moldova, inclusiv al CSS, din anul 2019 nu s-a efectuat un audit al rapoartelor financiare ale Aparatului Președintelui Republicii Moldova.

Eficacitate: Scopul de bază al funcției de control executiv, cea de formulare a sarcinilor generale, setare a priorităților și de control asupra executării lor este realizat la nivel scăzut. Deși CSS, reieșind din competențele sale stabilite prin lege ca organ consultativ oferă recomandări instituțiilor relevante, totuși acesta are anumite limite în fundamentarea deciziilor și inițiativelor Președintelui Republicii, fapt ce limitează impactul deciziilor luate.



212 Legea bugetului de stat pentru anul 2020, nr. 172 din 19.12.2019. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 393-399/321 din 27.12.2019; Legea bugetului de stat pentru anul 2021, nr. 258 din 16.12.2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 353-357/290 din 22.12.2020; Legea bugetului de stat pentru anul 2022, nr. 205 din 06.12.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 315-324/478 din 24.12.2021; Legea bugetului de stat pentru anul 2023, nr. 359 din 22.12.2022. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 435-437/807 din 22.12.2022.

PARTEA II

Principiu	Surse	Calificativ	Cuantificare
Responsabilitate	Sesizări, opinii publice, mecanisme de control intern slabe	mediu	3
Transparență	Informații furnizate, rapoarte, comunicare stabilită	înalt	4
Legalitate	Cadrul normativ fără principii ale bunei guvernări integrate	scăzut	2
Participare	Date oficiale și statistici favorabile	mediu	3
Receptivitate	Răspunsuri la adresări oferite, grad scăzut de integrare a propunerilor din mediul profesional	mediu	3
Eficiență	Legile bugetelor de stat anuale; Grad înalt de fluctuație a personalului	mediu	3
Eficacitate	Scopuri propuse; observații, nu toate scopurile de control executiv atinse	mediu	3
Total		Mediu	21

5.5 Recomandări

Sumarizând cele menționate, sunt de reținut următoarele recomandări:

- funcția Controlului executiv trebuie consolidată prin stabilirea clară a sarcinilor și priorităților, în primul rând din partea Președintelui – Șefului statului și Comandant suprem, dar și din partea Guvernului, care trebuie să ocupe poziția de lider în elaborarea noilor reglementări legislative. În acest sens, elaborarea și adoptarea noii Strategii a Securității Naționale a pornit un proces valoros de resetare, care trebuie desfășurat în arii de responsabilitate ale furnizorilor de securitate și ale entităților de supraveghere și control.
- reconsiderarea locului CSS în arhitectura organelor securității naționale. Atât cercetătorii, cât și practicienii, recunosc un dezechilibru sistemic în acest sens.²¹³ Una din principalele recomandări se referă la profesionalizarea componentei CSS și respectiv, sporirea expertizei sale, oferite ca și organ consultativ. Totodată, ar trebui ajustat locul acestuia în sistemul organelor supreme ale securității statului, pentru eficientizarea implementării deciziilor adoptate.
- garantarea, în activitatea tuturor componentelor sectorului de securitate, a respectării principiilor buneii guvernări. În special, este necesară urmărirea atingerii scopurilor propuse, respectiv eficacitatea, prin utilizarea rațională a resurselor limitate – eficiența. Pentru asigurarea coeziunii sociale, transparența și dialogul – receptivitatea – sunt esențiale. În acest sens, ar fi importantă publicarea, cu respectarea exigențelor de confidențialitate, la compartimentului dedicat de pe paginile web oficiale, a planurilor anuale și a rapoartelor anuale de activitate, a proceselor-verbale ale ședințelor desfășurate și a deciziilor adoptate, a rapoartelor privind monitorizarea implementării Strategiei securității naționale.

213 Vadim Enicov, Defectele conlucrării autorităților supreme în gestionarea crizelor de Securitate. Autoritățile publice supreme în domeniul asigurării securității naționale: Atribuții și conlucrare, Institutul de Politici Publice, Securitatea națională, apărare și ordine publică: între realități și perspective, Chișinău, 2020, p. 168.

CAPITOLUL 6. PARLAMENTUL ȘI CONTROLUL LEGISLATIV

6.1 Atribuțiile Parlamentului în asigurarea securității naționale

În sensul art. 60 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova²¹⁴, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului. Atribuțiile de bază ale Parlamentului sunt concretizate prin art. 66 din Constituție, acestea fiind:

- adoptarea legilor, hotărârilor și moțiunilor;
- declararea referendumurilor;
- interpretarea legilor și asigurarea unității reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării;
- aprobarea direcțiilor principale ale politicii interne și externe a statului;
- aprobarea doctrinei militare a statului;
- exercitarea controlului parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție;
- ratificarea, denunțarea, suspendarea și anularea acțiunii tratatelor internaționale încheiate de Republica Moldova;
- aprobarea bugetului statului și exercitarea controlului asupra lui;
- exercitarea controlului asupra acordării împrumuturilor de stat, asupra ajutorului economic și de altă natură acordat unor state străine, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine;
- alegerea și numirea persoanelor oficiale de stat, în cazurile prevăzute de lege;
- aprobarea ordenelor și medaliilor Republicii Moldova;
- declararea mobilizării parțiale sau generale;
- declararea stării de urgență, de asediu și de război;
- inițierea cercetării și audierii oricărui chestiuni ce se referă la interesele societății;

214 Constituția Republicii Moldova, nr. 1 din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 78/140 din 29.03.2016.

- suspendarea activității organelor administrației publice locale, în cazurile prevăzute de lege;
- adoptarea actelor privind amnistia;
- îndeplinirea altor atribuții, stabilite prin Constituție și legi.

Normele constituționale privind statutul Parlamentului sunt dezvoltate prin prevederile Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996²¹⁵. Regulamentul Parlamentului detaliază modul de constituire și funcționare a Parlamentului, inclusiv modul de desfășurare a lucrărilor Parlamentului, conținând prevederi referitoare la:

- constituirea Parlamentului;
- alegerea președintelui Parlamentului, vicepreședinților și formarea Biroului permanent al Parlamentului;
- comisiile Parlamentului;
- sesiunile și ședințele Parlamentului, ordinea de zi;
- procedura legislativă;
- procedura specială de adoptare a legilor privind modificarea Constituției;
- procedura de vot;
- procedura de ridicare a imunității parlamentare;
- modul de desfășurare a ședințelor Parlamentului;
- executarea legilor;
- moțiunile și actele exclusiv politice ale Parlamentului;
- întrebări, interpelări, audieri, rapoarte;
- concedii, absențe;
- interdicții și sancțiuni;
- Secretariatul Parlamentului;
- Guvernul.

215 Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, nr. 797 din 02.04.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 50/237 din 07.04.2007.

PARTEA II

În ceea ce privește atribuțiile relevante securității sunt specificate în legi speciale. Cu titlu de exemplu, art. 9 din Legea securității statului, nr. 618/1995 enumeră atribuțiile specifice ale Parlamentului în domeniul securității statului, acestea fiind:

- exercitarea reglementării legislative în domeniul asigurării securității statului;
- aprobarea concepției securității naționale;
- crearea bazei juridice a constituirii și activității organelor ce asigură securitatea statului;
- stabilirea frontierei de stat a țării;
- aprobarea volumului alocațiilor bugetare pentru asigurarea securității statului;
- ratificarea și denunțarea tratatelor internaționale privind asigurarea securității statului.

6.2 Funcțiile Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică

Organe de lucru ale Parlamentului, înființate pentru exercitarea activității Parlamentului, sunt comisiile permanente. Statutul comisiilor permanente este specificat prin articolele 16-31 din Regulamentul Parlamentului. În sensul prevederilor legale, în special a celor conținute în art. 27 din Regulamentul Parlamentului, comisiile permanente exercită o multitudine de atribuții, care țin de funcțiile legislativă și cea ce control parlamentar:

Funcția legislativă	Examinarea proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative
	Emiterea avizelor consultative
Funcția de control parlamentar	Efectuarea anchetelor parlamentare
	Constituirea și asigurarea activității subcomisiilor
	Audierea autorităților publice centrale competente, inclusiv a rapoartelor de activitate a acestora
	Monitorizarea implementării legilor, inclusiv contribuția în exercitarea hotărârilor și adreselor Curții Constituționale în domeniu

Prin Hotărârea Parlamentului nr. 85/2021 privind înființarea comisiilor permanente ale Parlamentului și componența lor numerică²¹⁶, actuala legislatură a Parlamentului a înființat 11

216 Înființarea comisiilor permanente ale Parlamentului și componența lor numerică, Hotărârea Parlamentului nr. 85 din 29.07.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 186-189/197 din 06.08.2021.

comisii permanente, inclusiv Comisia securitate națională, apărare și ordine publică, căreia i s-au atribuit 9 membri. Componenta nominală a Comisiei a fost aprobată prin anexa nr. 3 la Hotărârea Parlamentului nr. 86/2021 privind aprobarea componenței nominale a comisiilor permanente ale Parlamentului²¹⁷. În ceea ce privește domeniile de activitate ale Comisiei, acestea sunt specificate prin Hotărârea Parlamentului nr. 72/2019 privind domeniile de activitate ale comisiilor permanente ale Parlamentului²¹⁸.

Astfel, de competența Comisiei țin:

- problemele privind securitatea națională, serviciul în structurile specializate ale puterii executive ce asigură securitatea națională;
- combaterea criminalității, corupției și terorismului;
- asigurarea ordinii publice și a securității circulației rutiere;
- paza și regimul frontierei de stat, împuternicirile autorităților publice centrale și locale în domeniul pazei frontierei de stat;
- reforma Forțelor Armate (Armata Națională, Poliția de Frontieră, Inspectoratul General de Carabinieri), serviciul în Forțele Armate și serviciul civil (de alternativă), protecția socială și juridică a militarilor;
- serviciul în organele vamale, în sistemul penitenciar și în organele protecției civile și situațiilor excepționale;
- protecția secretului de stat;
- asigurarea cetățenilor cu acte de identitate, protecția datelor cu caracter personal;
- monitorizarea și evaluarea implementării strategiilor naționale pe domeniul de activitate;
- executarea hotărârilor și adresărilor Curții Constituționale în domeniu;
- exercitarea controlului parlamentar în domeniile menționate;
- examinarea petițiilor care i-au fost repartizate potrivit domeniului său de activitate și soluționarea acestora conform prevederilor legislației în vigoare.

217 Aprobarea componenței nominale a comisiilor permanente ale Parlamentului, Hotărârea Parlamentului nr. 86 din 29.07.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 186-189/198 din 06.08.2021.

218 Domeniile de activitate ale comisiilor permanente ale Parlamentului, Hotărârea Parlamentului nr. 72 din 29.11.2019. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 360-366/229 din 06.12.2019.

6.3 Respectarea principiilor buneii guvernării în supravegherea parlamentară

Responsabilitate: În conformitate cu art. 68 din Constituție, în exercitarea mandatului, deputații sunt în serviciul poporului. Orice mandat imperativ este nul. Astfel, în mod practic, nu există alte instrumente democratice de responsabilizare de către alegători nemulțumiți a deputaților nepotrivii decât cel de responsabilizare politică - nesuținerea (nevotarea) acestor persoane/forțe politice în cadrul alegerilor următoare. Constatarea poate fi reținută și în raport cu instituția parlamentară. Constituția, în art. 85, conține prevederi referitoare la dizolvarea Parlamentului de către Președintele Republicii Moldova. Însă, pornind de la felul cum se utilizează, instrumentul pare a fi, mai degrabă, din arsenalul unei competiții politice neloiale decât din trusa de sancțiuni aplicabile instituției pentru incapacitatea de a găsi un compromis rațional în activitatea politică. Evident, deputații pot fi trași la răspundere juridică, însă, în corespundere cu art. 71 din Constituție, această răspundere nu poate fi angajată pentru voturile sau opiniile exprimate în exercitarea mandatului. Deputații se bucură de un anumit regim de imunitate – în conformitate cu art. 71 alin. (3) din Constituție, deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată fără încuviințarea Parlamentului, după ascultarea sa. Statisticile indică că, de cele mai multe ori, procedura de ridicare a imunității se aplică față de deputații din opoziția parlamentară și, practic, nu se aplică în cazul deputaților din majoritatea parlamentară.²¹⁹ De altfel, eficientizarea procedurilor de ridicare a imunității, precum și adoptarea unor reguli de etică pentru deputați, care ar conține și reguli privind comunicarea cu terții, mai rămân între restanțele Republicii Moldova în cadrul celei de-a IV-a runde de evaluare de către Grupul de State contra Corupției (GRECO).²²⁰

Transparență: Există reguli clare menite să asigure transparența procesului decizional, care sunt aplicabile Parlamentului. Este vorba în primul rând de cadrul general dat de Legea privind transparența în procesul decizional²²¹ și de Legea privind accesul la informații de interes public²²², dar și de Platforma de dialog și participare civică la procesul decizional

219 Transparency International – Moldova, Observator de politici publice, nr. 51, martie 2023. Disponibilă: <https://www.transparency.md/2023/03/14/observatorul-de-politici-publice-nr-51/>.

220 Notă: GRECO este un organism înființat în anul 1999 pentru a spori capacitatea anticorupție a statelor membre printr-un proces dinamic de evaluare și de presiune reciprocă. Pentru mai multe detalii despre GRECO și rapoartele de evaluare, a se vedea pagina web oficială a GRECO - <https://www.coe.int/en/web/greco>. Pentru mai multe detalii despre restanțele Republicii Moldova în runda a IV-a de evaluare de către GRECO, a se vedea: Transparency International – Moldova, Observator de politici publice, nr. 36, decembrie 2021, https://www.transparency.md/wp-content/uploads/2021/12/TI_Moldova_Observator_Politici_Public_Nr.36_Decembrie_2021.pdf.

221 Legea privind transparența în procesul decizional, nr. 239 din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 215-217/798 din 05.12.2008.

222 Legea privind accesul la informațiile de interes public, nr. 148 din 09-06-2023 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=137908&lang=ro

al Parlamentului, creată în iunie 2023²²³ cu scopul de a încuraja participarea și inițiativele civice, și a contribui la dezvoltarea unei democrații participative. Chiar dacă cadrul normativ nu este unul perfect²²⁴, aplicarea acestuia poate asigura un nivel ridicat de transparență în activitatea parlamentului. Cu toate acestea, rapoartele de monitorizare a activității parlamentare²²⁵, inclusiv Raportul de țară al Comisiei Europene din noiembrie 2023 indică că gradul de transparență al legislativului trebuie ameliorat. O serie de inconsistențe în asigurarea transparenței sunt întâlnite și în activitatea Comisiei:

- lipsesc procese-verbale ale ședințelor;
- nu este asigurată nici transmiterea online a ședințelor pe unele subiecte de interes public, dar nici plasarea înregistrărilor audio/video pe pagina web oficială a Parlamentului – ședințele sunt transmise online de către unii operatori privați (www.privesc.eu, www.realitatea.md);
- nu este asigurată plasarea tuturor materialelor aferente proiectelor de acte legislative pe pagina web oficială a Parlamentului – lipsesc, în mai multe cazuri, avizele și sintezele recomandărilor recepționate;
- nu se valorifică plenar instrumente importante în asigurarea transparenței decizionale.
- lipsesc orice informații privind Subcomisia pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității SIS (statutul Subcomisiei pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității SIS este consacrat prin art. 28 din Regulamentul Parlamentului).

Legalitate: Cadrul legal existent este suficient pentru îndeplinirea funcțiilor legislative și de control parlamentar de către Comisia pentru securitate națională, apărare și ordine publică. Cu toate acestea, mai multă claritate în normele legale și în Regulament ar putea îmbunătăți semnificativ performanța Comisiei. În cadrul procedurii legislative, Comisia nu respectă întotdeauna cu rigurozitate Regulamentul, în sensul urmării tuturor etapelor și termenelor de consultare și avizare a proiectelor de legi. Sunt introduse în Parlament ca inițiativă legislativă a unui grup de deputați (astfel evitând unele proceduri de avizare) proiecte de mare complexitate și lungime, care necesită expertiză specializată. Un astfel de exemplu este pachetul de legi cu privire la activitatea Serviciului de Informații și Securitate, examinate, dezbătute și votate de

223 Platforma de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului, Hotărârea Parlamentului nr. 149 din 09.06.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 200-203/345 din 20.06.2023.

224 Transparency International – Moldova, Observator de politici publice, nr. 54, iunie 2023, Disponibil: <https://www.transparency.md/wp-content/uploads/2023/06/Observatorul-de-Politici-Publice-Nr.-54.pdf>.

225 Promo-Lex, Cum implementează Parlamentul Legea privind accesul la informațiile de interes public, Februarie 2024, <https://101.promolex.md/noutati/detalii/74>
 Vezi și Mariana Kalughin, Anton Kalughin, Raport de evaluare a activității Comisiei parlamentare securitate națională, apărare și ordine publică a Parlamentului Republicii Moldova (ianuarie-aprilie, 2020), Institutul de Politici Publice, Securitate națională, apărare și ordine publică: între realități și perspective, Chișinău, 2020, pp. 30-64.

PARTEA II

Comisie în 2023, la care s-au solicitat opinii experte din partea societății civile, Comisiei de la Veneția și Centrului de la Geneva pentru Guvernarea Sectorului de Securitate – DCAF. În ceea ce privește funcția de control parlamentar, Comisia organizează audieri ale autorităților publice centrale competente, și analizează rapoartele de activitate ale acestora - uneori cu întârzieri esențiale. În pofida unor prevederi exprese, rapoartele mai multor autorități nu ajung să fie audiate în plenul Parlamentului. Comisia nu pare a urmări suficient de atent nivelul de implementare a recomandărilor făcute ca deciziilor adoptate urmare a audierilor.²²⁶ Mult așteptata actualizare a Regulamentului de Funcționare a Parlamentului ar trebui să aducă o îmbunătățire majoră din punctul de vedere al legalității: un cadru juridic clar și aliniat bunelor practici Europene care să asigure funcționalitatea sub-comisiei pentru controlul SIS.

Participare: Componenta comisiei reflectă structura politică a parlamentului, având șase membri ce reprezintă majoritatea parlamentară și trei din partidul de opoziție. În ceea ce privește reprezentarea femeilor, Comisia nu excelează, având în componența sa doar o singură femeie din nouă membri, în timp ce reprezentativitatea femeilor în actuala legislatură este la nivelul record de 40% din numărul total al deputaților. Un aspect pozitiv este însă faptul că deputata membră a Comisiei deține funcția de vice-președintă. În secretariatul Comisiei reprezentarea femeilor este de 50%.

Receptivitate: Organizarea de consultări publice a devenit în ultimul an o practică frecventă a Comisiei, în special în cazul unor proiecte sensibile, de mare interes public și importante pentru buna funcționare a instituțiilor democratice. O practică frecventă este și solicitarea avizului Comisiei Europene pentru Democrație prin Lege (cunoscută sub numele Comisia de la Veneția) pentru proiectele de lege în care jurisprudența europeană în materie de democrație, drepturile omului și stat de drept este relevantă²²⁷. Comisia parlamentară organizează grupuri de lucru și consultări cu reprezentanții părților interesate precum și cu experți ai societății civile. Un exemplu elocvent este dezbaterile propunerilor legislative reglementând activitatea SIS, care în prima jumătate a anului 2023 au fost dezbătute în 19 consultări publice, deschise participării organizațiilor neguvernamentale interesate și transmise în direct pe internet. Un număr semnificativ de recomandări discutate pe parcursul acestor consultări, și conținute în opiniile scrise solicitate Comisiei de la Veneția și DCAF au fost incorporate în textul legilor adoptate de Parlament, contribuind la alinierea cadrului legal cu normele și bunele practici Europene. Totuși, un număr semnificativ de propuneri și obiecții venite din afara parlamentului sau de la opoziție, nu sunt suficient analizate în Parlament. În perioada august 2022-Iulie 2023 de exemplu, nici un proiect de lege care îi are drept autori doar pe deputații din opoziția parlamentară nu a fost promovat și adoptat²²⁸. Prin aceasta majoritatea politică își asumă pe deplin actul de guvernare.

²²⁶ Ibidem.

²²⁷ Notă: În anul 2023 Comisia de la Veneția a adoptat 11 opinii pe proiecte de lege aflate în procedură legislativă în Parlamentul Moldovei. Dintre acestea, două opinii au fost solicitate de Comisia pentru Securitate Națională, Apărare și Ordine Publică, pe proiectele de lege reglementând activitatea SIS. <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=48&year=all>

²²⁸ Monitorizarea activității Parlamentului de legislatura a XI-a, în perioada august 2022 – iulie 2023. Raport. Promo-Lex. 2023. Disponibil: Promo-LEX | RAPORT ANUAL: Monitorizarea activității Parlamentului de legislatura a XI-a, în perioada august 2022 – iulie 2023 (promolex.md)

Eficiență: În fapt, prin eficiență înțelegem utilizarea rațională și profesională a resurselor disponibile. Pornind de la statut, Comisia nu dispune de un buget propriu. Cheltuielile legate de activitatea curentă sunt acoperite din bugetul Parlamentului, iar cheltuieli excepționale solicitate de Comisie pentru activități speciale de control parlamentar trebuie aprobate de conducerea parlamentului. Bugetul Parlamentului este în creștere în ultimii ani, aceasta neafectând însă suportul accesibil Comisiei, care de decenii are același număr de consultanți care îi sprijină activitatea: trei.

Bugetul alocat pentru activitatea Parlamentului

Anul	Bugetul alocat (mii MDL)
Anul 2020	153.442,8
Anul 2021	169.959,8
Anul 2022	171.393,5
Anul 2023	190.022,7

Sursa: elaborat de către autor în baza legilor bugetului de stat anuale²²⁹.

Vom califica eficiența la un nivel mediu, luând în considerare utilizarea scăzută a potențialului uman. Se va considera faptul că, din anul 2018, nu s-a efectuat niciun audit al rapoartelor financiare ale Secretariatului Parlamentului.²³⁰

Eficacitate: Activitatea parlamentară a crescut în intensitate în ultimii doi ani, lucru evidențiat de toate statisticile parlamentare accesibile public. Numărul ședințelor Comisiei aproape s-a dublat (crescând de la 27 în 2021 la peste 50 în 2022-23) iar numărul rapoartelor pe fond elaborate de Comisie pe proiecte de legi crescut de la 27 în 2021 la 46 respectiv 60 în 2022 și 2023. Activitatea legislativă a Comisiei va fi probabil și mai accelerată datorită efortului de armonizare cu aquis-ul european. Performanța și utilizarea efectivă a mecanismelor de control parlamentar ridică însă semne de întrebare. Concluzionând, sunt de notat câteva aspecte care pot fi îmbunătățite în eficacitatea Comisiei:

calitatea avizelor/rapoartelor și deciziilor adoptate urmare a audierilor – avizele și rapoartele au deseori un caracter formalizat, neconținând alte informații decât numărul de membri care au votat pentru dezbaterea proiectului în plenul Parlamentului. Mai grav, deseori, deciziile adoptate, urmare a audierilor, nu conțin decât o expunere a argumentelor/poziției autorității auditate, nefiind însoțite de vreo analiză fundamentală a situației care ar fi efectuată de către Comisie;

229 Legea bugetului de stat pentru anul 2020, nr. 172 din 19.12.2019. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 393-399/321 din 27.12.2019; Legea bugetului de stat pentru anul 2021, nr. 258 din 16.12.2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 353-357/290 din 22.12.2020; Legea bugetului de stat pentru anul 2022, nr. 205 din 06.12.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 315-324/478 din 24.12.2021; Legea bugetului de stat pentru anul 2023, nr. 359 din 22.12.2022. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 435-437/807 din 22.12.2022.

230 Pagina Curții de Conturi. Disponibil : Curtea de Conturi a Republicii Moldova (ccrm.md)

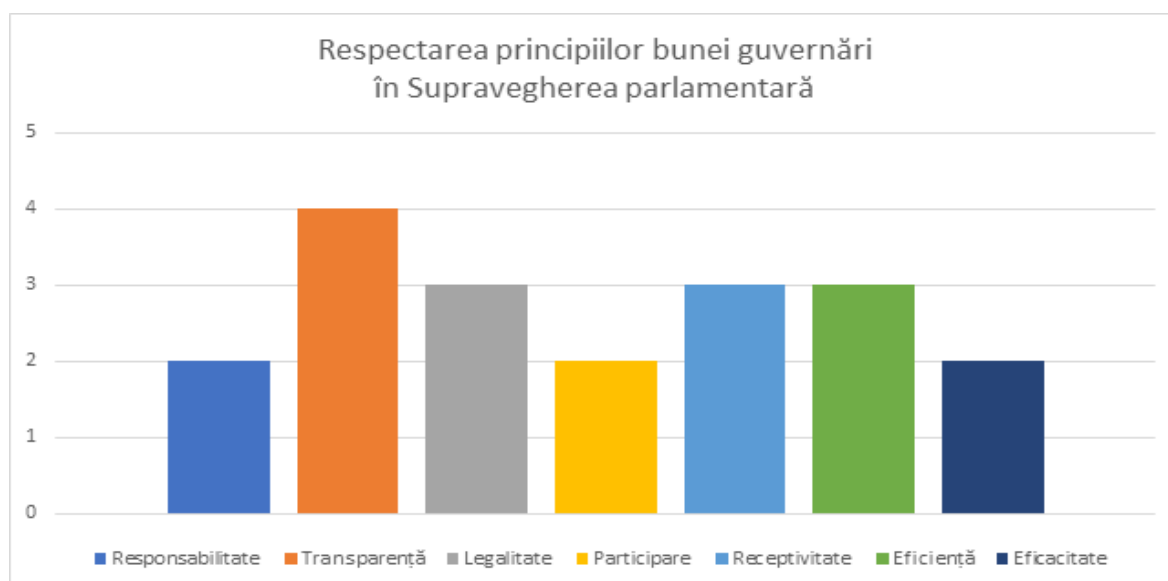
PARTEA II

respectarea termenelor – aceasta se referă atât la felul cum se exercită funcția legislativă, cât și la felul cum se exercită funcția de control parlamentar;

monitorizarea procesului de executare a propriilor decizii și recomandări – există multe cazuri când acestea sunt ignorate de instituțiile executive, fără vreo reacție din partea Comisiei;

(ne)funcționalitatea sub-comisiei de control SIS lasă un serviciu cheie din sectorul de securitate într-un incontestabil deficit democratic.

Principiu	Surse	Calificativ	Cuantificare
Responsabilitate	Sesizări, rapoarte, mecanisme de control intern slabe	scăzut	2
Transparență	Informații publice; rapoarte, comunicare stabilită	înalt	4
Legalitate	Cadrul normativ, rapoarte, unele aspecte legislative necesită ajustare	mediu	3
Participare	Componenta Comisiei nu întrunește exigențele egalității de șanse	scăzut	2
Receptivitate	Consultări publice, Observații, grad scăzut de integrare a propunerilor din mediul profesional și de expertiză	mediu	3
Eficiență	Legile bugetelor de stat anuale, cu grad scăzut de utilizare a resurselor umane	mediu	3
Eficacitate	Rapoarte prezentate, nu toate scopurile de supraveghere parlamentară atinse	scăzut	2
Total		Mediu	19



6.4 Recomandări

Însumând cele expuse, ar fi de recomandat Parlamentului, inclusiv Comisiei:

- implementarea tuturor restanțelor din cadrul rundei a IV-a de evaluare a Republicii Moldova de către GRECO (eficientizarea procedurilor de ridicare a imunității, precum și adoptarea unor reguli de etică pentru deputați, care ar conține și reguli privind comunicarea cu terții);
- respectarea termenelor de examinare a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative, de prezentare a rapoartelor și avizelor, cuprinzătoare și fundamentale, asupra acestora;
- contribuirea la aplicarea, corectă și uniformă, a legilor prin emiterea avizelor consultative;
- valorificarea efectivă și eficientă a instrumentarului de control parlamentar: analiza rapoartelor, audieri, vizite în teren, anchete parlamentare;
- asigurarea funcționalității (inclusiv a accesului la informații) a Subcomisiei pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității SIS;
- asigurarea audierii, efective și eficiente, în termenele stabilite de lege, a autorităților publice centrale competente, inclusiv a rapoartelor de activitate ale acestora;
- asigurarea finalității procesului de audiere prin publicarea, dar și monitorizarea procesului de executare, a deciziilor și recomandărilor adoptate;
- monitorizarea, în termenele stabilite de lege, a implementării legilor, hotărârilor și adreselor Curții Constituționale, documentelor de politici în domeniu;
- asigurarea publicării, pe pagina web oficială a Parlamentului, a tuturor materialelor aferente proiectelor de acte legislative;
- valorificarea tuturor mecanismelor în vederea asigurării transparenței procesului decizional, inclusiv înființarea și consultarea grupurilor de lucru din experți și specialiști în materie, reprezentanți ai părților interesate;
- asigurarea transparenței activității prin înregistrarea audio/video a ședințelor, dar și publicarea, pe pagina web oficială a Parlamentului, a proceselor-verbale și a înregistrărilor audio/video a ședințelor.

CAPITOLUL 7. CONTROLUL JUDECĂTORESC

7.1 Reglementare

Controlul judecătoresc înseamnă verificarea exercitată de către instanțele de judecată asupra actelor, acțiunilor, inacțiunilor autorităților și se realizează prin soluționarea plângerilor persoanelor, acțiunilor formulate privind examinarea legalității și temeiniciei acestor acte etc. Acest control este efectuat de către judecătorii de drept comun (sau specializați în materia contenciosului administrativ). Pe de altă parte, controlul asupra acțiunilor procesuale efectuate în cadrul urmăririi penale sau în cadrul activității speciale de investigație este efectuat de către judecătorul de instrucție²³¹. Recursurile asupra deciziei judecătorului de instrucție se examinează de către un complet la nivel de curte de apel.

Pentru aceste reglementări există legislație specială cu privire la măsurile speciale de investigație, autorizarea și controlul lor.

Măsurile contrainformative efectuate de către Serviciul de Informații și Securitate (SIS) sunt autorizate de către un judecător de la Curtea de Apel Chișinău, iar recursurile vor fi examinate de către un complet din trei judecători de la Curtea Supremă de Justiție (CSJ)²³². Având în vedere specificul prezentului raport, evaluarea controlului judecătoresc efectuat asupra sectorului de securitate, se va referi cu precădere la activitatea judecătorilor de instrucție.

7.2 Performanță

Din anul 2003, în fiecare judecătorie din Republica Moldova există judecători de instrucție. Din anul 2012, aceștia au fost integrați în sistemul judecătorilor de drept comun. Astfel, atribuțiile judecătorului de instrucție sunt exercitate de către judecători de drept comun desemnați de către Consiliul Superior al Magistraturii. În sistemul judecătoresc în ultimii ani, activează în medie 42-45 de judecători de instrucție de bază. La stabilirea numărului

231 Notă: Prevederile de bază privind activitatea judecătorului de instrucție este constituit din art. 15¹ din Legea nr. 514/1995 privind organizarea judecătorească care reglementează statutul și modul desemnării judecătorilor de drept comun pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție și Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122/2003 care reglementează competențele și modul de exercitare a acestor competențe, inclusiv activitatea acestuia la examinarea măsurilor speciale de investigații, a măsurilor procesuale de constrângere, a acțiunilor de urmărire penală, cât și la dispunerea controlului judiciar;

232 Legea privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă, nr. 179/2023 disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138152&lang=ro

acestora s-a plecat de la prezumția că în fiecare instanță judecătorească ar trebui să fie cel puțin un judecător de instrucție²³³.

În ultimii ani, s-au depus eforturi importante pentru a îmbunătăți legislația care reglementează activitatea acestora. Cu toate acestea, în practică, deși controlul efectuat de către judecătorii de instrucție are misiunea principală de a asigura protecția drepturilor persoanei, se perpetuează practica privind aplicarea excesivă a arestului și autorizarea cu ușurință a demersurilor cu privire la interceptarea și înregistrarea comunicărilor²³⁴. De exemplu, judecătorii de instrucție au admis circa 97% din demersurile privind interceptarea și înregistrarea comunicărilor examinate (în 2021, din 5863 au fost acceptate 5652 (96.4%), iar în 2022, din 7036 - acceptate 8878 (97.8%)²³⁵.

Mecanismul de control judecătoresc împotriva acțiunilor, inacțiunilor și actelor organului de urmărire penală și ale organului care exercită activitatea specială de investigații pare la fel ineficient. De exemplu, în anul 2022 din 4708 cereri depuse 2725 (60%) au fost respinse²³⁶. Același tablou se conturează și la nivelul curților de apel, prin deciziile pe care le emit în procedurile de recurs împotriva încheierilor judecătorilor de instrucție.

În cadrul controlului judecătoresc asupra „mandatului de securitate” (măsurii contrainformative) examinarea unui asemenea demers are loc în decurs de 24 de ore. Pe parcursul examinării demersului, la solicitarea judecătorului sau din inițiativa SIS, se prezintă informațiile și materialele care justifică necesitatea realizării măsurii respective, fără a dezvălui datele de identificare ale persoanelor care colaborează confidențial cu SIS. Totodată, măsurile contrainformative pot fi desfășurate, ca excepție, fără mandat judecătoresc, în baza ordonanței motivate a conducerii SIS, în cazul în care există circumstanțe excepționale care nu permit amânarea acesteia, iar mandatul judecătoresc nu poate fi obținut fără expunerea la un risc esențial de întârziere care să poată duce la pierderea informațiilor relevante sau să pună într-un pericol iminent securitatea statului sau a persoanelor. În acest caz, judecătorul este informat în termen de 24 de ore de la dispunerea măsurii contrainformative despre desfășurarea acesteia, prezentându-i-se materialele în care este argumentată necesitatea

233 Judecătorii de instrucție la 15 ani de activitate – bilanțuri și perspective de viitor? Raport. Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2018. Disponibil: https://crjm.org/wp-content/uploads/2018/12/Judec%C4%83torii-de-instruc%C5%A3ie_RO_web.pdf.

234 Activitatea judecătorilor de instrucție în Republica Moldova, Probleme normative și practice, Studiu, Consiliul Europei, 2022, Disponibil la: <https://rm.coe.int/studiu-activitatea-judecatorilor-de-instructie-in-rm/1680aa90b0>

235 Rapoarte generale, AAIJ, disponibile la: <https://aaij.justice.md/ro/reports>

236 Raport privind examinarea plângerilor împotriva acțiunilor organului de urmărire penală și ale organului care exercită activitatea operativă de investigație în anul 2022, AAIJ. Disponibil la: <https://aaij.justice.md/files/document/attachments/14.%20PI%C3%A2ngeri%20%C3%AEmpotriva%20ac%C8%9Biunilor%20organelor%20de%20urm%C4%83rire%20penal%C4%83%20%2810%29.pdf>

PARTEA II

realizării măsurii respective și circumstanțele excepționale care nu au permis amânarea acesteia. Dacă există temeuri și motive suficiente, judecătorul confirmă, prin încheiere motivată, legalitatea realizării măsurii contrainformative. În caz contrar, el declară ilegalitatea desfășurării măsurii respective, iar măsura respectivă se sistează. Cu toate acestea, decizia dată desigur SIS o poate contesta cu recurs la CSJ.

SIS în termen de 5 zile lucrătoare de la data clasării dosarului, informează persoanele în privința cărora au fost realizate măsurile respective, notificând despre aceasta judecătorul care a emis mandatul judecătoresc. Cu toate acestea, legea permite ca persoana să nu fie informată dacă există motive de a considera că aceasta ar putea expune unui risc esențial viața sau sănătatea persoanelor, ar periclita altă investigație în desfășurare, ar dăuna securității statului sau ar aduce prejudicii scopului pentru care au fost realizate măsurile contrainformative. De fapt, această prevedere instituie „o scuză” pentru a informa destul de rar persoanele²³⁷. Ofițerul de informații care a efectuat cercetarea cauzei întocmește un raport în formă scrisă, în care specifică detaliat motivele respective și îl prezintă spre aprobare directorului SIS. Dacă raportul este aprobat, directorul Serviciului solicită judecătorului care a emis mandatul judecătoresc autorizarea neinformării persoanei. La rândul său, judecătorul poate autoriza neinformarea **permanentă** sau neinformarea pentru o perioadă determinată, dar nu mai mare de 1 an. La expirarea perioadei respective, SIS este obligat să reevalueze temeiurile care au stat la baza neinformării persoanei și poate să solicite autorizarea neinformării persoanei pentru o nouă perioadă.

7.3 Respectarea principiilor bunei guvernări

Responsabilitate. Conform unui sondaj recent, există o încredere scăzută în judecători, care se datorează ilegalităților admise de către aceștia și neaplicării sancțiunilor pentru aceste abateri²³⁸ și o încredere joasă a societății în activitatea SIS²³⁹. Se pare că mecanismul de control judiciar al activității SIS nu este eficient. Adicional, legea mai instituie Parlamentul, procuratura și control intern al SIS. Rolul actual oferit Parlamentului este insuficient. Supravegherea parlamentară va fi efectuată anual, când conducerea SIS va prezenta un raport în cadrul unei ședințe închise a subcomisiei specializate unde vor fi prezentate informații statistice despre operațiunile finalizate de SIS, dacă divulgarea lor nu va prejudicia securitatea statului. Informații despre operațiunile în derulare nu se vor

237 Opinie juridică la proiectul de lege privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă, CRJM, 2023D disponibilă la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2023/05/2023-05-01-CRJM-Op-reform-SIS-masuri.pdf>

238 Percepția judecătorilor, procurorilor și avocaților despre justiție și fenomenul corupției, Sondaj, CRJM. Iulie 2023. Disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2023/10/PPJ-2023-CRJM-RO-web.pdf>

239 Percepții publice asupra sistemului de securitate și apărare al Republicii Moldova, Sondaj, Octombrie 2022, PISA. MD. Disponibil la: <https://pisa.md/wp-content/uploads/2023/01/Perceptii-publice-asupra-sistemului-de-securitate-si-aparare-a-Republicii-Moldova.pdf>

prezenta. Datele statistice și alte date care ar putea vorbi despre problemele sistemice din SIS trebuie să fie publice și Subcomisia va emite un raport special pentru a atrage atenția publicului și Parlamentului asupra activităților care necesită un răspuns urgent. În cazul în care subcomisia parlamentară constată că există bănuieli rezonabile privind admiterea încălcărilor grave în activitatea informativă/contrainformativă a SIS, aceasta poate solicita efectuarea unei anchete parlamentare sau poate sesiza Procurorul General. Cu regret, supravegherea parlamentară asupra activității SIS s-a dovedit insuficientă și netransparentă în trecut. Legea actuală nu răspunde în totalitate cerințelor de responsabilitate or nu este clar dacă în baza acelor date statistice prezentate de SIS se vor putea identifica eventuale abuzuri. La fel nu este clar mecanismul de verificare a abaterilor concrete a conducerii SIS și/sau ofițerilor SIS care au efectuat măsuri contrainformative ilegale. În necunoaștere despre un eventual abuz, organele de drept (procuratura) nici nu vor avea posibilitatea investigării acestora.

Transparență. În situații excepționale, judecătorii (de instrucție și de drept comun) au competența de a nu permite prezența publicului, inclusiv instituțiilor media, la toate sau la unele părți ale procesului. Aceste situații excepționale se limitează strict la cazurile reglementate, printre care „din considerentele respectării ordinii publice, ale moralei sau ale securității naționale”. Orice restricție de acest gen trebuie totuși să fie justificată și evaluată în mod riguros în fiecare caz separat, și supusă unui control judiciar continuu. Cu toate acestea, în majoritatea cazurilor când se solicită examinarea în ședință închisă a cazurilor unde este invocată „securitatea națională”, judecătorii mai degrabă admit asemenea demersuri. Mecanismul de informare a persoanei despre măsuri de asemenea este foarte volatil și permite de facto ca persoana să nu fie informată niciodată că a fost supusă supravegherii de către SIS. Mai mult, informarea în cazul SIS nu presupune și accesul la dosar. La fel, Modulul de Raportare Statistică din cadrul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD), gestionat de către Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești (AAIJ) nu generează date statistice cu referire la materiale/demersurile care au parvenit la judecătorii de instrucție de la ofițerii SIS, numărul materialelor admise de judecătorul de instrucție în acest sens, ori câte și ce tipuri de acțiuni/măsuri cel mai des solicitate de către ofițerii SIS²⁴⁰. Deși AAIJ generează rapoarte și date privind examinarea demersului privind autorizarea efectuării acțiunilor de urmărire penală, măsurilor operative de investigații sau aplicării măsurilor procesuale de constrângere²⁴¹, totuși nu oferă date dezagregate privind subiectul / instituția care solicită aceste acțiuni. Nici rapoartele anuale ale SIS nu prezintă asemenea date. Având în vedere că societatea nu va putea cunoaște care instituție de aplicare a legii solicită asemenea măsuri intruzive, s-ar crea spațiu larg pentru abuz din partea acestora.

240 Răspunsul AAIJ din august 2023 la un demers de solicitare a unor informații

241 A se vedea de exemplu, Raportul AAIJ pentru anul 2022. Disponibil la : <https://aaij.justice.md/files/document/attachments/15.%20Autorizarea%20judec%C4%83torilor%20de%20instruc%C8%9Bie%20%2811%2C12%2C13%29.pdf>

PARTEA II

Legalitate. Studiind încheieri ale judecătorilor de instrucție emise în procedura controlului judiciar, se poate observa că, și în aceste cazuri, judecătorii de instrucție, întru susținerea opiniei lor, operează cu argumentele invocate de partea acuzării²⁴². Astfel, în cadrul procesului penal, judecătorul de instrucție, în loc să fie garantul drepturilor și libertăților persoanei în procedura penală, se lasă impresia că rolul acestuia este exclusiv de a formaliza legalitatea actelor și acțiunilor organului de urmărire penală sau care efectuează măsuri speciale de investigații.

Participare. Sistemul judecătoresc în general tinde spre a respecta perspectiva de gen (49% sunt femei în justiție). Din 45 judecători de instrucție (de baza și supleanți) existenți, în mai 2023, 22 erau femei²⁴³. Nu există alte date colectate privind judecătorii și componența angajaților secretariatelor instanțelor după alte criterii, de exemplu grupuri etnice, lingvistice etc. Pe de altă parte, instanțele de judecată, inclusiv judecătorii de instrucție sunt receptivi la solicitările de participare la grupurile de lucru interinstituționale, inclusiv în coraport cu societatea civilă.

Receptivitate. Un indicator metodologic (cercetare, analiză etc.) privind gradul de receptivitate a instituțiilor furnizoare de securitate nu a fost identificat. Având în vedere scopurile prezentului articol, menționăm că la toate solicitările de informație transmise instituțiilor de resort, au fost recepționate răspunsurile în termenul legal.

Eficiență. Controlul extern asupra cheltuirii mijloacelor financiare alocate pentru asigurarea realizării activității informative/contrainformative se efectuează de către Curtea de Conturi, în ședință închisă, în condițiile Legii nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat. Controlul respectiv se efectuează în limite, care să nu permită dezvăluirea conținutului, formelor, tacticii, metodelor și mijloacelor activității informative/contrainformative, a datelor de identificare ale persoanelor care colaborează confidențial cu Serviciul sau cu Ministerul Apărării, a operațiunilor în derulare și a operațiunilor care au fost finalizate, dar a căror dezvăluire ar putea dăuna securității statului.

Eficacitate. Având în vedere concluziile multiplelor cercetări privind autorizarea măsurilor preventive privative de libertate, cât și a unor măsuri speciale de investigații și anume, numărul mare de autorizări ale acestor măsuri, cât și deficiențele caracteristice încheierilor judecătorilor în partea ce vizează motivarea deciziilor de autorizare, s-ar putea crea aparență că aceștia tind să „dea dreptate” părții acuzării la examinarea demersurilor acestora din urmă²⁴⁴. Același tablou se conturează și la nivelul curților de apel, prin deciziile pe care le emit în procedurile de recurs împotriva încheierilor judecătorilor de instrucție²⁴⁵.

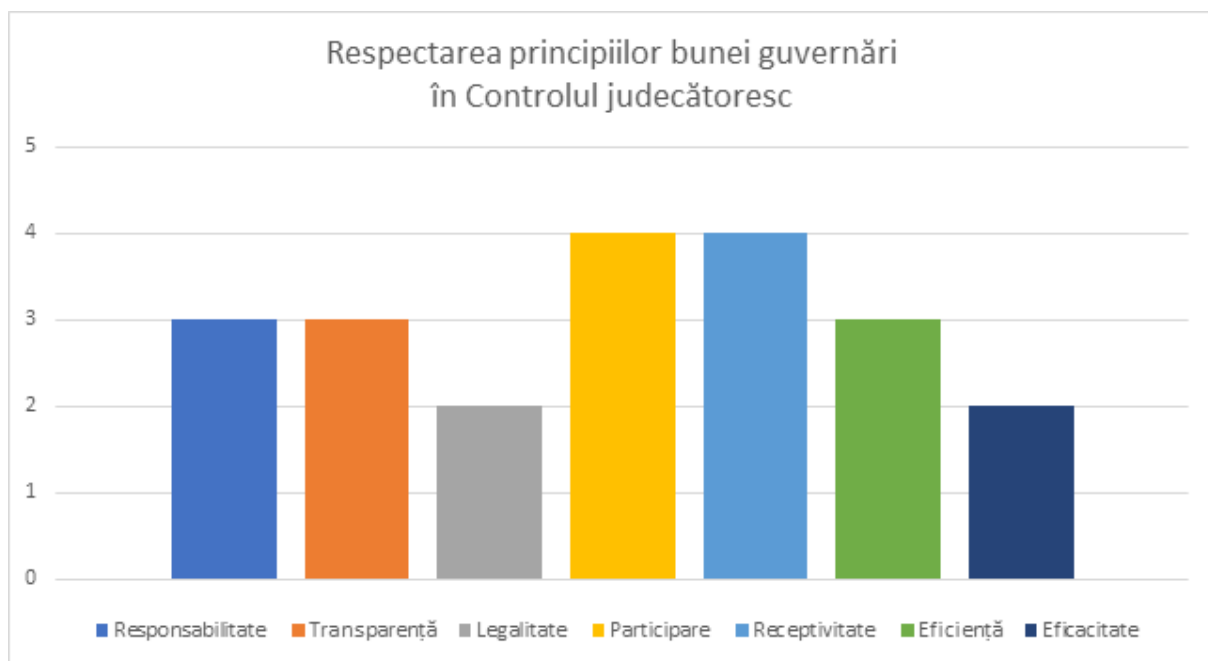
242 Activitatea judecătorilor de instrucție în Republica Moldova, Probleme normative și practice, prenotat supra, Studiu, p. 30.

243 Lista judecătorilor de instrucție, CSM. Disponibilă: http://csm.md/files/Lista_judecatorilor/Lista_de_instructie.pdf

244 Daniel Goinic, Natalia Roșca, Activitatea judecătorilor de instrucție în Republica Moldova, Probleme normative și practice, 2022 Disponibil la: <https://rm.coe.int/studiu-activitatea-judecatorilor-de-instructie-in-rm/1680aa90b0>

245 Ibidem.

Principiu	Surse	Evaluare	Puncte
Responsabilitate	Încrederea scăzută a justițiabililor în judecători, se datorează ilegalităților admise de către aceștia și neaplicării sancțiunilor pentru aceste abateri și, pe de altă parte, încrederea joasă a societății în activitatea SIS (sondaj CRJM și PISA); legislație care instituie mecanisme de control judiciar, penal și parlamentar asupra activității SIS insuficiente (legea 179/2023).	mediu	3
Transparență	Pe pagina AAIJ (www.aaij.md) lipsesc informații privind subiectul/ instituția care solicită demersurile de autorizare a măsurilor de investigație; rapoartele anuale ale SIS nu au asemenea date (www.sis.md); caracterul „permanent” închis al ședințelor de judecată ce țin de subiectul „securității statului” (raport CoE).	mediu	3
Legalitate	Necesitatea îmbunătățirii legislației, în special, ce ține de autorizarea și controlul măsurilor speciale de investigație; lipsa unor acte judecătorești publice; rata extrem de mică de refuz al demersurilor de efectuare a măsurilor speciale de investigație din partea judecătorilor de instrucție (Rapoarte statistice AAIJ); lipsa de independență funcțională a judecătorilor de instrucție (raport CoE).	scăzut	2
Participare	Accesul larg al femeilor la pozițiile de judecător; statistica privind grupurile sociale, criteriile de gen etc. Implicare și participare în grupuri de lucru interinstituționale, inclusiv cu societatea civilă.	înalt	4
Receptivitate	Pe pagina AAIJ se publică rapoarte semestriale, anuale și speciale din care pot fi extrase date relevante; solicitările de informație transmise instituțiilor de resort, au fost recepționate răspunsurile în termenul legal.	înalt	4
Eficiență	Criterii de evaluare lipsesc; bugetul alocat instanțelor de judecată a crescut în 2022 comparativ cu cel din 2021 (www.csm.md); nu este reflectat în volum deplin modul de utilizare a resurselor disponibile.	mediu	3
Eficacitate	Concluziile multiplelor cercetări naționale și internaționale (citate supra) privind autorizarea numărului imens de măsuri privative de libertate, cât și a unor măsuri speciale de investigații; deficiențe caracteristice încheierilor judecătorilor; lipsa motivării concludente ale acestora.	scăzut	2
Total		Mediu	21



7.4 Recomandări

Ajustarea modului de Raportare Statistică PIGD pentru a genera informații și date privind instituția care solicită autorizarea efectuării acțiunilor de urmărire penală, măsurilor operative de investigații. Acest lucru este imperios, în special în contextul organelor securității statului (SIS, MAI, procuratură etc).

Fortificarea capacităților în vederea motivării efective a încheierilor judecătorilor de instrucție prin reglementarea caracterului public al încheierilor judecătorului de instrucție, cu excepția cazurilor când examinarea cauzei s-a făcut în ședință închisă – cu motivarea caracterului închis al ședinței și, respectiv, confidențial al încheierii.

Excluderea posibilității judecătorului de instrucție de a autoriza neinformarea permanentă a persoanelor în privința cărora au fost realizate măsuri contrainformative ale SIS (art. 20 alin 5 din Legea 179/2023).

Monitorizarea de către organizațiile societății civile de profil a modului de implementare a legii 179/2023, în special a prevederilor ce țin de autorizarea de către judecătorii curților de apel și CSJ a măsurilor contrainformative ale SIS, și a modului în care Parlamentul își va executa funcția de control asupra activității informative/contrainformative a SIS.

CAPITOLUL 8. INSTITUȚII INDEPENDENTE

8.1 Reglementare

Instituțiile independente au misiunea de asigurare a controlului și supravegherii independente asupra activității furnizorilor de securitate, respectiv respectarea unor segmente importante ale legislației în activitatea acestora. Asemenea instituții independente pot fi mai multe, dar cele mai importante sunt: Curtea de Conturi, Centrul Național de Protecție a Datelor cu Caracter Personal, Avocatul Poporului – Ombudsman.

Rolul instituțiilor independente în guvernarea sectorului de securitate este nu mai puțin important ca și a altor actori ai sectorului. Supravegherea și controlul efectiv al aspectelor sensibile în activitatea furnizorilor de securitate asigură standardele înalte al guvernării democratice. În rândul acestora sunt respectarea disciplinei financiare și implicit neadmiterea corupției; protejarea drepturilor personale și drepturilor universale ale omului. Astfel, Instituțiile independente contribuie la respectarea legalității în activitatea furnizorilor de securitate și la responsabilizarea factorilor de decizie.

Curtea de Conturi este instituția supremă de audit în Moldova, care exercită controlul asupra modului de formare, administrare și întrebuințare a resurselor financiare publice și a patrimoniului public, inclusiv în sectorul de securitate și de către furnizorii de securitate, prin realizarea auditului public extern. Curtea de Conturi dispune de independență organizațională, funcțională, operațională și financiară. Curtea de Conturi este o instituție apolitică²⁴⁶.

Un exemplu al competențelor Curții de Conturi în privința unui furnizor de securitate îl găsim în Legea recent adoptată cu privire la Serviciul de Informații și Securitate. Aceasta stabilește că auditul public extern al situațiilor financiare ale Serviciului este efectuat de către Curtea de Conturi. Legea privind activitatea de contra informații și de informații externe, la fel stabilește obligația Curții de Conturi de a exercita controlul extern asupra cheltuirii mijloacelor financiare alocate pentru asigurarea realizării activității informative și contrainformative. Controlul respectiv se efectuează în limite care să nu permită dezvăluirea conținutului, formelor, tacticii, metodelor și mijloacelor activității informative și contrainformative, a datelor de identificare ale persoanelor care colaborează confidențial cu serviciul sau cu Ministerul Apărării, a operațiunilor în derulare și a operațiunilor care au fost finalizate, dar a căror dezvăluire ar putea dăuna securității statului.

²⁴⁶ Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi aprobată de Parlamentul Republicii Moldova, nr. 260 din 07-12-2017. În: Monitorul Oficial Nr. 1-6 art. 18 din 05-01-2018. Disponibilă: LP260/2017 (legis.md)

PARTEA II

Centrul Național de Protecție a Datelor cu Caracter Personal (CNPDCP) este organul care exercită controlul asupra conformității prelucrării datelor cu caracter personal cu cerințele legislației specializate. Centrul acționează în condiții de imparțialitate și independență²⁴⁷.

CNPDCP are împuterniciri de control asupra prelucrării datelor cu caracter personal în cadrul activității informative și contrainformative, în condițiile legislației privind protecția datelor cu caracter personal, ținând cont de particularitățile prevăzute de lege.

Avocatul Poporului (Ombudsmanul) asigură respectarea drepturilor și libertăților omului de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, și de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile. Avocatul Poporului contribuie la apărarea drepturilor și libertăților omului prin prevenirea încălcării acestora, prin monitorizarea și raportarea modului de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului la nivel național, prin perfecționarea legislației ce ține de domeniul drepturilor și libertăților omului, prin colaborarea internațională în acest domeniu, prin promovarea drepturilor și libertăților omului și a mecanismelor de apărare a acestora, prin aplicarea procedeelelor reglementate de prezenta lege. Instituția Avocatul Poporului este autonomă și independentă față de orice autoritate publică, persoană juridică, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, și față de orice persoană cu funcție de răspundere de toate nivelurile²⁴⁸.

Legea cu privire la Serviciul de Informații și Securitate, stabilește că, în activitatea sa Serviciul asigură respectarea drepturilor și libertăților fundamentale. Nu se admite limitarea drepturilor și libertăților fundamentale cu excepția cazurilor prevăzute de legislație. Persoanele ale căror drepturi și libertăți fundamentale au fost încălcate de către angajații Serviciului sunt în drept să reclame acțiunile acestora, conform legislației.

8.2 Indicatori de evaluare în buna guvernare

Pentru a putea estima colaborarea și eficiența în realizarea mandatului legal al instituțiilor independente, urmează a fi determinat în ce măsură puterile statutului cele cu atribuții active de îndeplinire a securității statului și cele cu atribuții de menținere și asigurare a drepturilor omului, desfășoară atribuțiile sale, pentru a asigura proporționalitatea acestor măsuri.

247 Legea privind protecția datelor cu caracter personal aprobată de Parlamentul Republicii Moldova, nr. 133 din 08-07-2011. În: Monitorul Oficial Nr. 170-175 art. 492 din 14-10-2011. Disponibilă: LP133/2011 (legis.md)

248 Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) aprobată de Parlamentul Republicii Moldova, nr. 52 din 03-04-2014. Disponibilă: LP52/2014 (legis.md)

Astfel, pornind de la cadrul legal, observăm că deși avem o lege specială care fundamentează conceptul de securitate a statului, în mod practic acest cadru normativ nu determină clar domeniul de competență și modul de coroborare dintre aceste autorități publice, atât pe partea de realizare cât și pe partea de control, or legea indicată la art. 9-12 determină la nivel de principii generale anumite atribuții ale Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și ale Consiliului Suprem de Securitate, iar activitatea celorlalte instituții rămânând a fi opacă sau într-o optică distinsă, la auto-gestiune.

Observăm că în Legea securității statului nr. 618/1995 lipsește mandatul subiecților de drept, cum ar fi Ministerul Apărării, Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, Avocatul Poporului, Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, Banca Națională a Moldovei, Curtea de Conturi etc., fapt care determină degenerarea obligațiilor pozitive ale statului de a repartiza în mod eficient sarcinile, dar și implicarea autorităților competente în menținerea protecției valorilor fundamentale asumate.

În continuare, nici legislația de profil a autorităților publice enunțate nu oferă o claritate privitor la rolul și mandatul legal al autorităților responsabile în contextul securității statului, excepție de la aceste constatări fiind Serviciul de Informații și Securitate (având în vedere noul cadru legal care a intrat în vigoare recent – Legea nr. 136/2023²⁴⁹) și Ministerul Apărării (Legea nr. 345/2003 cu privire la apărarea națională²⁵⁰). De remarcat că și în cazul celor două instituții, actele normative speciale operează cu noțiuni și concepte diferite: „securitatea statului” și „securitatea națională” ceea ce denotă o inconsecvență în actul de reglementare dar și a unei conduite coroborate din perspectiva acelorași valori protejate.

Pe lângă inconsecvențele privitor la mandatul legal, un alt impediment formal, determinat de cadrul legal în exercitarea prerogativelor Instituțiilor independente, îl constituie accesul la informațiile clasificate atribuite la secret de stat, deoarece art. 17 din Lege securității statului nr. 618/1995, determină expres că subiecții către care poate fi pusă la dispoziție informația atribuită la secret de stat sunt Președintele Republicii Moldova, Președintele Parlamentului, Prim-ministrul, Curtea Supremă de Justiție, Procuratura Generală și alte persoane cu funcție de răspundere ale organelor securității. În cele din urmă, prin instituirea acestei liste exhaustive de subiecți de drept, constatăm un tertip cras în ceea ce privește limitarea nejustificată de a pune la dispoziție informația relevantă spre exemplu instanțelor

249 Legea privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, nr. 136 din 08-06-2023. În: Monitorul Oficial Nr. 204-207 art. 358 din 21-06-2023. Disponibilă: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=137512&lang=ro

250 Legea cu privire la apărarea națională, nr. 345/2003. Disponibilă: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110393&lang=ro#

PARTEA II

de judecată inferioară, Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, Avocatului Poporului, Curții de Conturi etc, pentru un control efectiv, or, nu este clar cum aceste autorități publice ar putea să-și realizeze drepturile și responsabilitățile sale în contextul în care nu pot primi acces la informația specifică atribuită la secret de stat.

O altă interferență din perspectiva de reglementare și coroborare a autorităților publice autonome, constituie prerogativele atribuite Consiliului Suprem de Securitate în calitate de organ consultativ, însă care, analizează activitatea ministerelor și autorităților administrative centrale în domeniul asigurării securității naționale – ceea ce reprezintă un „*quasi*” control din partea Consiliului Suprem de Securitate în a cărei componență intră conducătorii instituțiilor reprezentative ale puterii legislative, executive și judecătorești și care este prezidat de Președintele Republicii Moldova în raport cu activitatea unor autorități publice autonome precum: Serviciul de Informații și Securitate, Procuratura Generală sau Baca Națională, deși legile speciale ale acestor autorități publice autonome determină expres inadmisibilitatea imixtiunii sau subordonării acestora în raport cu alte structuri sau funcții guvernamentale. În aceeași ordine de idei, în virtutea acestui concept determinat de Legea securității naționale, apare întrebarea în ce măsură Consiliul Suprem de Securitate în componența căruia sunt incluși reprezentanți ai puterii legislative, executive și judecătorești (din oficiu) asigură respectarea separației puterilor în stat fundamentat de art. 6 din Constituția Republicii Moldova?

O altă inconsecvență de ordin legislativ vizează interferența regimului juridic al informației atribuită la secret de stat, pe motiv că Legea securității statului nr. 618/1995 instituie alte cerințe cu privire la circuitul și accesul la informația atribuită la secret de stat decât Legea nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat.

Așadar, constatăm că concepția Legii securității statului nr. 618/1995 pare a fi depășită de timp și de efectul regulator, iar lipsa unor reglementări clare cu privire la instituțiile independente responsabile de asigurarea securității statului dar și de respectarea drepturilor fundamentale ale omului și al nediscriminării duce la aprecierea unor soluții redundante și contradictorii.

În susținerea concluziilor evocate supra privitor la lipsa unor mecanisme certe de control și supraveghere a modului în care autoritățile din sistemul organelor securității statului asigură principiile de legalitate, necesitate și eficacitate dar și respectarea drepturilor fundamentale ale omului și nediscriminării, servesc rapoartele de activitate ale autorităților competente, spre exemplu:

- Avocatul Poporului: 2020²⁵¹, 2021²⁵², 2022²⁵³ - în care chiar dacă tangențial este abordată activitatea organelor securității statului, cu regret nu regăsim un obiectiv cert creionat de a monitoriza activitatea acestora;
- Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal: 2020²⁵⁴, 2021²⁵⁵, 2022²⁵⁶ - activitatea organelor securității naționale este vizată, (SIS, PG, MAI etc.) fiind prezentate unele spețe de constatare a încălcării fie lipsa încălcărilor, dar și sunt prezentate comparat pentru ultimii ani numărul accesărilor (MAI – peste 1 milion de accesări, SIS peste 60 mii de accesări, PG peste 15 000 mii, MA – peste 1000 de accesări), însă fără a da o apreciere certă acestor accesări sistemice, în special de perspectiva legalității, a scopului urmărit și al ne-excesivității datelor.
- Procuratura Generală a Republicii Moldova: 2020²⁵⁷, 2021²⁵⁸, 2022²⁵⁹ - activitatea organelor securității statului este vizată de rapoartele de activitate a Procuraturii Generale, în care sunt prezentate anumite date statistice, inclusiv sunt prezentate anumite argumentări cu privire la caracterul limitat al controlului realizat în condițiile Legii nr. 59/2012 privind activitatea specială de investigație.

A se menționa că NU în toate cazurile organelor securității statului sunt prezente spre acces public rapoartele de activitate, cum ar fi: Serviciul de Informații și Securitate (deși pe pagina web există rubrică intitulată Rapoarte de activitate²⁶⁰, în realitate aceasta nu conține informații relevante).

În același context, a se remarca că în ultimii ani (2020, 2021, 2022), prezentarea rapoartelor de activitate de către organele securității statului avea loc într-un mod formal, prin expedierea rapoartelor către destinatari (Parlament, Guvern, Președinție) însă fără a fi audiați conducătorii acestor autorități în ședință publică.

Lipsa unui cadru legal adecvat cu privire la atribuțiile, mandatul legal și modul de colaborare a organelor securității naționale dar și în raport cu societatea civilă (ajustat la riscurile și necesitățile actuale), generează un nou „fenomen” național, de a aproba diferite tipuri de

251 <http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/04/RAPORT2020romana.pdf>

252 http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2022/03/AP_raport_2021.pdf

253 http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2023/06/Raport-DO_net_machetat.pdf

254 https://datepersonale.md/wp-content/uploads/2021/03/raport_de_activitate_2020cop.pdf

255 https://datepersonale.md/wp-content/uploads/2022/03/raport_de_activitate_2022_rom_01-03.pdf

256 https://datepersonale.md/wp-content/uploads/2023/03/raport_de_activitate_2022_rom.pdf

257 <https://www.procuratura.md/sites/default/files/2023/04/Raport%20de%20activitate%20a%20Procuraturii%20Republicii%20Moldova%20pentru%20anul%202020.pdf>

258 https://www.procuratura.md/sites/default/files/2023-01/2022-03-21_RAPORT%20de%20activitate%20FINAL.pdf

259 <https://www.procuratura.md/sites/default/files/2023-03/RAPORT%20DE%20ACTIVITATE%202022.pdf>

260 https://sis.md/ro/rapoarte_de_activitate

PARTEA II

ordine interinstituționale cu forță normativă însă care nu se publică în Monitorul Oficial sau în alte surse publice (cum ar fi pagina web²⁶¹ a Procuraturii Generale în care lipsesc principalele acte normative interinstituționale în conformitate cu care sunt realizate atribuțiile PG în raport cu CNA; SIS; IGP; etc.), sau semnarea unor Acorduri de colaborare interinstituționale (spre exemplu: Acord de colaborare Curtea de Conturi a Republicii Moldova și Serviciul de Informații și Securitate²⁶²; Curtea de Conturi a Republicii Moldova și Procuratura Generală²⁶³, Ministerul Apărării și Mitropolia Moldovei²⁶⁴, Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal și Inspectoratul General al Poliției²⁶⁵). Așadar, conform raționamentelor CtEDO, cooperarea între autoritățile publice trebuie să aibă loc în baza legii (actului normativ) și nicidecum în baza unor înțelegeri interinstituționale. Mai simplu spus, nu este necesar de a semna Acord de colaborare între 2 autorități publice în scopul executării mandatului legal – sarcinilor și atribuțiilor desemnate prin actele normative.

Principiu	Surse	Evaluare	Puncte
Responsabilitate	Grad înalt de responsabilitate în fața Parlamentului; nivel scăzut de corupție; încredere înaltă din partea societății.	mediu	3
Transparență	Pe paginile oficiale sunt publicate rapoarte de activitate. Serviciile de presă oferă informații actualizate despre subiecte importante.	înalt	4
Legalitate	Legislație actualizată în majoritatea sa. Principiile buneii guvernării sunt reflectate în măsură scăzută. Necesită perfecționare.	mediu	3
Participare	Accesul larg al femeilor și altor categorii la activitate și la decizii; implicare și participare în grupuri de lucru interinstituționale, inclusiv cu societatea civilă.	mediu	3
Receptivitate	Nivel înalt de răspuns la adresări și propuneri, cu unele deficiențe de comunicare.	înalt	4
Eficiență	Nivel mediu de profesionalism în utilizarea resurselor disponibile, care în majoritatea sa sunt suficiente. Necesită raționalizarea utilizării resurselor.	mediu	3
Eficacitate	Scopurile controlului independent sunt atinse slab, din cauza dependenței ridicate față de factorul politic.	scăzut	2
Total / Media		Mediu	22

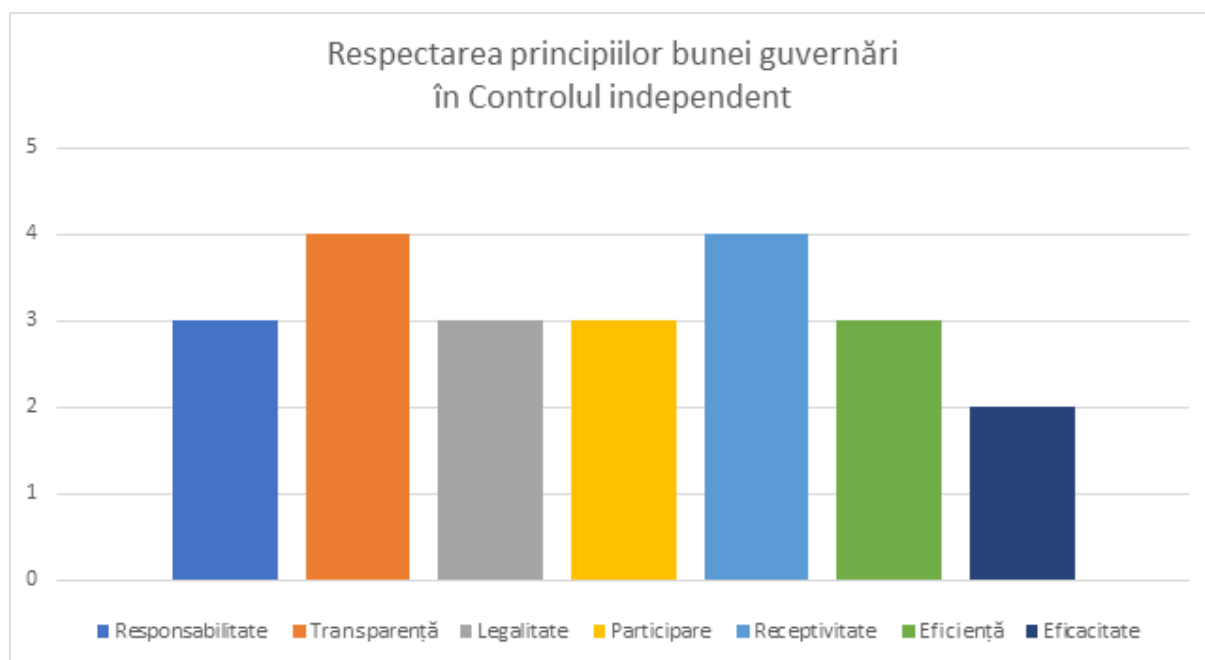
261 <https://www.procuratura.md/index.php/despre-noi/acte-departamentale.html>

262 https://www.ccrm.md/ro/upload/6107ce2bb025d/1978/attached_files

263 https://www.ccrm.md/ro/upload/6107ce2bb4c72/1981/attached_files

264 <https://mitropolia.md/biserica-si-ministerul-apararii-au-semnat-un-acord-de-colaborare/>

265 <https://politia.md/ru/node/20979>



8.3 Concluzii

Remarcăm caracterul învechit și desuet al actelor normative de bază care reglementează activitatea de asigurare a securității statului, dar și interferența de concept: „securitate statului” și „securitatea națională”, care, în mare măsură, contravine atât prevederilor Legii Supreme²⁶⁶ (art. 54, alin. (4), dar și Convențiilor și tratatelor internaționale. Astfel, se recomandă de a aduce modificările de rigoare pentru unificarea conceptului în favoarea „securității naționale”.

De asemenea, constatăm cu desăvârșire că necesită modificări cu privire la desemnarea și ajustarea listei autorităților competente de asigurarea securității statului (cum ar fi Ministerul Apărării) dar și de menținere în contrabalanță a drepturilor fundamentale ale omului, a cerințelor de legalitate, eficiență și necesitate, prin determinarea expresă a mandatului instituțiilor precum: Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, Avocatul Poporului, Curtea de Conturi.

266 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ro#

CAPITOLUL 9. SOCIETATEA CIVILĂ ÎN GUVERNAREA SECTORULUI DE SECURITATE

9.1 Dezvoltarea și consolidarea societății civile - element al procesului democratic

Complexitatea sistemului de securitate și apărare, precum și a conceptului de control democratic asupra sectorului de securitate și apărare, impun cerințe specifice pentru abordarea problemelor ce țin de securitatea națională, inclusiv și cea legată de rolul societății civile în guvernanta sectorului de securitate.

Prin noțiunea de societate civilă ne vom referi la totalitatea fundațiilor, organizațiilor neguvernamentale (ONG-uri) și grupuri active în analiza, monitorizarea și supravegherea politicilor, inclusiv societatea civilă mai largă (universități, sindicate, etc.). Totodată, aceasta se referă la toate formele de acțiune socială întreprinse de către persoane fizice sau de către grupuri care nu au legătură cu autorități ale statului și nici nu sunt gestionate de acestea. Astfel, organizațiile societății civile sunt structuri organizaționale ai cărei membri servesc interesul general printr-un proces democratic și care are un rol de mediator între autoritățile publice și cetățeni.²⁶⁷

Dezvoltarea și consolidarea societății civile are o importanță cheie pentru valorile fundamentale, democratice și pluraliste ale oricărei țări, dar și pentru încurajarea implicării cetățenilor în procesele de dezvoltare a țării, pe de o parte, și asigurarea bunei guvernări, pe de altă parte. Implicarea societății civile în procesul de elaborare a politicilor de guvernare reafirmă drepturile constituționale ale cetățenilor, inclusiv dreptul la libertatea de asociere, libertatea întrunirilor, libertatea de exprimare, dreptul la informație. Mai mult ca atât, în mediul actual de securitate este esențial ca guvernele să includă societatea civilă ca partener deplin în democratizarea guvernanței sectorului de securitate. Prin activitatea sa, societatea civilă contribuie la o dezvoltare comprehensivă a sectorului de securitate prin identificarea necesităților de securitate și monitorizarea procesului de implementare a politicilor. Susținerea societății civile reprezintă o modalitate de a stimula coeziunea socială și crearea capitalului social durabil.²⁶⁸

267 EUR-Lex - civil_society_organisation - EN - EUR-Lex (europa.eu), articolul 15 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene recunoaște rolul societății civile în buna guvernare a Uniunii Europene (UE). Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/RO/legal-content/glossary/civil-society-organisation.html#:~:text=Societatea%20civil%C4%83%20se%20refer%C4%83%20la,nu%20sunt%20gestionate%20de%20acestea>.

268 Strategia de dezvoltare a societății civile din Republica Moldova. Disponibilă la: <https://msmps.gov.md/sites/default/files/strategia-de-dezvoltare-a-societ-ii-civile-din-republica-moldova-2012-2015.pdf>

Conform *Raportului de Țară CSO Meter 2023*²⁶⁹, elaborat de PromoLex, în anul 2023 au fost înregistrate mai multe evoluții pozitive în mediul de activitate al organizațiilor societății civile, în special în ceea ce privește dreptul de a participa la luarea deciziilor, sprijinul acordat de stat, cooperarea Stat - OSC și drepturile digitale. Schimbările pozitive au fost influențate în mare parte de implementarea acțiunilor conforme cu condiționalitățile UE pentru deschiderea negocierilor de aderare, concentrându-se, în special, pe implicarea societății civile în procesele decizionale la toate nivelurile. Cu toate acestea, raportul stabilește că dreptul la viață privată a înregistrat un regres, comparativ cu anul precedent. Plus, OSC-urile continuă să se confrunte cu provocări precum transparența redusă a proceselor decizionale, accesul dificil la surse alternative de finanțare și retorica anti-OSC în spațiul public. În acest context, putem adăuga că încă sunt discuții cu privire la contribuția sau expertiza OSC în materie de securitate.

Relevant pentru raportul dat cu privire la GSS este că evoluția pozitivă în activitatea societății civile poate reflecta și capacitatea acesteia de a se implica în procesele de guvernare. Plus, societatea civilă se caracterizează prin independența sa față de puterea politică, dar menține un dialog permanent cu aceasta pentru a pune bazele unei guvernări incluzive și participative. Acesta este rolul său în guvernare, în general, și în guvernarea securității, în special. Cu toate acestea, există provocări semnificative cu care se confruntă societatea civilă în acest proces, în special atunci când este vorba de subiecte ce țin de securitatea națională. Societatea civilă din Republica Moldova, în prezent, este mai activă și mai organizată decât acum câțiva ani, dar un număr destul de redus de organizații ale societății civile se specializează pe subiecte de securitate și apărare. Mediul de securitate fragil a adus în atenția publicului și în lista preocupărilor subiectele de securitate, ceea ce a motivat tot mai multe ONG-uri să se preocupe de ele, sau de subiecte adiacente sectorului. Apropierea de Uniunea Europeană a favorizat procesul de implicare a reprezentanților societății civile în platformele de consultare cu instituțiile publice. Astfel, accesul societății la discuțiile pe marginea diferitor legi, strategii și politici publice și-a pierdut caracterul „elitist”, iar instituțiile statului sunt obligate să implice reprezentanții societății civile și să ia în calcul recomandările parvenite de la ei în procesul elaborării politicilor de securitate.

9.2 Rolul și importanța societății civile și a organizațiilor necomerciale în guvernarea sectorului de securitate

În mediul actual de securitate este esențial ca guvernele să includă societatea civilă ca partener deplin în democratizarea guvernării sectorului de securitate. Prin activitatea sa,

269 CSO METER. O busolă pentru un mediu favorabil și împuternicirea OSC-urilor. Raport de Țară. Republica Moldova 2023. Disponibil la: https://csometer.info/sites/default/files/2023-12/Moldova%202023%20CSO%20Meter%20Country%20Report%20RO_2.pdf

PARTEA II

societatea civilă contribuie la o dezvoltare comprehensivă a sectorului de securitate prin identificarea necesităților de securitate și monitorizarea procesului de implementare a politicilor. În prezent, atât din punct de vedere a puterii publice cât și a societății civile, avem o deficiență tehnică în ceea ce privește abordarea privind rolul societății civile. Așadar, în mare parte, controlul din partea societății civile este apreciat ca fiind politicile și activitățile promovate de către organizațiilor necomerciale, deși, în esență, ca punct de pornire și imperativ definitoriu trebuie să constituie „puterea de control a unei simple persoane fizice în contextul exercitării drepturilor și atribuțiilor autorităților publice.

În prezent, actorii societății civile au la dispoziție numeroase instrumente pentru a face eficientă guvernarea sectorului de securitate și apărare.²⁷⁰ Deși responsabilizarea instituțiilor de securitate reprezintă o componentă importantă a activității OSC-urilor, acestea nu ar trebui să se limiteze la supraveghere și critică. Totodată, accesul limitat la informația publică nu permite efectuarea unor analize și recomandări adecvate din partea OSC-urilor, inclusiv mediul academic și drept consecință, în prezent, există un număr limitat de ONG-uri în Republica Moldova specializate pe segmentul securității și apărării care să furnizeze produse de calitate în acest domeniu. Consolidarea impactului societății civile asupra reformei și guvernantei sectorului de securitate prin parteneriate constructive chiar și atunci când OSC-urile au o idee clară a contribuțiilor lor posibile la GSS, întâmpină blocaje în momentul în care mai mulți factori pot împiedica implicarea efectivă în aceste procese. Fragmentarea societății civile dispersează eforturile și împiedică optimizarea muncii și impactului OSC-urilor²⁷¹. În acest sens, ar fi necesar ca ele să se prezinte ca parteneri, propunând recomandări și consiliere, oferind servicii care să completeze cele oferite de instituțiile de securitate.

În cazul Republicii Moldova, societatea civilă, în general, a înregistrat evoluții importante în capacitatea sa de a se implica în procesele de guvernare (inclusiv în grupurile de lucru de elaborare a politicilor de securitate și a legislației cu referire la securitatea statului etc.). Cu toate acestea, există provocări semnificative cu care se confruntă societatea civilă în acest proces, în special atunci când este vorba de subiecte ce țin de securitatea națională. Pe de o parte, există o istorie de suspiciune/ neîncredere reciprocă între guvern/ instituțiile de securitate și societatea civilă, ceea ce duce la lipsa de dorință a societății civile de a se angaja în dialog cu sectorul de securitate. Pe de altă parte, lipsește un mecanism funcțional de consolidare a societății civile, pentru a spori capacitatea de influențare asupra procesului de guvernare a sectorului de securitate.

270 Notă: Definiția extinsă a guvernării sectorului de securitate ca fiind un proces cuprinzător, care își propune să consolideze instituțiile ce asigură securitatea și justiția, făcându-le eficiente, transparente și responsabile pentru asigurarea nevoilor oamenilor și respectarea drepturilor acestora. Prin aceste mecanisme, OSC-urile pot aduce o contribuție practică la îmbunătățirea guvernării sectorului de securitate.

271 Cartografierea societății civile în sectorul securității naționale. Disponibilă la: https://pisa.md/wp-content/uploads/2023/02/1_Cartografierea-societatii-civile-in-sectorul-securitatii-nationale-a-RM-1.pdf

Societatea civilă este deseori considerată a fi un mecanism important, deși informal de supraveghere publică și responsabilizare a instituțiilor din sectorul de securitate. Aceasta reprezintă un factor crucial pentru împuternicirea oamenilor, consolidarea responsabilității politice și îmbunătățirea calității și incluziunii.

În cele din urmă, putem constata cu certitudine că nivelul de democrație în cadrul unui stat democratic este direct proporțională cu puterea de control a persoanei fizice de a influența anumite procese și politici publice, care au menirea să asigure siguranța și securitatea.

Așadar, instrumentele puse la dispoziție de către stat trebuie să fie focusate asupra persoanei fizice (indiferent de sex, viziuni politice, apartenență socială, naționalitate, reședință etc.), a nu se confunda cu cetățeanul (care reprezintă mai mult un arhaism sovietic discriminatoriu). La moment, observăm că persoanei fizice în mare îi este conferit unicul instrument – dreptul la justiție și dreptul la asociere, însă, prezența individuală a acestuia la chestiunile care rezonază cu interesul public pe segmentul securității, practic lipsesc, cum ar fi: participarea la consultările publice, consiliile consultative etc.

Capacitatea cetățenilor de a obține informația necesară despre inițiativele și politicile instituțiilor cu atribuții în domeniul de securitate și apărare, și de a analiza impactul acestor programe, politici și decizii asupra lor, reprezintă un element fundamental al conceptului unei bune guvernări.

Mediul de securitate fragil regional și internațional a adus în atenția experților și a publicului larg subiectul securității și a devenit de interes pe agenda a mai multor organizații nonguvernamentale. Așa cum un număr destul de redus de organizații au expertiza specializată pe subiecte de securitate și apărare, problema în acest caz este competența acestora de a produce produse de calitate și impactul acestora asupra influențării politicilor de securitate. În această ordine de idei se înscrie necesitatea dezvoltării capacităților societății civile din domeniu și creării unor mecanisme funcționale de cooperare cu toți actorii sectorului, pe de o parte, dar și valorificarea potențialului și entuziasmul societății civile în consolidarea procesului de GSS, pe de altă parte.

9.3 Capacitatea de influențare a politicilor publice și advocacy a OSC-ilor și a mass-mediei

În pofida rolului esențial jucat de societatea civilă în sectorul securității, este adesea dificil pentru OSC-uri să identifice ariile de cooperare, subiectele concrete pentru contribuțiile lor, dar și domeniile de interes comun.

PARTEA II

În ultima perioadă, OSC-urile au adus o serie de contribuții importante prin oferirea expertizei pentru elaborarea politicilor de securitate, contribuind la activitățile de elaborare și promovare a politicilor publice în domeniul securității prin: întocmirea notelor analitice, studiilor, exprimarea opiniilor cu privire la documentele de politici, organizarea sesiunilor publice și informale de consultare cu actorii cheie statali și non-statali, dar și prin organizarea și promovarea activităților de informare și sensibilizare a opiniei publice.

Organizațiile neguvernamentale au o cooperare de succes cu statul în următoarele domenii: proiecte comune privind implementarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, asistența în elaborarea politicilor de securitate, programe de eliminare a discriminării, promovarea egalității de gen, furnizarea de cunoștințe de specialitate privind reglementarea conflictului transnistrean, consolidarea eforturilor de combatere a războiului informațional și al propagandei. Parteneriatul dintre sectorul public și cel civil este, de obicei, bazat pe proiecte, ceea ce înseamnă că această cooperare este epuizată după finalizarea proiectului. Societatea civilă dispune de oportunități limitate de a influența și de a impulsiona anumite schimbări, de a influența politicile de securitate din cauza lipsei obligativității includerii comentariilor primite de către instituțiile de stat, dar și lipsei expertizei specifice pe anumite subiecte ai experților din sectorul asociativ.

Jurnaliștii întâmpină numeroase obstacole și provocări în raportarea sectorului de securitate și în îndeplinirea funcției lor de supraveghere. Instituțiile guvernamentale pot restricționa accesul la informații sau pot încerca să coopteze jurnaliști, în timp ce mass-media poate risca să internalizeze perspectivele oficiale cu privire la amenințările percepute la adresa securității naționale. Încrederea și interpretarea declarațiilor oficiale și lipsa de expertiză în probleme de securitate pot submina capacitatea mass-media de a acționa ca un supraveghetor.²⁷² Pentru a juca un rol eficient în supravegherea sectorului de securitate, jurnaliștii trebuie să aibă un anumit grad de distanță față de guvern și protecție împotriva intimidării și amenințărilor. Organizațiile media naționale din Moldova, precum și organizațiile internaționale, identifică restricția accesului la informații ca fiind una dintre cele mai semnificative problemele cu care se confruntă jurnaliștii și mass-media din țară. În ultimii 20 ani, organizații precum Freedom House și Reporters Without Borders au evidențiat următoarele drept cele mai semnificative provocări pentru activitatea de jurnaliști și mass-media din Moldova: (-) limitarea accesului la informații; (-) intimidare; (-) atacuri fizice asupra jurnaliștilor; (-) dezinformarea internă și propaganda externă; (-) controlul politic și oligarhic asupra instituțiilor de reglementare și mass-media.²⁷³

272 Marina Caparini. *Media in Security and Governance: The Role of the News Media in Security*, Nomos / Bonn International Center for Conversion (BICC) / Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2004. Disponibil la: <https://gsdrc.org/document-library/media-in-security-and-governance-the-role-of-the-news-media-in-security/>

273 Victor Gotisan, Natalia Ionel, *Why access to information is still a problem in the Republic of Moldova*, 2020. Disponibil: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-03/Ionel_and_Gotisan_FINAL_EN.pdf

9.4 Indicatori privind transparența, accesul la informație publică și consultațiile publice

Unul dintre cele mai importante instrumente de control dar și asigurarea prezenței la chestiunile de interes public, constituie transparența decizională și accesul la informații. În context, o societate democratică în esență este bazată pe principiul transparenței, participăției și responsabilității actorilor, fapt care determină obligația pozitivă a statului de a acționa pro-activ și de a informa societatea pe chestiuni de interes public și privat în strictă conformitate cu angajamentele asumate la art. 34 alin. (2) din Legea Supremă.

Printre principalele instrumente prin intermediul cărora Statul diseminează informațiile de interes public sunt:

- Publicarea informațiilor pe pagina web oficială sau platformele de socializare: comunicate, ghiduri, note explicative, proiecte de acte normative, achiziții publice, datele de identificare și parcursul profesional al conducerii și datele de contact ale subdiviziunilor responsabile; proiecte de decizie etc.
- Publicarea informațiilor pe paginile specializate, spre exemplu: în cazul hotărârilor judecătorești www.instante.justice.md; în cazul achizițiilor publice – www.achiziții.md; în cazul datelor deschise – www.date.gov.md; în cazul proiectelor actelor normative – www.particip.gov.md, în cazul actelor administrative ale autorităților publice locale – www.actelocale.gov.md, în cazul actelor normative aprobate – www.legis.md etc.
- Examinarea și soluționarea cererilor individuale privind accesul la informațiile de interes public sau de interes personal;
- Mass-media – participarea responsabililor din sector public la evenimentele publice: dezbateri publice, emisiuni, investigații, cluburi de presă etc.

Astfel, pentru a ancora buna intenție dar și a responsabiliza funcționarii vizați, obligația de publicare a acestor informații pro-activă și soluționarea cazurilor individuale, fiind legiferată în actele normative, printre care: Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație, Legea nr. 64/2010 cu privire la libertatea de exprimare; Codul administrativ etc.

A se releva că respectarea acestor instrumente în deplină măsură, reprezintă un deziderat imperativ în contextul sectorului de securitate, pe motiv că impactul informației în raport cu persoana fizică, adesea este mai important decât sentimentul de securitate fizică sau

PARTEA II

protecție efectivă asigurată, astfel, anume din acest motiv este important să supraveghem cât de bine Statul își îndeplinește aceste obligații. Mai mult ca atât, având în vedere progresul tehnologic care facilitează consumul de informații prin diferite surse dar și creșterea volumului de informații necesar a fi cunoscut de persoane, transparența și furnizarea accesului la informații oficiale care sunt de interes public ar trebui să constituie o prioritate pentru organele statului din domeniul securității naționale.

Pentru a face o retrospectivă asupra faptului cât de bine sunt executate sarcinile asumate de Stat pentru transparență, acces la informație și implicarea opiniei publice în trebuințele administrative, au fost consultate câteva rapoarte cu privire la aceste deziderate:

Indicele accesului la informație: măsurarea transparenței instituțiilor publice în Republica Moldova; Ediția 2022²⁷⁴; Raportul de Monitorizare „Transparența în Guvernarea Locală: între Proces și Involuție”²⁷⁵; Accesul jurnaliștilor la informațiile de interes public: de la buchea legii, la abuzul autorităților²⁷⁶, conform cărora, cu părere de rău, deși sunt remarcate anumite tendințe pozitive, rapoartele reflectă anumite inconsecvențe, lacune iar pe alocuri chiar rea intenția unor factori de decizie, care impactează toate mijloacele de informare. Astfel, prin cele mai des întâlnite neconformități fiind: ne-publicarea proactivă a informațiilor pe paginile web, prezența informațiilor neactualizate, depersonalizarea excesivă a actelor administrative, neincluderea actelor și documentelor în resursele specializate, formatul neredactabil (inoperabil) al documentelor plasate în spațiu public, fake news, refuzul de a da curs examinării cererilor de acces la informație, examinarea peste termenul legal sau furnizarea informațiilor incomplete, reacționarea tardivă la evenimentele de importanță strategică sau pentru informare corectă a populației cu privire la situații de criză, termenul rapid de promovare a unor decizii și lipsa de transparență.

Indisponibilității informațiilor veridice la probleme de interes public este una a factorilor care stau la baza consumului tot mai mare de dezinformare în Moldova. Corelațiile dintre dezinformare și accesul la informații publice, așa precum și accesul la jurnalismul de investigație și independent și la diversitatea mass-media, iar pluralitatea sunt foarte puternice și interdependente. În timp ce mass-media independentă are o capacitate scăzută să ofere informații obiective și calitative, dezinformare și tendințele de dezinformare găsesc un fundal fertil pentru a se răspândi informație falsă și manipulative.

Aceste neconformități, reflectă starea nesatisfăcătoare a organelor statului de a îndeplini obligația pozitivă de a informa cu privire la chestiunile de interes public care în consecință,

274 https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-11/fh-Moldova_Access-to-Info-Report-2022_Rom-v2.pdf

275 http://viitorul.org/files/library/Raport%20transparenta_site.pdf

276 <https://cji.md/studiu-cji-accesul-jurnalistilor-la-informatiile-de-interes-public-de-la-buclea-legii-la-abuzul-autoritatilor/>

generează neînțelegeri, ipoteze false dar și suspiciuni cu privire la eventualele acțiuni/inacțiuni neconforme.

În aceleași context, în pofida participării relativ active a societății civile în procesul decizional și rata înaltă de propuneri și recomandări acceptate de către instituțiile guvernamentale, de multe ori procesul de consultare a autorităților publice cu societatea civilă este unul formal, din partea instituțiilor de stat, doar pentru a „bifa” respectarea prevederilor legale în partea ce ține de obligativitatea consultărilor. Se constată nu interesul autorităților de a consulta cetățeanul, ci mai mult al societății civile pentru procesul decizional.

9.5 Concluzii și recomandări

O societate civilă bine organizată și dinamică ajută la stabilirea bazelor unei bune guvernări a sectorului de securitate:

- prin asigurarea eficacității, eficienței, transparenței, răspunderii, responsabilitate, respectarea drepturilor omului și a statului de drept în acest sector (atribute esențiale ale bunei guvernări);
- prin consilierea și furnizarea de expertiză autorităților naționale.

Cartografierea organizațiilor societății civile²⁷⁷ din Republica Moldova, în special cele din sectorul securității naționale și apărare, reflectă faptul că există un șir de provocări care împiedică buna funcționare și îndeplinire a rolului de participare, implicare și supraveghere. Observăm că legislația în vigoare are nevoie de amendamente concrete suplimentare pentru a putea corespunde necesităților și cerințelor sectorului civil.

Astfel, printre provocările de baza se pot enumera lipsa unui document strategic privind dezvoltarea OSC, deficiențe în accesul la informație și transparența în procesele decizionale, lipsa unor modele și reguli pentru finanțare din bugetul de stat la nivel local și central, probleme legate de confidențialitate și lipsa unei perspective clare pentru drepturile digitale.

Deși instituțiile de stat se declară deschise pentru cooperarea cu organizațiile neguvernamentale, lansând în acest sens diferite mecanisme (parteneriate stabilite, proiecte comune implementate, întâlniri periodice etc.), rezultatele acestora sunt destul de modeste și temporare, în funcție de colaborarea personală dintre funcționari și administrația organizațiilor. În ciuda faptului că există un șir de prevederi în legislație și acorduri, planul

²⁷⁷ https://pisa.md/wp-content/uploads/2023/02/1_Cartografierea-societatii-civile-in-sectorul-securitatii-nationale-a-RM-1.pdf

PARTEA II

de acțiuni Republica Moldova-UE, IPAP-ul etc. în implementarea oricărei strategii care presupune și cooperarea cu societatea civilă, nu există o deschidere și transparență din partea instituțiilor guvernamentale. Este adevărat că au existat inițiative în vederea stabilirii unui dialog constructiv cu reprezentanții societății civile, însă acestea erau bazate pe decizii periodice, a suportului societății pentru anumite proiecte și acțiuni, dar nu neapărat pe conștientizarea reală a rolului OSC- lor în dezvoltarea democratică a țării.

Chiar dacă în Republica Moldova există această bază normativă pentru asigurarea unei interacțiuni între autoritățile publice și societatea civilă în partea ce ține de procesul decizional, deseori practica ne arată că cele mai mari probleme apar atât din cauza lipsei coordonării între sectorul guvernamental și cel asociativ, cât și a implicării pasive a societății civile în cadrul inițiativelor instituțiilor guvernamentale.

Capacitatea relativ redusă a OSC-urilor de a contribui la procesul de elaborare și adoptare a deciziilor de politici publice constituie o barieră majoră în procesul de participare. În plus, cunoașterea limitată a OSC-urilor legate de procesul de participare și voința insuficientă a funcționarilor publici ar putea fi, de asemenea, factori care subminează implicarea efectivă a societății civile în procesul decizional.

Recomandări:

- Considerăm că anume creșterea gradului de cooperare va servi drept un pas important pentru încurajarea participării, implicării și contribuției directe în guvernarea sectorului securității. Eficiența comunicării cu publicul pe probleme de securitate depinde de volumul și de acuratețea informațiilor făcute publice de Guvern, Parlament, de partenerii de dezvoltare și de gradul de deschidere al acestora față de societatea civilă.
- Parlamentul ar trebui să modifice cadrul legal privind accesul la informații de interes public în baza Convenției Consiliului Europei.
- Instituționalizarea parteneriatelor cu autoritățile guvernamentale și cu Parlamentul ar asigura continuitatea și sustenabilitatea colaborării OSC-urilor cu instituțiile guvernamentale prin stabilirea unor planuri comune de acțiuni.
- Dezvoltarea și consolidarea capacităților societății civile (în special în diferite regiuni ale țării) este necesară pentru îmbunătățirea capacității de a influența politica de securitate și apărare, astfel societatea civilă ar deveni mai informată despre

procesele de supraveghere și va obține mai multe mecanisme de conlucrare cu Parlamentul și alte instituții de supraveghere a sectorului de securitate.

- Dezvoltarea cooperării cu mass-media și cu instituțiile educaționale și centre de cercetări pentru consolidarea efortului de influențare, implicare și diseminare a informației pentru societatea civilă lărgită.
- Societatea civilă poate continua să sprijine accesul la informații de interes public concentrându-se pe „influențarea” autorităților publice și sporirii transparenței, responsabilizarea utilizării fondurilor publice.
- Autoritățile publice ar trebui să fie instruite cu privire la abordările pentru echilibrarea dreptului la informații de interes public cu cele de date cu caracter secret.
- Promovarea rolului legitim și valoros al jurnaliștilor și al mass-media în solicitarea de informații publice și raportarea acestora către cetățeni.
- Organizarea activităților de angajare cu publicul cu scopul conștientizării dreptului constituțional al cetățeanului de a accesa și solicita informații pe subiecte de securitate și apărare.

CAPITOLUL 10. TOTALIZAREA EVALUĂRII

10.1 Totalizarea evaluării guvernării sectorului de securitate

Evaluarea Guvernării sectorului de securitate este valoroasă prin relevarea deficiențelor în fiecare componentă a sectorului, dar și a realizărilor pentru a fi multiplicată în alte instituții. Totuși înțelegerea stării sectorului, per ansamblu, la fel este necesară pentru fixarea etapei actuale și setarea soluțiilor viitoare. În acest sens, evaluarea sectorială relevă un nivel scăzut de guvernare al sectorului de securitate.

Responsabilitate: Potrivit datelor statistice din sistemul judecătoresc, cu referire la sectorul de securitate există un număr înalt de sesizări despre infracțiuni comise; sentințe judecătorești de condamnare pentru infracțiuni de corupție sunt la un nivel înalt; sursele sunt colectate de pe pagina de Administrare instanțe judecătorești, care oferă o analiză comparată, cu rată înaltă a infracțiunilor de corupție. La fel, drept sursă sunt folosite datele Centrului Național Anticorupție, care confirmă rata înaltă a infracțiunilor. Totodată, potrivit datelor Barometrului Opiniei Publice, (sursa: bop.ipp.md) – încrederea comparativă, a societății în entitățile sectorului de securitate este joasă.

Transparență: Transparența este asigurată de mai multe surse. Paginile de internet conțin Rapoarte de integritate; Rapoarte de transparență decizională; alte informații relevante. Serviciile de presă sunt active cu multe informații regulate; sunt oferite contactele de comunicare externă; Liste subdiviziuni. Există și alte surse de informare, cum ar fi reviste sau rețele sociale. Cea mai mare lacună este lipsa multor Rapoarte anuale de activitate, cu informații sistematizate și clare privind mijloacele de activitate și rezultate.

Legalitate: Legislația în sectorul de securitate este dezvoltată slab; principiile bunei guvernări democratice practic nu sunt reflectate în legislația specială; Regulamentele interne se referă minimal la aspectele guvernării democratice, inclusiv control intern și extern, eficiență și eficacitate; per general sub aspectul Bunei guvernări reglementările în domeniu - sunt slabe (sursa: legis.md);

Participare: Statistica privind femeile în guvernarea sectorului de securitate este evazivă, respectiv, poate fi interpretată în dependență de interesele instituționale; la fel, statistica accesibilă practic nu se referă la alte grupuri sociale, ca și inexistente: minorități etnice; minorități lingvistice; minorități religioase; minorități sexuale; și altele. Statistica confirmă că

grupurile sociale minoritare sunt slab prezentate în sectorul de securitate, (sursa: statistica.gov.md). Acesta rămâne un domeniu monolit referitor la participarea socială, deși ar trebui să tindă spre coeziunea socială mai mare.

Receptivitate: Paginile oficiale oferă Rapoarte de integritate cu informații privind adresările; în sistem există o rată înaltă de răspuns la adresările externe. Totuși, ar fi binevenită o mai mare receptivitate la propuneri și analize venite din partea mediului profesional și academic.

Eficiență: Bugetul de stat oferă o analiză comparată privind resursele financiare scăzute repartizate sectorului de securitate, comparativ cu alte autorități sau cu standardele altor țări. Totuși, având surse financiare scăzute, se reușește utilizarea eficientă al resurselor disponibile și se asigură un nivel înalt de stabilitate în sectorul de securitate.

Eficacitate: Potrivit Indexului Global de Pace, (sursa: visionofhumanity.org); Moldova își atinge scopul său general de asigurare a păcii și stabilității, cu calificativul de cea mai pașnică - una din - națiuni în regiune; totodată, din punct de vedere obiectiv, capacitățile sectorului de securitate sunt scăzute, fapt reflectat de Clasamentul puterii militare (sursa: globalfirepower.com); securitatea și ordinea publică sunt asigurate la un nivel comparativ înalt. Per sector, situația necesită atenție sporită și îmbunătățire esențială.

10.2 Cuantificarea guvernării sectorului de securitate

Principiu	Forțele Armate	Ordine Publică	Servicii Informații	Securitate Privată	Controlul Executiv	Parlament	Curți judecătorești	Entități Independente
Responsabilitate	3	2	2	4	3	2	3	3
Transparență	3	4	2	3	4	4	3	4
Legalitate	2	3	4	3	2	3	2	3
Participare	2	3	2	1	3	2	4	3
Receptivitate	3	3	2	3	3	3	4	4
Eficiență	4	3	3	4	3	3	3	3
Eficacitate	3	4	3	2	3	2	2	2
Total	20	22	18	20	21	19	21	22
Total general, medie	Nivel scăzut – 2,9							

Totalizând principalele concluzii ale analizei sectoriale, starea guvernării sectorului de securitate în Moldova este evaluată la un nivel de 2,9 puncte dintr-un total posibil de 5. Deși în ultimul an a fost modificată legislația privind activitatea Serviciului de Informații și Securitate, totuși, deocamdată respectarea principiilor bunei guvernări de către acesta este evaluată cu 18 puncte dintr-un total posibil de 35, cu anumite carențe la capitolele de receptivitate, participare, transparență și integrare a normelor de responsabilitate. În cadrul Forțelor Armate respectarea principiilor a fost evaluată cu 20 puncte din 35, demonstrând în special necesitatea actualizării legislației și sporirea participării grupurilor sociale. Respectarea principiilor bunei guvernări de către furnizorii Securității Private a fost evaluată cu 20 puncte din 35, cu carențe de participare și eficacitate în contribuția la ordinea publică. Între furnizorii de securitate, domeniul Ordinii Publice și Securității a fost evaluat cu 22 puncte din 35 demonstrând realizări înalte pe multe criterii, cu excepția criteriului responsabilității, din cauza nivelului scăzut de integritate.

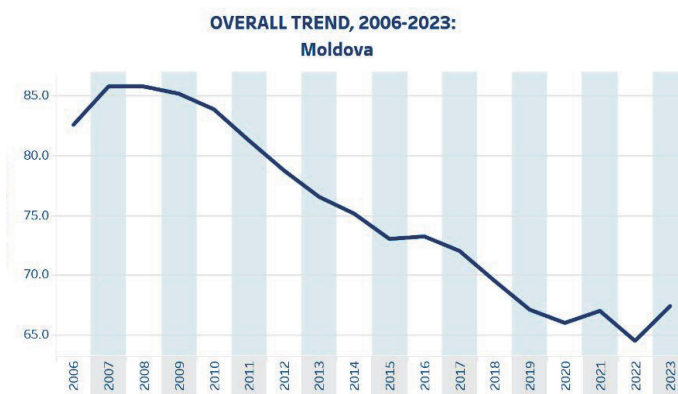
Între entitățile de control și supraveghere, Curțile judecătorești sunt evaluate cu 21 puncte din 35 în ce privește respectarea principiilor bunei guvernări în cadrul funcției de control judecătoresc a sectorului de securitate, cu mai multe carențe de legalitate și eficacitate. Calificativele Supravegherii Parlamentare ating 19 puncte din 35, care indică în special neajunsuri la aplicarea principiului de participare în supravegherea sectorului de securitate,

de eficacitate, dar și de responsabilizare a întregului corp legislativ. Controlul Executiv este evaluat cu 21 puncte din 35 și indică necesitatea includerii și asigurării respectării principiilor Bunei guvernări în legislația despre activitatea executivului. Cel mai înalt punctaj de 22 puncte din 35 îl au Entitățile Independente de control – Avocatul Poporului (Ombudsman), Centrul Național de Protecție a Datelor cu Caracter Personal și Curtea de Conturi, deși în continuare au carențe la capitolul eficacitate, adică atingerea obiectivelor.

Principalele propuneri se referă la consacrarea legală a principiilor bunei guvernări în legislația sectorului de securitate, ce ar permitea ridicarea substanțială a calității actului de guvernare și dobândirea încrederii societății. Între acțiunile recomandate, cu cel mai mare impact potențial este revizuirea legislației desuete privind securitatea statului și privind organele securității statului. La fel, este necesară consolidarea rolului de organ consultativ al Consiliului Suprem de Securitate, cuprinzând funcția sa de monitorizare a sectorului.

În final, dacă să evaluăm acest punctaj de 2,9 din perspectiva stării de securitate în corelație cu situația la nivel regional și internațional, putem constata că aceasta presupune o situație în care securitatea este asigurată parțial. Pe termen scurt, anumite sectoare rămân vulnerabile, deși există tendința de a menține un sistem de *securitate pro activ* și de a dezvolta un *sistem preventiv*, totuși încă există teme pentru o abordare *reactivă*. Pe termen mediu, guvernarea sectorului de securitate are tendința de îmbunătățire, ca urmare a revizuirii cadrului legislativ și adoptării Strategiei Securității Naționale. Totuși, instabilitatea mediului intern și extern ar putea diminua capacitatea de răspuns la amenințări, în special cele cu caracter hibrid.

Figura. Tendințe privind fragilitatea R. Moldova, anii 2006-2023



Sursa: *Fragile State Index. Country Dashboard: Moldova. Disponibil: <https://fragilestatesindex.org/country-data/>*

PARTEA II

Plus, merită de menționat că la nivel regional starea de securitate poate fi măsurată și din perspectiva fragilității statelor²⁷⁸, conform indicatorilor din 2023, Republica Moldova s-a plasat pe locul 94 (din 179 de state), în comparație cu anul 2022 țara se afla pe locul 105; în 2021 – locul 103, 2020 - locul 101, iar 2019 – locul 103. La nivel regional (perspectiva Mării Negre) cele mai fragile state sunt: Ucraina (locul 18, adică cu cât este mai înaltă poziția în clasament, cu atât țara este mai fragilă), Federația Rusă (locul 53) și Turcia (locul 52), iar Georgia s-a clasat pe locul 79. România, stat membru NATO și UE, se află pe locul 129 Indicatorul privind fragilitatea statelor este relevant pentru raportul dat reieșind din faptul că indicatorii care formează scorul final se referă și la structurile de securitate (*security apparatus*) care sunt evaluate conform unor întrebări specifice și unei analize din perspectiva GSS²⁷⁹.

278 Fragile State Index. The Found for Peace. Disponibil: la <https://fragilestatesindex.org/>

279 Notă: Întrebările care sunt luate în considerare: Monopolul asupra folosirii forței • Este armata sub control civil? • Există activitate paramilitară? • Există armate private pentru protejarea bunurilor? Relația dintre securitate și cetățeni • Sunt polițiștii considerați profesioniști? • Este violența adesea sponsorizată de stat și politic motivată? • Guvernul se ocupă bine de orice insurgență sau situație de securitate? Forța • Are armata și poliția un comportament adecvat în utilizarea forței? • Există acuzații de brutalitate polițienească?

PARTEA III

SUBIECTE TRANSVERSALE



PARTEA III. SUBIECTE TRANSVERSALE

Ultima parte a raportului relevă subiectele transversale în guvernarea sectorului de securitate, care formează climatul de funcționare și asigură susținerea publică și instituțională. Subiectele de integritate, transparență, respectare a drepturilor omului și egalitate de șanse prin importanță sa, dar și prin setarea specială a reglementărilor legislative, necesită abordare separată și analiză atentă. Concluziile și recomandările acestei părți trebuie să contribuie îmbunătățirii funcționării atât a sectorului de securitate, cât și altor sectoare ale vieții sociale și statale.

Asistența externă în domeniul securității și apărării încheie analiza guvernării sectorului de securitate, formând un tablou complex al susținerii financiare și consilierii oferite de către partenerii internaționali poporului și autorităților din Moldova.

CAPITOLUL 1. INTEGRITATEA

1.1 Cadrul normativ în domeniu

Legea integrității, nr. 82/2017²⁸⁰, legea-cadru în domeniul anticorupție, face o distincție clară între integritatea instituțională și integritatea profesională (individuală).

Prin integritate instituțională se înțelege integritatea profesională a tuturor agenților publici din cadrul entității publice, cultivată, controlată și consolidată de către conducătorul entității publice, precum și toleranța zero la incidentele de integritate admise de agenții publici.

Integritatea profesională constituie capacitatea agentului public de a-și desfășura activitatea în mod etic, liber de influență necorespunzătoare și manifestări de corupție, cu respectarea interesului public, a supremației Constituției și a legii.

Legea reglementează:

- domeniul integrității în sectorul public la nivel politic, instituțional și profesional;
- responsabilitățile entităților publice, ale autorităților anticorupție și ale altor autorități competente, pentru cultivarea, consolidarea și controlul integrității în sectorul public;
- instrumentele de cultivare a integrității în sectorul privat;
- modul de sancționare a lipsei de integritate.

În sensul Legii nr. 82/2017, entitățile din sectorul de securitate constituie subiecți ai legii. Aceste entități, de rând cu celelalte, sunt obligate să asigure integritatea personalului prin aplicarea unor instrumente specifice, esențiale fiind:

- angajarea și promovarea angajaților în bază de merit și integritate profesională;
- verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice;
- testarea la detectorul comportamentului simulat (poligraf);
- respectarea regimului averii și intereselor personale, conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor;

280 Legea integrității, nr. 82 din 25.05.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 229-243/360 din 07.07.2017.

- respectarea normelor de etică și deontologie;
- respectarea regimului juridic al cadourilor;
- neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare;
- protecția avertizorilor de integritate.

Aplicarea instrumentarului anticorupție în sectorul de securitate este importantă și din perspectiva calității de autorități anticorupție deținute de către unele entități din sector, aceste entități având atribuții de control extern al integrității. În conformitate cu Legea nr. 82/2017, sunt autorități anticorupție: CNA; ANI; PA; SIS; MAI.

Mai mult, corupția este recunoscută ca amenințare în adresa securității naționale de către documente-cadru de politici publice, aprobate în ultimele decenii, cum ar fi strategiile de securitate națională din 2011 și 2023 sau Concepția securității naționale a Republicii Moldova din 2008. Strategia securității naționale, adoptată de Parlament în decembrie 2023, se remarcă prin claritatea cu care definește ca vulnerabilități de securitate atât corupția din organele de drept și sistemul de justiție, cât și politicieni corupți folosiți ca interpuși în acțiunile ostile ale Federației Ruse²⁸¹.

Combaterea corupției și asigurarea statului de drept sunt calificate drept imperativele strategice cele mai critice pentru țară, indispensabile pentru recâștigarea încrederii populației și pentru consolidarea unor instituții guvernamentale performante. Combaterea corupției este, totodată, unul dintre cele 10 obiective de securitate ale Republicii Moldova²⁸², fiind menționată în șase din direcțiile de acțiune trasate de acest document de planificare strategică pe termen mediu²⁸³.

Combaterea corupției la toate nivelurile, prin luarea unor măsuri hotărâte, care să asigure investigații proactive și eficiente este una dintre cele nouă recomandări făcute de Comisia Europeană odată cu oferirea statutului de țară candidată Republicii Moldova, în iunie 2022. Raportul de țară, din noiembrie 2023, notează un număr semnificativ de norme legislative adoptate de R. Moldova ca răspuns la această recomandare, inclusiv clarificarea competențelor instituțiilor specializate în combaterea corupției, protecția avertizorilor de integritate sau reformarea activităților speciale de investigație și modificarea Codului de procedură penală, pentru a reduce durata procedurilor în cazurile de corupție. Aceste

281 Strategia Securității Naționale (2023), punctul 3.

282 Strategia Securității Naționale (2023), punctul 8.

283 Ibidem, punctul 28, 2) b) c) și m), 3) e) g) și h).

PARTEA III

modificări normative vin să consolideze un trend care sugerează o mai bună funcționare a instituțiilor anticorupție, trend reflectat de creșterea numărului de investigații, sentințe și pedepse cu închisoarea pentru cazuri de corupție, în anul 2022. În plus, mecanisme de cooperare în pregătirea personalului și schimb de informații au fost convenite între Procuratura Generală și Biroul Procurorului Public European²⁸⁴. Pentru a susține trendul pozitiv care se înregistrează în combaterea corupției, trebuie alocate resursele necesare funcționării instituțiilor specializate.

Potrivit Indicelui percepției corupției pentru anul 2023, Republica Moldova a înregistrat un scor de **42 de puncte**, obținând locul 76 din 180 de țări incluse în clasament. Indicele reflectă nivelul corupției din sectorul public, perceput de către experți și oamenii de afaceri, și este calculat la o scară de la 0 până la 100, unde „0” semnifică corupție totală, iar „100” – lipsă totală de corupție. În cazul Republicii Moldova, indicele a fost calculat în baza a 8 surse externe - cercetări/studii ale unor organizații notorii. Scorul este departe de a fi acceptabil deși se atestă o tendință clară de îmbunătățire. Pentru comparație, în anul 2021, Republica Moldova a înregistrat un scor de 36 de puncte, clasându-se pe locul 107 din 180 de țări, în anul 2022 – 39, cu locul 91, iar 2023, cum a fost menționat, scorul – 42 și locul 76.

În același timp, merită de menționat că opiniile cetățenilor sunt mai critice privind nivelul corupției. De exemplu, în corespundere cu Barometrul global al corupției, pentru Europa și Asia Centrală, ediția anului 2016, respondenții din Republica Moldova au considerat mai afectate de corupție Legislativul (în opinia a 76% din respondenți), Președinția și Guvernul (în opinia a 71% din respondenți), Judiciarul (în opinia a 67% din respondenți).²⁸⁵ Aceste date ne sugerează că toate puterile de stat sunt decredibilizate. De altfel, toate aceste autorități sunt esențiale în asigurarea securității naționale.

Este de remarcat că situația este alta în cazul organelor specializate în domeniu. Unele dintre acestea se bucură de mai multă încredere publică. Totuși, angajații unora dintre aceste organe rămân în topul persoanelor vizate în dosarele de corupție. Cu titlu de exemplu, în anul 2022, 64 de angajați ai organelor afacerilor interne au figurat în cazurile de corupție²⁸⁶, personalul organelor afacerilor interne regăsindu-se și în statisticile ANI²⁸⁷.

284 Raportul de țară, 8 Noiembrie 2023, p. 9.

285 Global Corruption Barometer, Europe and Central Asia, Transparency International, 9th edition – 2016. Disponibil la: <https://www.transparency.org/en/gcb/europe-and-central-asia/europe-central-asia-2016>.

286 Raportul de activitate pentru anul 2022, CNA. Disponibil la: https://www.cna.md/public/files/RAPORT_CNA_2022.pdf.

287 Raportul de activitate pentru anul 2022, ANI. Disponibil la: [https://ani.md/sites/default/files/Raportul%20ANI%202022%20\(aprobat\).pdf](https://ani.md/sites/default/files/Raportul%20ANI%202022%20(aprobat).pdf).

Dacă să ne referim la Indicele percepției corupției pentru anul 2023, care a fost recent publicat, putem evidenția că, la *nivel mondial, majoritatea guvernelor nu reușesc să reducă corupția, iar, la nivel național, R. Moldova a înregistrat un scor al IPC 2023 de 42 de puncte, fiind pe locul 76 din 180 țări* incluse în clasament și înregistrând o creștere de **10 puncte pe parcursul ultimilor cinci ani**. Aceasta se datorează faptului că în R. Moldova anul 2023 a fost marcat de adoptarea mai multor legi și documente de politici publice anticorupție importante. Cu toate acestea s-au constatat anumite restanțe, deși a crescut numărul dosarelor împotriva funcționarilor de rang înalt, *rata de condamnare rămâne modestă*.²⁸⁸

1.2 Angajarea și promovarea în cadrul instituțiilor din sectorul de securitate

Angajarea și promovarea angajaților entităților sectorului de securitate ar trebuie efectuată în bază de merit și integritate profesională.

Potrivit unor evaluări în domeniu²⁸⁹, practic, toate entitățile din sectorul de securitate recrutează personal în condițiile unui cadru normativ special, dezvoltat prin acte normative subordonate legilor. Cu titlu de exemplu, MAI, inclusiv PF, organizează și desfășoară procedurile de recrutare a personalului în corespundere cu Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne²⁹⁰, dar și în baza Regulamentului cu privire la ocuparea funcțiilor publice cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 460/2017²⁹¹.

Este de notat că nu întotdeauna se veghează asupra informării, prin intermediul paginilor web oficiale, referitor la cadrul normativ și instituțional aferent carierei. Deși au fost dezvoltate compartimente în acest sens, acestea, de obicei, nu conțin decât anunțurile privind lansarea procedurilor de concurs. În bună parte a cazurilor, anunțurile sunt plasate și pe portalul www.cariere.gov.md.

Ar fi importantă și publicarea, cu respectarea exigențelor legale, a informațiilor referitoare la desfășurarea concursurilor (lista candidaților admiși la concurs, lista candidaților admiși la interviu, lista candidaților care au promovat concursul), dar și a componenței nominale

288 Indicele Percepției Corupției 2023: corupție necontrolată din cauza sistemelor judiciare din ce în ce mai slabe. Disponibil la: <https://www.transparency.md/2024/01/30/indicele-perceptiei-coruptiei-2023-coruptie-necontrolata-din-cauza-sistemelor-judiciare-din-ce-in-ce-mai-slabe/>

289 Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice și centrale, Transparency International – Moldova, Chișinău, 2020, pp. 37-42. Disponibil: <https://www.transparency.md/wp-content/uploads/2020/10/Raport-monitorizare-generalizat-1.pdf>.

290 Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, nr. 288 din 16.12.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 40-49/85 din 10.02.2017.

291 Hotărârea Guvernului pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, nr. 460 din 22.06.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 214-215/538 din 23.06.2017.

PARTEA III

a comisiilor de concurs - necunoașterea componenței nominale a comisiilor de concurs generează riscul unui tratament necorespunzător, în procedurile de concurs, a situațiilor de conflicte de interese.

Cu regret, procedurile de concurs nu se aplică pentru funcțiile de conducători ai entităților. Drept exemplu ar putea servi prevederile art. 5 alin. (5) din Legea cu privire la Poliția de Frontieră, nr. 283/2011²⁹². Potrivit acestora, PF este condusă de șeful IGPF, numit de către Guvern, la propunerea ministrului afacerilor interne, pe un termen de 5 ani, cu posibilitatea numirii acestuia pe un nou termen.

Aplicarea procedurilor de concurs ar fi în spiritul standardelor internaționale anticorupție (art. 7 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției²⁹³), dar și în spiritul jurisprudenței Curții Constituționale²⁹⁴.

Din perspectiva Curții Constituționale, persoanele oficiale pot fi divizate în două categorii – persoane oficiale exponente ale unui interes politic deosebit și persoane oficiale exponente ale unui interes public deosebit.

În prima categorie sunt incluse persoanele ce dețin funcții politice în cadrul instituțiilor politice și care, în exercitarea atribuțiilor, trebuie să manifeste loialitate și consecvență pentru realizarea scopurilor politice. Cu titlu de exemplu ar putea servi ministrul afacerilor interne, care trebuie să dea dovadă de consecvență, loialitate și atașament politic față de programul de guvernare, pentru îndeplinirea căruia a fost investit în funcția respectivă.

În ceea ce privește persoanele incluse în a doua categorie, acestea necesită un anumit grad de independență. Atribuțiile de funcție ale acestor persoane nu comportă angajare directă în activitatea politică a statului, aceste atribuții ținând de aplicarea întocmai a legii. În acest sens, ar putea servi drept exemplu șeful IGPF.

Evident, aplicarea procedurilor de concurs în suplinirea funcțiilor constituie o condiție a independenței, imparțialității și integrității agenților de aplicare a legii, inclusiv a celor din sectorul de securitate.

292 Legea cu privire la Poliția de Frontieră, nr. 283 din 28.12.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 76-80/245 din 20.04.2012.

293 Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției. Disponibilă la: https://www.cna.md/public/files/conventia_onu_ro.pdf.

294 Hotărârea Curții Constituționale privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Anexa la Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 (accesul la justiție al șefului și adjunctului oficiului teritorial al Cancelariei de Stat (Sesizarea nr. 69g/2015), nr. 22 din 22.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 256-264/67 din 12.08.2016; Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Legii nr. 95 din 21 mai 2010 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”, nr. 29 din 21.12.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1-4/01 din 07.01.2011; Hotărârea Curții Constituționale pentru revizuirea Hotărârii Curții Constituționale nr. 16 din 28.05.1998 „Cu privire la interpretarea art. 20 din Constituția Republicii Moldova” în redacția Hotărârii nr. 39 din 09.07.2000, nr. 10 din 16.04.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 58-60/09 din 23.04.2010.

1.3 Verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice

Verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice este un instrument al procesului de recrutare și evaluare a personalului în sectorul de securitate. Principiile, scopurile, procedura, formele și metodele de verificare sunt stabilite prin Legea nr. 271/2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice²⁹⁵. Prevederile legale necesită revizuire, fiind acumulate suficiente experiențe în aplicare, care demonstrează deficiențe în implementare.²⁹⁶

Potrivit legii, sunt supuși verificării titularii și candidații:

- la funcțiile de demnitate publică ce se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, cu excepția alegerilor parlamentare sau locale, sau indirect, prin numire, specificate în Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică²⁹⁷, cu excepția candidaților la funcția de judecător și a judecătorilor în funcție;
- la funcțiile publice de conducere de nivel superior și la funcțiile publice de conducere;
- la funcțiile ocupate de militarii prin contract sau de alte persoane cu statut special în cadrul autorităților publice, în care este prevăzut serviciul militar sau special, corespunzătoare categoriilor înalților funcționari publici și funcționarilor publici de conducere;
- la funcțiile ocupate de persoanele delegate în misiune diplomatică sau consulară în calitate de șef al acesteia, precum și de persoanele selectate pentru a fi delegate în misiune diplomatică sau consulară care anterior nu au deținut funcție publică;
- la funcțiile ocupate de inspectorii de integritate, conform prevederilor Legii nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate²⁹⁸.

Organul de verificare îl constituie SIS, care nu furnizează informații privind implementarea legii. Pare a fi că, la general, candidații la funcțiile de execuție sunt supuși procedurilor de verificare, dar și că există confuzii și paralelisme între aceste proceduri și procedurile

295 Legea privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, nr. 271 din 18.12.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 41-44/118 din 24.02.2009.

296 Mariana Kalughin, Anton Kalughin. Verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice. Securitatea națională, apărare și ordine publică: între realități și perspective. Institutul de Politici Publice, Chișinău, 2020, pp. 118-135.

297 Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr. 199 din 16.07.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 194-196/637 din 05.10.2010.

298 Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17.06.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 245-246/511 din 30.07.2016.

PARTEA III

aplicate în procesul de perfectare a dreptului de acces la secretul de stat în condițiile Legii nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat²⁹⁹.

Cert este că Legea nr. 271/2008 de mai mult timp necesită revizuire, fiind recomandabilă și publicarea de către organul de verificare pe pagina web oficială, a unor note informative anuale care ar conține informații generalizate privind aplicarea prevederilor legale.

Testarea la detectorul comportamentului simulat (poligraf).

În ceea ce privește testarea la poligraf, lege de bază servește Legea nr. 269/2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf)³⁰⁰, care reglementează modul de organizare, desfășurare, control și finanțare a procesului de testare.

Deși a intrat în vigoare la data publicării, pe 20 martie 2009, Legea nr. 269/2008 a rămas mult timp fără aplicare, nefiind dezvoltat cadrul normativ subordonat legii. Implementarea prevederilor legale a demarat doar în a doua jumătate a anului 2014, prin adoptarea Hotărârii Guvernului nr. 475/2014 cu privire la unele măsuri de realizare a Legii nr. 269-XVI din 12 decembrie 2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf)³⁰¹.

Testarea trebuie să se efectueze în următoarele circumstanțe:

- la angajare și la efectuarea controlului periodic sau selectiv al activității în cadrul MAI, CNA, SPPS, SIS, SV;
- la concursul pentru numirea în funcția de judecător sau de procuror;
- în cadrul anchetei de serviciu;
- în cadrul activității speciale de investigații;
- dacă aceasta decurge din contractul de muncă;
- dacă persoana dorește benevol să fie supusă testării.

Testarea la poligraf trebuie să se efectueze de către poligrafologi atestați în condițiile legii. În prezent, sunt autorizați 5 poligrafologi, care activează în cadrul MAI, CNA, SIS.³⁰²

299 Legea cu privire la secretul de stat, nr. 245 din 27.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 45-46/123 din 27.02.2009.

300 Legea privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf), nr. 269 din 12.12.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 57-58/161 din 20.03.2009.

301 Hotărârea Guvernului cu privire la unele măsuri de realizare a Legii nr. 269-XVI din 12 decembrie 2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf), nr. 475 din 19.06.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 169-173/521 din 27.06.2014.

302 Comisia de stat pentru testări cu utilizarea poligrafului, Poligrafologi atestați. CNA. Disponibil: <https://www.cna.md/tabview.php?l=ro&idc=125&t=/Comisia-de-stat-pentru-testari-cu-utilizarea-poligrafului/Poligrafologii-atestati&>.

Coordonarea activității acestora, precum și a procesului de efectuare a testărilor cu efectuarea poligrafului, este exercitată de către Comisia de stat pentru testări cu utilizarea poligrafului, din care fac parte reprezentanții CSM; CSP; PG; SIS; MAI; SV; CNA.³⁰³

Potrivit Raportului de activitate al Comisiei pentru anul 2022³⁰⁴, au fost efectuate 295 de testări de către:

MAI – 141 de testări, inclusiv la solicitarea altor autorități cu drept de inițiere a testărilor;

CNA – 82 de testări, inclusiv la solicitarea altor autorități cu drept de inițiere a testărilor;

SIS - 72 de testări.

Cu regret, nu putem constata aplicarea plină și eficientă a instrumentului, cauzele fiind diferite – de la deficiențele cadrului legal până la lipsa unei reale voințe în aplicarea instrumentului anticorupție³⁰⁵. Un prim pas în îmbunătățirea situației ar fi revizuirea Legii nr. 269/2008.

Respectarea regimului averii și intereselor personale, conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor

Acest instrument anticorupție este pus în aplicare în condițiile Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale³⁰⁶, care reglementează obligația și modul de declarare a averii și a intereselor personale de către subiectul declarării și membrii familiei, concubinul/concubina acestuia, dar și mecanismul de control al averii dobândite de subiectul declarării și membrii familiei, concubinul/concubina acestuia în perioada exercitării mandatelor sau a funcțiilor publice ori de demnitate publică și de control privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

Practic, angajații tuturor entităților din sectorul de securitate cad sub incidența prevederilor legale, având obligația să-și declare averea și interesele personale, să trateze corespunzător situațiile de conflicte de interese, să respecte regimul de incompatibilități, restricții și limitări.

303 Comisia de stat pentru testări cu utilizarea poligrafului, Despre comisie, Membrii comisiei. CNA. Disponibil: <https://www.cna.md/tabview.php?l=ro&idc=109&t=/Comisia-de-stat-pentru-testari-cu-utilizarea-poligrafului/Despre-comisie&>.

304 Raportul de activitate al Comisiei de stat pentru testări cu utilizarea poligrafului pentru anul 2022. CNA. Disponibil: https://www.cna.md/public/files/Raport_de_activitate_al_CSTUP_pentru_anul_2022.pdf.

305 Mariana Kalughin, Anton Kalughin. Aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf), Securitatea națională, apărare și ordine publică: între realități și perspective. Institutul de Politici Publice, Chișinău, 2020, pp. 136-159.

306 Legea privind declararea averii și a intereselor personale, nr. 133 din 17.06.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 245-246/513 din 30.07.2016.

PARTEA III

Atribuțiile de control al respectării prevederilor legale revin ANI, statutul căreia este specificat prin Legea nr. 132/2016.

În fapt, activitatea ANI a demarat din decembrie 2016, aceasta fiind succesoare a Comisiei Naționale de Integritate. Cu regret, rezultatele activității ANI nu sunt pe măsura așteptărilor. Deși, pe parcursul anilor, sporesc, într-o anumită măsură, indicatorii cantitativi, indicatorii calitativi degradează.

Potrivit evaluărilor în domeniu³⁰⁷, rămân problematice aspectele ce țin de:

- ponderea declarațiilor rectificate – în trimestrul I al anului 2022, 8% din declarațiile depuse au constituit declarațiile depuse repetat;³⁰⁸
- ponderea declarațiilor verificate – în trimestrul I al anului 2019, au fost verificate doar 5% din declarațiile depuse, în trimestrul I al anului 2020 – 4%, în trimestrul I al anului 2021 – 7 %;
- ponderea refuzurilor în inițierea controlului – rata de refuz a crescut de la 25% din totalul proceselor-verbale privind controlul, întocmite în anul 2018, la 77,5%, în anul 2022;
- ponderea dosarelor de control clasate – rata de clasare a crescut de la 24% din totalul actelor de control, întocmite în anul 2018, la 54%, în anul 2022.

În acest context, ar fi de recomandat analiza fundamentală a rezultatelor activității ANI, identificarea cauzelor slabei performanțe și a soluțiilor de îmbunătățire a stării de fapt.

Respectarea normelor de etică și deontologie

Potrivit unor evaluări în domeniu³⁰⁹, în ceea ce privește normele de etică și deontologie, entitățile, fie se ghidează de un cadru normativ prestabilit (cum ar fi Codul de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 629/2017³¹⁰; Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului

307 Observator de politici publice, nr. 52, aprilie 2023, Transparency International – Moldova,. Disponibil la: <https://www.transparency.md/2023/04/28/observatorul-de-politici-publice-nr-52/>.

308 Datele statistice sunt preluate din rapoartele anuale de activitate ale ANI. Disponibile la: <https://ani.md/ro/node/147>.

309 Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice și centrale, Transparency International – Moldova, Chișinău, 2020, pp. 37-42. Disponibil la: <https://www.transparency.md/wp-content/uploads/2020/10/Raport-monitorizare-generalizat-1.pdf>.

310 Codul de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Hotărârea Guvernului nr. 629 din 08.08.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 289-300/729 din 11.08.2017.

nr. 409/2017³¹¹), fie și-au dezvoltat reglementări specifice (acte normative departamentale), care nu întotdeauna sunt accesibile.

În ceea ce privește sancționarea încălcărilor, cadrul legal este unul, practic, comun. În acest scop, entitățile constituie și asigură funcționarea comisiilor de disciplină. Și la acest compartiment, se constată inaccesibilitatea actelor normative departamentale, dar și a informațiilor privind componența comisiilor de disciplină.

Mai mult, entitățile nu plasează, pe paginile web oficiale, informații care ar fi relevante din perspectiva procedurilor de sancționare și care ar fi utile într-o eventuală sesizare. Aceasta ar putea fi una dintre cauzele aplicării rezervate a mecanismelor de sancționare a încălcărilor normelor de etică și deontologie.

Toate entitățile, de obicei, asigură instruirea personalului cu privire la normele de etică, fiind necesară dezvoltarea modulelor e-Learning.

Având în vedere cele menționate, ar fi de recomandat entităților dezvoltarea, pe paginile web oficiale, a unor compartimente dedicate eticii și deontologiei, care ar conține:

- codul de etică și deontologie;
- reglementările ce țin de procedurile de sancționare;
- componența nominală a comisiei de disciplină;
- oricare alte informații care ar fi utile publicului din perspectiva unei eventuale sesizări privind încălcările de către angajați a regulilor de etică și deontologie.

Ar putea fi efectivă dezvoltarea Modulelor e-Learning pe teme de etică și deontologie, accesibile atât publicului larg, cât și angajaților

Respectarea regimului juridic al cadourilor

Regimul juridic al cadourilor în entitățile din sectorul de securitate este unul comun celui aplicabil, în general, sectorului public. Prevederi relevante aplicării instrumentului se conțin în art. 16 din Legea nr. 82/2017. Normele legislative au fost dezvoltate prin Hotărârea Guvernului nr. 116/2020 privind regimul juridic al cadourilor³¹².

311 Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Hotărârea Guvernului nr. 409 din 07.06.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 190-200/499 din 16.06.2017.

312 Regimul juridic al cadourilor, Hotărârea Guvernului nr. 116 din 26.02.2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 70-74/194 din 06.03.2020.

PARTEA III

În general, potrivit reglementărilor, în legătură cu asigurarea respectării regimului juridic al cadourilor, conducătorul entității publice este obligat:

- să adopte actele administrative de stabilire a regulilor de organizare a activităților aferente respectării regimului juridic al cadourilor în cadrul entității publice;
- să desemneze membrii comisiei de evidență și evaluare a cadourilor și să asigure condițiile necesare activității lor;
- să asigure evidența, în registre speciale, a tuturor cadourilor primite de către agenții publici;
- să asigure încasarea în bugetul entității publice a sumelor ce rezultă din răscumpărarea cadourilor admisibile;
- să predea autorității anticorupție responsabile cadoul inadmisibil care i-a fost transmis;
- să asigure desfășurarea corespunzătoare a activității profesionale a agenților publici cărora le-au fost oferite cadouri inadmisibile;
- să asigure publicarea pe pagina web a registrelor cadourilor;
- să tragă la răspundere disciplinară agenții publici care încalcă regimul juridic al cadourilor în entitatea pe care o conduce.

Potrivit evaluărilor în domeniu³¹³, majoritatea entităților monitorizate, inclusiv din sectorul de securitate, respectă rigorile impuse. Se asigură ținerea registrelor de evidență a cadourilor, inclusiv desemnarea persoanelor responsabile de ținerea acestora, precum și înființarea comisiilor de evaluare a cadourilor. Totuși, analiza paginilor web oficiale demonstrează că nu întotdeauna se respectă condițiile publicării registrelor cadourilor. Nu toate entitățile asigură evidența, în registre separate, a cadourilor admisibile și, respectiv, a cadourilor inadmisibile. Prevederile normative nu sunt valorificate plenar și nu sunt înțelese corespunzător de către angajații instituțiilor și, chiar, de către membrii comisiilor de evaluare. În registrele cadourilor admisibile continuă să se regăsească cadouri exceptate de la declarare, cum ar fi obiectele de birou și papetărie (produse de stocare a datelor, genți din pânză, agende, carnete și caiete sub diferite forme, mape, creioane, pixuri, markere și alte obiecte similare) recepționate de către agenții publici cu ocazia participării la seminare de instruire, conferințe, mese rotunde și alte evenimente similare. Entitățile recunosc necesitatea unor

313 Evaluarea inițiativelor ordinare anticorupție ale autorităților publice din Republica Moldova: implementarea a 10 politici în 2020, Raport, CNA. Chișinău, 2021, pp. 10-11. Disponibil: https://cna.md/public/files/RAPORT_EIA_2021__FINAL.pdf.

instruiri suplimentare privind regimul cadourilor. Totodată, sunt necesare și unele intervenții normative. Formularul Registrului cadourilor, anexă a Hotărârii Guvernului nr. 116/2020, nu prevede descrierea cadoului, aspect care necesită a fi remediat.

Astfel, la acest compartiment, ar putea fi reținute următoarele recomandări:

- punerea în aplicare plenară a prevederilor legale ce țin de regimul cadourilor;
- publicarea, pe paginile web oficiale, a registrelor cadourilor;
- dezvoltarea unui modul e-Learning privind regimul cadourilor;
- revizuirea formularului Registrului cadourilor, anexă a Hotărârii Guvernului nr. 116/2020, astfel încât să fie prevăzută descrierea cadoului.

Neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare

Prevederi relevante ale acestui instrument anticorupție se conțin în art. 17 din Legea nr. 82/2017. Potrivit acestora, conducătorul entității publice este obligat:

- să adopte actele administrative de stabilire a regulilor de organizare a activităților de denunțare și tratare a influențelor necorespunzătoare de către agenții publici;
- să asigure evidența, într-un registru special, a cazurilor de influență necorespunzătoare exercitată asupra agenților publici;
- să asigure posibilitatea denunțării în condiții de confidențialitate a cazurilor de influență necorespunzătoare;
- să asigure condițiile necesare pentru desfășurarea legală a activității de către agentul public și să verifice modul de executare a atribuțiilor pentru care a survenit influența necorespunzătoare;
- să întreprindă măsuri de prevenire a cazurilor de influență necorespunzătoare prin implicarea nemijlocită în soluționarea acestora;
- să tragă la răspundere disciplinară agenții publici care își desfășoară activitatea profesională fără a respinge influențele necorespunzătoare la care sunt supuși sau fără a denunța influențele necorespunzătoare pe care nu le pot respinge de sine stătător.

Normele legii au fost dezvoltate prin Regulamentul cadru cu privire la evidența cazurilor de influență necorespunzătoare, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 767/2014³¹⁴.

³¹⁴ Implementarea Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale, Hotărârea Guvernului nr. 767 din 19.09.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 325-332/945 din 31.10.2014.

PARTEA III

Potrivit evaluărilor în domeniu³¹⁵, o bună parte a entităților se conformează prevederilor legale. Se asigură ținerea registrelor influențelor necorespunzătoare, inclusiv desemnarea persoanelor responsabile de ținerea acestora. Totuși, utilitatea instrumentului rămâne nedovedită. Doar o singură autoritate (MAI) a invocat existența unor practici de înregistrare și tratare a influențelor necorespunzătoare.

Ar fi de recomandat popularizarea instrumentului prin instruirii suplimentare, inclusiv prin dezvoltarea unui modul e-Learning.

Protecția avertizorilor de integritate

Lege de bază în domeniu servește Legea nr. 165/2023 privind avertizorii de integritate³¹⁶, care reglementează procedura de primire, de examinare și soluționare a dezvoltărilor referitoare la încălcările legii din cadrul entităților publice și private, drepturile și obligațiile persoanelor care efectuează dezvoltările, măsurile de protecție a acestora, obligațiile angajatorilor, atribuțiile autorităților competente de examinare a dezvoltărilor și ale autorităților de protecție a avertizorilor de integritate. Instrumentul este aplicabil entităților din sectorul de securitate.

Potrivit evaluărilor în domeniu³¹⁷, doar o parte din subiecți au dezvoltat infrastructura pentru înregistrarea și investigarea avertizărilor. De altfel, printre acestea se regăsesc MA, dar și MAI.

Cu regret, statisticile modeste privind dezvoltările efectuate demonstrează nevalorificarea instrumentului. Angajații autorităților nu cunosc / înțeleg esența avertizării de integritate. Sentimentul de frică de represalii, la fel, descurajează aplicarea instrumentului. Constituie o problemă și anumite prejudecăți și tipare comportamentale – instrumentul este perceput ca unul incorect, lipsit de etică și neloial, astfel fiind puse la îndoială utilitatea și eficiența acestuia. Mai mult, există autorități care nu recunosc că se confruntă cu probleme de integritate.

315 Evaluarea inițiativelor ordinare anticorupție ale autorităților publice din Republica Moldova: implementarea a 10 politici în 2020, Raport, CNA. Chișinău, 2021, p. 11. Disponibil: https://cna.md/public/files/RAPORT_EIA_2021_FINAL.pdf.

316 Legea privind avertizorii de integritate, nr. 165 din 22.06.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2023, nr. 267-270/451 din 26.07.2023.

317 Evaluarea inițiativelor ordinare anticorupție ale autorităților publice din Republica Moldova: implementarea a 10 politici în 2020, Raport, CNA. Chișinău, 2021, p. 12. Disponibil: https://cna.md/public/files/RAPORT_EIA_2021_FINAL.pdf.

1.4 Recomandări

Sumarizând cele menționate, este de notat că există un cadru (normativ și instituțional) menit să asigure integritatea în sectorul public. Acest cadru este aplicabil, în egală măsură, și entităților care fac parte din sectorul de securitate.

Starea de fapt ar putea fi îmbunătățită prin:

- informarea publicului, cu respectarea exigențelor legale, prin intermediul paginilor web oficiale, referitor la cadrul normativ (reglementări aplicabile, în special, interne) și instituțional (componenta nominală a comisiei de concurs) aferent carierei, precum și referitor la organizarea și desfășurarea concursurilor (anunțul privind lansarea concursului, lista candidaților admiși la concurs, lista candidaților admiși la interviu, lista candidaților care au promovat concursul);
- aplicarea procedurilor de concurs pentru funcțiile de conducători ai entităților – revizuirea actelor normative în acest sens;
- revizuirea Legii nr. 271/2008, în special, în vederea excluderii confuziilor și paralelismelor cu Legea nr. 245/2008;
- publicarea de către SIS, pe pagina web oficială, a unor note informative anuale care ar conține informații generalizate privind aplicarea prevederilor Legii nr. 271/2008;
- revizuirea Legii nr. 269/2008, precum și punerea în aplicare plenară a prevederilor legale privind testarea la poligraf;
- analiza fundamentală a rezultatelor activității ANI, identificarea cauzelor rezultatelor nesatisfăcătoare și a soluțiilor de îmbunătățire a stării de fapt;
- punerea în aplicare plenară a prevederilor menite să asigure respectarea regimului declarării averii și intereselor personale, conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor;
- dezvoltarea, pe paginile web oficiale, a unor compartimente dedicate eticii și deontologiei, care ar conține codurile de etică și deontologie; reglementările ce țin de procedurile de sancționare; componenta nominală a comisiilor de disciplină; oricare alte informații care ar fi utile publicului din perspectiva unei eventuale sesizări privind încălcarea regulilor de etică și deontologie;

PARTEA III

- punerea în aplicare plenară a prevederilor legale referitoare la regimul cadourilor;
- publicarea, pe paginile web oficiale, a registrelor cadourilor;
- revizuirea formularului Registrului cadourilor, anexă a Hotărârii Guvernului nr. 116/2020, astfel încât să fie prevăzută descrierea cadoului;
- popularizarea prin instruiți suplimentare, în special, prin dezvoltarea și valorificarea unor module dedicate e-Learning, a politicilor ce țin de etică și deontologie, regimul cadourilor, avertizările de integritate, precum și de neadmitere, denunțare și tratare a influențelor necorespunzătoare.

CAPITOLUL 2. TRANSPARENȚA

2.1 Reglementare

Dreptul de acces la informație reprezintă un drept fundamental, prevăzut în art. 34 din Constituția țării, și este unul dintre pilonii de bază care asigură interacțiunea persoanei (fizice/juridice) cu Statul. Așadar, nivelul democrației într-un stat poate fi determinat și de faptul pe cât de mult este valorificat dreptul de acces la informație, deoarece o societate democratică, în primul rând, este o societate informată și liberă, iar elementele-cheie în atingerea acestui deziderat sunt: dreptul de a căuta, de a obține și de a exprima în mod nestingherit viziuni și păreri.

În acest context, este important de a sublinia că obligația proactivă a Statului în ceea ce privește accesul la informație este materializată prin asigurarea transparenței în procesul decizional, publicarea activităților și evenimentelor de interes public și implicarea societății civile, inclusiv a mediului de afaceri, în consultarea de politici, strategii, acte normative sau acte administrative, după caz, pentru a putea lua în calcul trebuințele tuturor părților cointeresate la aprecierea puterii discreționare cu care este investit un anumit factor de decizie.

De reținut că, în conformitate cu prevederile art. 34 alin. (2) din Legea Supremă a Republicii Moldova, dreptul la informație trebuie să fie asigurat de autoritățile publice prin informarea cetățenilor asupra chestiunilor de interes public sau asupra problemelor de interes personal.

În acest context, dreptul constituțional de acces la informație poate fi:

de interes public – asigurat de două acte normative de bază: Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație³¹⁸ și Legea nr. 64/2010 cu privire la libertatea de exprimare³¹⁹, dar și reflectat în alte acte normative sectoriale, precum Codul administrativ, aprobat prin Legea nr. 116/2018³²⁰, Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice; Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 658/2017 referitoare la aprobarea Regulamentului privind modul de publicare a hotărârilor judecătorești pe portalul unic al instanțelor judecătorești³²¹ etc.;

318 Legea privind accesul la informație, nr. 982 din 11-05-2000, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial Nr. 88-90 art. 664 din 28-07-2000.

319 Legea cu privire la libertatea de exprimare, nr. 64 din 23-04-2010, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova. În Monitorul Oficial Nr. 117-118 art. 355 din 09-07-2010.

320 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=16072&lang=ro

321 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=104157&lang=ro

PARTEA III

de interes personal – asigurat de Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal³²², Legea nr. 1069 cu privire la informatică³²³, Legea nr. 71/2007 cu privire la registre³²⁴ etc.

Atât în cazul informațiilor de interes public, cât și în cazul prelucrării datelor cu caracter personal, cadrul juridic evocat dispune de mecanisme de informare proactivă, astfel, organelor securității statului revenindu-le obligația de informare a cetățeanului, atunci când sunt prelucrate datele cu caracter personal sau informațiile de interes public.

Mai mult, dreptul de acces la informații reprezintă un imperativ proclamat de Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale (Tromsø, 18.VI.2009), pe care Republica Moldova și l-a asumat prin semnarea și ratificarea acestei convenții, inclusiv pentru asumarea obligației de a armoniza cadrul legal național la cerințele acesteia – fapt realizat prin aprobarea la 09.06.2023 a Legii nr. 148 privind accesul la informații de interes public, lege care a intrat în vigoare la 08.01.2024. Totodată, aceleași valori le putem găsi și în art. 15 alin. (3) din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE), dar și în REGULAMENTUL (CE) NR. 1049/2001 AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei.

2.2 Indicatori de evaluare

Pentru a putea determina deschiderea Statului de a oferi transparent și echidistant informații cu privire la activitatea acestuia în sectorul de securitate, urmează a fi evaluat modul în care sunt raportate informațiile de interes public, dar și posibilitatea individului de a cunoaște faptul culegerii și utilizării datelor care-l vizează, de către organele din sectorul de securitate.

Cu regret, constatăm că, la moment, marea majoritate a rapoartelor de activitate a organelor securității statului nu consemnează drept obiectiv, prezentarea publicului a numărului de cazuri privind realizarea dreptului de acces la informație de interes public sau de interes personal, din oficiu sau la cerere. Această situație nefastă, în mare parte se datorează mai multor lacune care sunt prezente în cele două legi, astfel, în cazul Legii nr. 982/2000 la art. 7 alin. (2) lit. a), se menționează că accesul la informațiile atribuite la secret de stat, poate fi restricționat și, corespunzător, art. 2 alin. (4) lit. b) din Legea nr. 133/2011, potrivit căroră, domeniul de acțiune al acestei legi nu se aplică informațiilor atribuite la secret de stat, cu excepția celor care se referă la scopurile polițienești.

322 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136439&lang=ro#

323 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=108448&lang=ro

324 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136368&lang=ro#

În acest context, regăsim la art. 8 din Legea nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat³²⁵, că nu pot fi atribuite la secret de stat informații, precum faptele care încalcă drepturile omului, accidentele, catastrofele și alte fenomene naturale, starea sănătății populației, faptele de încălcare a legii de către autoritățile publice și persoanele cu funcție de răspundere, starea reală a lucrurilor în domeniul ordinii de drept etc.

Cu toate acestea, chiar dacă normele legale de referință în mod cert limitează accesul la informație de interes public, doar în anumite condiții specifice, la nivel practic, aceste „exonerări” de către organele securității de stat sunt tratate ca cerințe absolute, or, în prezent, nu găsim date statistice prezentate de către acești furnizori de informație/operatori de date cu caracter personal, care ar reflecta numărul de comunicate, note informative, diseminare în mass-media etc.

În ceea ce privește furnizarea informațiilor de interes personal, constatăm că, potrivit datelor din Rapoartele de activitate, pentru anii 2020-2022³²⁶, ale Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, nu identificăm nici o mențiune cu privire la faptul dacă au existat cazuri de informare a CNPDCP privind restricționarea dreptului de informare și de acces la date, de către organele din sectorul polițienesc așa cum prevede expres norma de la art. 15 din Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal cu privire la modul de aplicare a restricțiilor și limitărilor drepturilor persoanelor, chiar dacă, potrivit aceluiași rapoarte de activitate, constatăm că organele securității statului au realizat mai bine de un milion de accesări în sistemele informaționale de stat.

Așadar, pe de o parte, avem o statistică cu privire la numărul accesărilor realizate, ceea ce este salutar pentru a putea avea o viziune per ansamblu, pe de altă parte, nu cunoaștem în câte cazuri din cele peste un milion de accesări, s-a respectat dreptul fundamental al persoanei.

Această situație este absolut inacceptabilă și dezolantă, având în vedere faptul că Statul Republica Moldova suportă cheltuieli considerabile pentru finanțarea autorităților publice, care pe lângă sarcinile de bază cu care sunt investite, trebuie să asigure obligația pozitivă de asigurare a dreptului la viața privată în legătură cu prelucrarea datelor.

Suplimentar, trebuie menționat că, în perioada 2018 – curent, odată cu intrarea în vigoare a prevederilor Legii nr. 142/2018 privind schimbul de date și interoperabilitate³²⁷, au intervenit

325 Legea cu privire la secretul de stat, nr. 245 din 27.11.2008. Disponibilă: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135512&lang=ro#

326 Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal al Republica Moldova (CNPDCP). Disponibil: <https://datepersonale.md/about/sarcini/raport-anual/>

327 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=124789&lang=ro

PARTEA III

modificări esențiale cu privire la consumul și schimbul de date dintre autoritățile publice. Așadar, noile metode de prelucrare a datelor impun autorităților publice consumul de date exclusiv prin intermediul Mconnect³²⁸, procedeu, care are sarcina de a unifica și facilita consumul de date către autoritățile publice, dar și de a pune în balanță respectarea drepturilor omului prin crearea instrumentului Mcabinet³²⁹, cu ajutorul căruia, persoana poate afla despre datele care sunt cunoscute de Statul Republica Moldova față de propriul cetățean, dar și destinatarii acestor date. Astfel, chiar dacă la prima vedere, Mcabinet furnizează către orice persoană funcționalitatea care permite vizualizarea instituțiilor și autorităților publice care au consumat/accesat datele cu caracter personal, cu regret, constatăm că și în acest caz, în mare parte, dreptul la protecția datelor și de acces la date, este mimat, deoarece în auditul accesării datelor cu caracter personal în regim automatizat nu se afișează accesările realizate de către organele securității statului (Centrul Național Anticorupție, Procuratura Generală, Serviciul de Informații și Securitate etc.). chiar și atunci când prevederile Legii nr. 133/2011 se aplică în corespundere cu prevederile art. 2 alin. (2) lit. d) - prelucrării datelor cu caracter personal în cadrul acțiunilor de prevenire și investigare a infracțiunilor, punerii în executare a sentințelor de condamnare și al altor acțiuni din cadrul procedurii penale sau contravenționale în condițiile legii.

Așadar, deși Legea nr. 133/2011 la art. 15 determină dreptul acestor organe de a putea limita temporar (pentru perioada necesară atingerii scopului urmărit), dreptul persoanei de a fi informată, de acces la date și de intervenție, în toate cazurile cu informarea Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal despre aplicarea acestor limitări corespunzător alin. (4) din același articol, constatăm că atât CNPDCP, cât și organele securității statului, NU respectă imperativul acestor norme. În rezultat, nu au putut fi identificate confirmări că persoanele sunt informate despre faptul accesării/utilizării datelor după scurgerea perioadei necesare atingerii scopului pentru care sunt secretizate datele. În aceeași ordine de idei, complementar acestor vulnerabilități, se constată aplicarea defectuoasă și disproporționată a termenelor de secretizare prevăzuți de Legea nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat, care oferă posibilitatea entităților vizate de a secretiza informația pentru termene exorbitante de timp – mai mult decât ar fi necesar, 10, 15, 25 sau chiar și pentru perioade nelimitate. Drept cea mai gravă consecință a neinformării persoanei, este lipsa oricăror drepturi, inclusiv dreptul la justiție, or, necomunicarea faptului prelucrării datelor este echivalentă cu inexistența acestui fapt.

328 <https://mconnect.gov.md/#/>

329 <https://mcabinet.gov.md/>

2.3 Concluzii

Cu regret, se constată un declin semnificativ în ceea ce privește nerealizarea obligațiilor constituționale, de a informa societatea pe chestiuni de interes public și de interes personal în cazul instituțiilor din sectorul de securitate. S-ar părea că activitățile realizate pe acest segment ar constitui prin definiție secret de stat, care nu poate fi oferit publicității, motiv pentru care crește gradul de neîncredere a societății în privința acțiunilor organelor de resort, dar și îngrijorarea cu privire la respectarea drepturilor fundamentale ale omului.

Totodată, în perioada ultimilor 3 ani, nu identificăm suficiente acțiuni prompte din partea autorităților publice de a schimba această paradigmă opacă, or, cu cât mai mult este secretizată informația cu atât mai puțină încredere există în rândurile societății cu privire la acțiunile actorilor din sectorul de securitate.

Pentru a exclude aceste vicii caracteristice unui „stat polițienesc”, este necesară eradicarea acestor practici vicioase, prin includerea unor cerințe clare față de autoritățile din domeniul securității statului, dar și a celor care asigură supravegherea și controlul îndeplinirii sarcinilor și respectării drepturilor omului, de a publica în rapoartele de activitate numărul de cazuri de informare sau intervenții în a informa opinia publică cu privire la cazurile de interes public, dar și numărul de cazuri în care au fost limitate drepturile persoanelor prin neinformare, inclusiv numărul de cazuri de informare a persoanelor vizate.

Subsecvent, se recomandă activizarea intervențiilor autorităților din sectorul de securitate, în cazul unor poziții oficiale sau dezbateri publice, pentru a îmbunătăți interacțiunea stat-cetățean și de a crește cultura creditului acordat de societate. Nu în ultimul rând, este necesară amendarea cadrului legal specific, prin includerea unor norme determinate care să schimbe inacțiunea sau rezistența autorităților publice din sectorul de securitate de a desecretiza și de a face publice informații de interes public.

Noua strategie de securitate națională, adoptată în decembrie 2023, are potențialul de a declanșa o schimbare de paradigmă în comunicarea instituțională în sectorul de securitate. Strategia recomandă organizarea de campanii de comunicare publică pe teme de securitate³³⁰ și identifică „reziliența informațională” drept una dintre cele 11 direcții de acțiune necesare pentru realizarea obiectivelor naționale de securitate³³¹. Această schimbare de abordare vizează creșterea transparenței instituțiilor de securitate, consolidarea capacității lor de comunicare, combaterea dezinformării și creșterea cooperării dintre instituții, societatea

330 A se vedea: Strategia Securității Naționale (2003), punctul 26.

331 Idem, punctul 28. 4)

PARTEA III

civilă și mass media. În loc să fie percepute ca entități opace sau distante, prin aplicarea direcțiilor și subdirecțiilor de acțiune identificate în strategie, instituțiile de securitate ar putea deveni mai accesibile și transparente pentru cetățeni. Mai multă transparență, ar oferi cetățenilor instrumente de evaluare critică a surselor de informații și capacitate sporită de a recunoaște și de a rezista eforturilor externe de manipulare a opiniei publice.

Sperăm că implementarea principiilor și direcțiilor de acțiune din strategie va duce rapid la măsuri concrete de creștere a transparenței instituțiilor de securitate. Aceasta ar putea contribui la susținerea publică a deciziilor și reformelor guvernamentale, consolidând încrederea și înțelegerea reciprocă între instituțiile de securitate și publicul pe care îl servesc.

CAPITOLUL 3. RESPECTAREA DREPTURILOR OMULUI

3.1 Reglementare

Interceptarea și înregistrarea comunicărilor pot fi efectuate numai după autorizarea judecătorului de instrucție, în baza demersurilor înaintate de procurori și presupune folosirea unor mijloace tehnice prin intermediul cărora se poate afla conținutul unor convorbiri între două sau mai multe persoane, iar înregistrarea acestora presupune stocarea informațiilor obținute în urma interceptării pe un suport tehnic. Deși, în legislație au fost operate modificări (urmare a hotărârii CtEDO în cauza *lordachi și alții*) menite să garanteze respectarea drepturilor omului la efectuarea interceptărilor, în practică, interceptarea și înregistrarea comunicărilor are loc cu mai multe deficiențe. Acestea sunt evidențiate prin numărul extrem de mare de autorizații de interceptare admise de judecătorii de instrucție, modul în care are loc controlul judiciar post-interceptare, felul în care persoanele sunt informate despre faptul că au fost interceptate, stocarea și distrugerea materialelor obținute în urma interceptării³³².

Tortura și relele-tratamente - Codul penal al Republicii Moldova prevede ce înseamnă faptele de tortură, rele-tratamente și sancțiunile pentru acestea³³³. Conform mai multor evaluări independente, aceste reglementări corespund standardelor internaționale, nefiind necesară înăsprirea sancțiunilor pentru aceste fapte, însă sancțiunile deja prevăzute de lege să fie aplicate corespunzător. Legislația specială cu privire la poliție, carabinieri și sistemul penitenciar interzice angajaților de a aplica și tolera tortura. Alte norme speciale reprezentative pentru structurile de forță (SIS, SV, SPPS, etc) nu prevăd angajamente de neadmitere a torturii.³³⁴ Procedura de identificare, înregistrare și raportare a pretinselor cazuri de tortură, tratament inuman sau degradant este menționată în Ordinul comun nr. 77/2013 al Procuraturii Generale.

Utilizarea forței letale - Temeiurile, condițiile și limitele aplicării forței fizice, a mijloacelor speciale și a armelor de foc de către subiecții speciali sunt reglementate prin lege specială³³⁵. Deși aceasta a fost modificată în ultimii ani, se observă încă necesitatea perfecționării

332 Interceptarea convorbirilor telefonice în Republica Moldova: progres sau regres? Raport. Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2015. Disponibil: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2016/01/CRJM-DA-Interceptari.pdf>

333 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=22399&lang=ro

334 Raport privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2022, Oficiul Avocatului Poporului, p. 65. Disponibil: http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2023/06/Raport-DO_net_machetat.pdf

335 Legea privind modul de aplicare a forței fizice, a mijloacelor speciale și a armelor de foc, nr. 218 din 19-10-2012. Disponibilă: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=132062&lang=ro#

PARTEA III

mecanismului de înregistrare, raportare și informare despre uzul de forță și mijloace; evidențierea rolului personalului medical din locurile privative, precum și a celui civil la raportarea și înregistrarea leziunilor sau altor alegerii; stabilirea unor criterii clare cu privire la aplicarea armei de foc de angajații în lege; descrierea principiilor de respectare a drepturilor omului la aplicarea forței fizice și a mijloacelor speciale³³⁶.

Detenția - Numărul mare de acte de violență cu consecințe grave între deținuți, pun semne de întrebare cu privire la gradul de protecție și nivelul de siguranță în penitenciare³³⁷. Pe lângă condițiile proaste de detenție, structura autoritară violentă și apăsătoare a ierarhiei deținuților care duce la umilirea și agresarea deținuților vulnerabili sau a celor care nu se supun „regulilor informale” este, probabil, cel mai îngrijorător moment al aflării în instituțiile penitenciare. Lupta cu subcultura criminală trebuie să constituie o prioritate, nu doar pentru ANP, dar și factorul politic, care trebuie să manifeste voință fermă, necondiționată și promptă în acest sens. Pe de altă parte, ignorarea realizării anchetelor interne eficiente și refuzul de a iniția urmărirea penală pe faptele de violență gravă în penitenciare, trezește nedumerire față de angajamentele de protecție a drepturilor omului.

Conform datelor ANP, în 2022, erau pasibili de amnistiere cca 3239 de deținuți, dar au fost amnistiate doar 234 persoane. Demersurile privind aplicarea amnistiei sunt examinate în ordine alfabetică și nu conform unor criterii eligibile, fiindcă actele normative ale ANP nu prevăd modul de succesiune a demersurilor aplicate spre examinare³³⁸. Unii condamnați, fiind în așteptare nejustificată de trei-șase luni pentru expunerea deciziei comisiei speciale. Cât privește „mecanismul compensatoriu”, se pare că acest instrument devine tot mai inefficient scopului urmărit și va fi revizuit. Rata mică de soluții pozitive sau rata mare de respingere a acțiunilor, denotă anumite rezerve din partea autorităților și instanțelor de judecată față de situația proastă din detenție. Guvernul nu are un document de politici publice cu o viziune clară a statului în privința depopulării sistemului penitenciar³³⁹.

336 Raport privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2022, Oficiul Avocatului Poporului, p. 67. Disponibil la: http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2023/06/Raport-DO_net_machetat.pdf

337 Notă: 23 decese (în descreștere cu 18 cazuri comparativ cu anul 2021)182; 20 tentative de suicid (în descreștere cu 13 cazuri comparativ cu anul 2021); 383 cazuri grave de violență între deținuți (în descreștere cu 24 cazuri comparativ cu anul 2021); 202 cazuri de autovătămare corporală (în descreștere cu 45 cazuri comparativ cu anul 2021); 13 cazuri de atac asupra angajaților (în descreștere cu 15 cazuri comparativ cu anul 2021); 29 cazuri de aplicare a gazului lacrimogen (în creștere cu 16 cazuri comparativ cu anul 2021); 8 cazuri de aplicare a forței fizice asupra femeilor deținute (în descreștere cu 2 cazuri comparativ cu anul 2021).

338 Regulamentului-cadru de activitate a comisiilor speciale privind aplicarea amnistiei în privința persoanelor condamnate, Ordinul nr. 44 din 18 februarie 2022. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=131480&lang=ro#

339 Implementarea politicilor de depopulare a penitenciarelor din Republica Moldova în contextul pandemiei de COVID-19, Notă Analitică, Promo-LEX, 2022. Disponibil: <https://promolex.md/wp-content/uploads/2022/07/Not%C4%83-analitic%C4%83-Implementarea-politicilor-de-depopulare-a-penitenciarelor-din-Republica-Moldova-%C3%AEn-contextul-pandemiei-de-COVID-19-2.pdf>

Uzul de forță și de mijloace asupra deținuților - instituțiile penitenciare au recurs la aplicarea forței fizice pentru nesupunere în 279 cazuri de aplicare a forței fizice (în anul 2021 – 475) și 253 cazuri de aplicare a mijloacelor speciale (în 2021 – 389). Arma de foc nu a fost aplicată. Toate aceste situații au fost documentate corespunzător, însă statistica nu include cazurile de abuz verbal și psihologic, care sunt zilnice³⁴⁰.

3.2 Performanță:

Judecătorii de instrucție au admis constant circa 96% din demersurile privind interceptarea și înregistrarea comunicărilor examinate.

Anul	Demersuri examinate	Demersuri admise	% demersurilor admise din cele examinate
2020	5290	5029	95.1%
2021	5863	5652	96.4%
2022	7036	6878	97.8%
Media			96,4%

Sursa: *Demersurile de autorizare a interceptării comunicărilor examinate*, AAIJ³⁴¹

Aceste date relevă perpetuarea practicii privind autorizarea automatizată a demersurilor procurorilor cu privire la interceptarea și înregistrarea comunicărilor, indiferent de conținutul acestora. Această practică este generată, inclusiv de modalitatea în care solicitările de interceptare și înregistrare a comunicărilor sunt examinate. Demersul este examinat de judecătorul de instrucție numai în prezența procurorului, având în vedere natura măsurilor speciale de investigații cu caracter secret. În aceste condiții, este îndoielnică atât motivarea autorizărilor dispuse de judecătorii de instrucție, cât și eficiența mecanismului de control judiciar.

Actele de tortură și rele-tratamente, de regulă, au loc la sediile organelor de drept. Unicii martori ai acestor acțiuni sunt, deseori, colegii de serviciu ai tortionarilor, care, din solidaritate corporativă, infirmă existența maltratării, fapt ce afectează considerabil descoperirea operativă a infracțiunii³⁴². La fel, conform unui studiu recent, care a analizat peste 70 de hotărâri irevocabile ale CSJ, în care au fost acuzate 102 persoane de comiterea faptelor de tortură sau rele-tratamente, s-a constatat că 75% se referă la acuzații aduse polițiștilor³⁴³.

340 Raport privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2022, citat supra, p. 74.

341 AAIJ, Rapoarte generale. Disponibil: <https://aiij.justice.md/ro/reports>

342 Răspunsul Procuraturii Generale la solicitarea de informație

343 Goinic Daniel, *Judecarea și sancționarea torturii și a relelor-tratamente – analiza practicii judecătorești*, Studiu, 2022. Disponibil: https://crjm.org/wp-content/uploads/2022/12/Judecarea-si-sanctionarea-torturii_RO-1.pdf

PARTEA III

Infracțiunile pentru care sunt sancționați, se referă la maltratarea aplicată la reținere, arestare, în cadrul audierilor (în vederea impunerii persoanei să recunoască pretinsa vină în comiterea infracțiunii) sau, în general, când persoana se află în custodia poliției. Numărul relativ mare de reprezentanți ai poliției acuzați, se explică și prin faptul că, de regulă, aceștia acționează în comun (echipă de patrulare, grup de investigații), dar și reieșind din „specificul” muncii care impune realizarea de activități procesuale și interacțiune cu populația. Această categorie de subiecți este urmată de reprezentanții serviciilor private de pază – 6%. De asemenea, la maltratare au recurs angajații penitenciarelor și funcționari publici (reprezentanți ai gărzii populare și aleși locali etc.)³⁴⁴.

Anul	Plângeri depuse privind pretinse fapte de tortură/ rele-tratamente	Urmăriri penale inițiate	Ponderea plângerilor în care a fost inițiată urmărirea penală	Dosare transmise în instanță	Ponderea dosarelor trimise în instanță
2020	563	47	8%	22	2.6%
2021	511	46	9%	21	4.1%
2022	485	69	14%	15	3.1%

Sursa: *Rapoartele anuale de activitate ale Procuraturii Generale*³⁴⁵

În 2022 a fost înregistrată una dintre cele mai mici rate a investigațiilor inițiate și, ulterior, transmise în instanță (3%), urmare a acestor tipuri de sesizări. Rata de condamnare a persoanelor care au aplicat tortura este și mai mică – fapt ce generează impunitate pentru tortionari. Chiar dacă vinovăția pentru rele-tratamente este constatată, sancțiunile aplicate sunt, de regulă, destul de blânde, or, fiecărui al doilea inculpat i se aplică suspendarea aplicării pedepsei cu închisoarea³⁴⁶. Persoanele suspectate de aplicarea maltratării sunt foarte rar suspendate din funcție, iar autoritățile nici nu dețin informații privind aplicarea acestor măsuri procesuale. Mai mult, procurorii au identificat fenomenul practicii de a nu raporta evenimentele de rele-tratamente în penitenciare, fapt care dezvoltă vertiginos criminalitatea latentă³⁴⁷.

³⁴⁴ Ibidem.

³⁴⁵ Rapoartele anuale de activitate ale Procuraturii. Disponibil: <https://www.procuratura.md/index.php/activitate.html#item-3>

³⁴⁶ Comunicare privind implementarea hotărârilor CEDO (grupul de cauze *Levința c. Moldovei*), 2023. Disponibil: <https://crjm.org/comunicare-privind-implementarea-hotararilor-cedo-grupul-de-cauze-levinta-c-moldova-versiunea-originala-in-limba-engleza/>

³⁴⁷ Fenomenul torturii: constatările Procuraturii Generale. Disponibil: https://juridicemoldova.md/15893/fenomenul-torturii-constatarile-procuraturii-generale.html?fbclid=IwAR3_RAc8GRtiB81NXTzvk9CPhRgfdXbycTvCEBAHn_ON-8iLuhMPpNL_PQg ;

Evaluare:

Persoanele care aplică tortura / rele-tratamente sunt foarte rar condamnate sau sancționate eficient (rapoartele Ombudsmanului, CPT și a societății civile);

Judecătorii de instrucție autorizează foarte multe demersuri de interceptare a comunicărilor (www.aaij.md);

Legislația penală și cea procesual-penală este în conformitate cu standardele internaționale (CoE), dar implementarea acesteia este defectuoasă (www.echr.coe.int);

Condiții proaste de detenție și lipsa unei viziuni strategice în privința depopulării sistemului penitenciar (rapoarte societatea civilă). Această constatare se regăsește și în cadrul Raportului comprehensiv al Comisiei Europene³⁴⁸.

Necesitatea îmbunătățirii legislației:

Dacă legislația specială cu privire la poliție, carabinieri și sistemul penitenciar interzice angajaților de a aplica și tolera tortura, alte norme speciale reprezentative pentru structurile de forță (SIS, SV, SPPS, etc.) nu prevăd angajamente de neadmitere a torturii (Raportul Ombudsmanului);

Rata extrem de mică de refuz al demersurilor de efectuare a măsurilor speciale de investigație din partea judecătorilor de instrucție (Rapoarte statistice AAIJ); lipsa de independență funcțională a judecătorilor de instrucție (raport CoE);

Aparent, egalitatea de gen este respectată în Procuratura, MAI sau ANP. Însă, în funcții manageriale sunt promovați, preponderent, bărbații (rapoartele societății civile). Instituțiile depun eforturi în vederea coeziunii sociale. Cu toate acestea, lipsesc datele statistice dezagregate. Există implicarea și participarea în grupuri de lucru interinstituționale, inclusiv cu societatea civilă în vederea elaborării / promovării anumitor politici publice menite să protejeze drepturile omului;

La solicitările de informație transmise instituțiilor de resort, au fost recepționate răspunsurile în termenul legal. Cu toate acestea, majoritatea problematicilor sunt totuși menționate de Oficiul Ombudsmanului, nu de instituțiile vizate.

Concluziile multiplelor cercetări naționale și internaționale (citate supra) privind autorizarea numărului imens de măsuri preventive privative de libertate, cât și a unor măsuri speciale

348 Primul Raport comprehensiv al Comisiei Europene a fost publicat în 8 Noiembrie 2023, p. 31. Disponibil: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/moldova-report-2023_en

PARTEA III

de investigații; deficiențe caracteristice încheierilor judecătorilor; lipsa motivării concludente ale acestora și necesitatea uniformizării practicii judecătorești pe cazuri sensibile ce țin de drepturile omului (rapoartele societății civile); dreptul de a nu fi supus torturii și tratamentelor inumane și degradante în cazul deținuților, a persoanelor reținute de poliție este perceput de societate ca unul des încălcat (Sondaj, CBS-Research, 2021).

3.3 Concluzie la capitol

În general, Republica Moldova a ratificat majoritatea instrumentelor internaționale cheie privind drepturile omului. Moldova este stat parte la toate tratatele fundamentale ale ONU privind drepturile omului, cu excepția Convenției pentru protecția tuturor persoanelor împotriva disparițiilor forțate. De asemenea, a ratificat toate convențiile fundamentale și de guvernanță ale Organizației Internaționale a Muncii (OIM), 29 din 176 de convenții tehnice ale OIM și Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (*Convenția de la Istanbul*)³⁴⁹. Deși au fost efectuate progrese la capitolul reglementare, unele acte normative departamentale încă ridică îngrijorări la aspectele ce țin de prevenirea încălcării drepturilor omului. Aplicarea, în practică, a standardelor de protecție a drepturilor omului în sectorul de securitate este limitată și necesită îmbunătățire.

3.4 Recomandări

Asigurarea înregistrării, investigației prompte și eficiente a oricăror leziuni, traume sau alte incidente grave cauzate în timpul reținerii, arestării, detenției persoanei, inclusiv în timpul executării serviciului militar.

Asigurarea unor mecanisme eficiente, sigure și funcționale de protecție a persoanelor (deținuți, militari etc.), care denunță faptele de abuz. Procuratura trebuie să asigure un comportament proactiv de control și sancționare.

Introducerea în sistemul de pregătire profesională inițială și continuă a reprezentanților instituțiilor furnizoare de securitate (polițiști, militari, ofițeri de investigații, ofițer ANP) a subiectelor legate de protecția drepturilor omului, inclusiv cu implicarea organizațiilor și/sau specialiștilor din domeniu, inclusiv să asigure tratament demn și nediscriminatoriu, de siguranță și securitate persoanelor înrolate.

Organizarea de instruiți pentru funcționarii din instituțiile furnizoare de securitate privind modul de includere a Abordării Bazate pe Drepturile Omului (ABDO) în procesul de elaborare a actelor și documentelor de politici.

349 Ibidem.

CAPITOLUL 4. EGALITATEA DE ȘANSE ÎN PROCESELE DE PACE ȘI CONFLICT

4.1 Egalitatea de gen și de șanse în sectorul de securitate: context

Unul dintre principiile de bază ale drepturilor omului este principiul egalității și nediscriminării, ceea ce semnifică că toți suntem în mod egal îndreptățiți la drepturile noastre fără deosebire bazată pe sex, origine națională sau etnică, culoare, religie, limbă vorbită, dizabilitate. Constituția Republicii Moldova consacră egalitatea în art. 16 din Capitolul I (intitulat „Dispoziții generale”) al Titlului II („Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”). Plasarea acestui articol în cadrul dispozițiilor generale, în opinia constituționaliștilor³⁵⁰, asigură aplicabilitatea principiului egalității tuturor drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale din acest titlu (deci îi conturează și valoarea sa de garanție). Din perspectiva sectorului de securitate și apărare, problema *egalității* este un subiect mai sensibil, atunci când vorbim din perspectiva dimensiunii de *gen*. În acest domeniu, Republica Moldova și-a asumat angajamente de a îndeplini obligațiile internaționale privind implementarea Agendei *Femeile, Pacea și Securitatea*. Plus, au fost depuse eforturi pentru implementarea Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței în familie (Convenția de la Istanbul). Aceste eforturi au inclus consolidarea mandatelor Consiliului pentru Egalitate și Avocatul Poporului în adoptarea de programe privind consolidarea egalității de gen.

Mai mult, asigurarea securității și accesului egal la justiție, inclusiv grupurilor defavorizate sau marginalizate istoric, se află la baza datoriei sectorului de securitate și justiție de protejare a oamenilor și a statului într-un cadru de bună guvernare. *Genul* este unul dintre cei mai importanți factori care definesc inegalitatea în societate. Acesta plasează oamenii în diferite poziții de putere, risc, securitate și nesiguranță, cu posibilități diferite de acces la serviciile furnizorilor de securitate și justiție. Mai mult, integrarea unei perspective de gen în Reforma Sectorului de Securitate crește responsabilitatea la nivel local, îmbunătățește furnizarea securității și justiției, dar și îmbunătățește supravegherea și responsabilitatea sectorului securității. Pe lângă beneficii, integrarea *unei perspective de gen (gender)* și promovarea egalității de gen sunt obligații care fac parte din îndeplinirea angajamentelor naționale și internaționale de a furniza servicii de justiție și securitate într-un mod nediscriminatoriu³⁵¹.

350 Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016 (cu modificări și completări ulterioare aduse prin Legea nr. 256 din 25.11.2016 și Legea nr. 70 din 13.04.2017).

351 Guvernanța sectorului de securitate, Reforma sectorului de securitate și genul. În: Setul de instrumente privind aspectele de gen și securitatea. Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN Women, 2019 p. 5.

PARTEA III

În condițiile în care în Republica Moldova predomină încă rolurile tradiționale de gen, decizia unei femei de a profesa într-o instituție masculinizată este intermediată în două etape. În primul rând, de percepția populației asupra alegerii unei meserii potrivite pentru femei, care să corespundă cu socializarea și educația acesteia în rolul de gen specific și, în al doilea rând, de deciziile instituționale de îngrădire a accesului acestora. Aceste aspecte sunt importante, mai ales că există o corelație evidentă între indicatorii egalitate de gen în cadrul societății și nivelul de asigurare a acestui obiectiv în cadrul sectorului de securitate, în special, în sectorul de securitate și apărare, mai ales, când vorbim de Forțele Armate. De exemplu, conform studiului realizat de Mary Caprioli și Mark. A Boyer, este mai puțin probabil ca statele care dețin un nivel ridicat de egalitate de gen la nivel național să utilizeze violența în cadrul unui conflict³⁵².

Astfel, subiectul perspectivei de gen este o categorie analitică transversală, care ar trebui aplicată tuturor domeniilor de dezvoltare a societății - politice, economice, de mediu, sociale, culturale și instituționale. În acest sens, instituțiile din sectorul de securitate sunt parte a sectorului guvernamental și interacționează cu societatea, respectiv instituțiile trebuie să țină cont de faptul ca *asigurarea egalității de gen* nu are drept scop să producă documente care să includă informații despre femei și bărbați și să furnizeze dovezi că a fost efectuată o analiză de gen, dar să conducă la acțiuni concrete care să asigure un potențial sporit pentru promovarea egalității de șanse³⁵³. De exemplu, privind problematica femeilor în politică, este important să înțelegem care sunt perspectivele de gen pentru a putea determina ce acțiuni trebuie întreprinse în vederea asigurării egalității între femei și bărbați la nivel de factor de decizie.

Referindu-ne strict la egalitatea de gen în sectorul de securitate și apărare, este de menționat *Strategia pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pe anii 2017- 2021*³⁵⁴, care, pe lângă obiectivele, precum asigurarea abordării complexe a egalității între femei și bărbați prin participarea femeilor la luarea deciziilor, fortificarea mecanismului instituțional de asigurare a egalității de gen, combaterea stereotipurilor în societate și promovarea comunicării non-violente, a stabilit acțiuni relevante domeniului evaluat în cadrul raportului dat. Astfel, obiectivul general 4, din cadrul Strategiei, a stabilit necesitatea promovării egalității de gen în sectorul de securitate și apărare (Obiectiv specific 4.1: Asigurarea accesului femeilor la funcții de conducere, cât și execuție în domeniul de securitate și apărare; Obiectiv specific 4.2: Integrarea dimensiunii de gen în politicile sectoriale de securitate și apărare).

352 Mary Caprioli și Mark. A Boyer, Gender, Violence, and International Crisis. In: Journal of Conflict Resolution, 2001, vol. 45, issue 4, pp. 503-518.

353 Carolyn Hannan, From concept to action: gender mainstreaming in operational activities, p. 5. Disponibil: <https://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/undppaper.PDF>

354 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=99875&lang=ro

În acest cadru, scoatem în evidență că Strategia a fost un instrument important de asigurare a *egalității de gen* – concept care contribuie la crearea unor instituții sensibile la dimensiunea de gen în sectorul de securitate și apărare, care să răspundă în mod eficient necesităților de securitate ale bărbaților, femeilor, băieților și fetelor, dar și la asigurarea unui sistem de securitate și apărare incluziv.³⁵⁵

În același timp, trebuie să avem în vedere că integrarea perspectivei de gen în sectorul de securitate, nu înseamnă o simplă includere a mai multor femei în sector. Deși, reprezentarea deplină și egală a femeilor este un pas important în asigurarea egalității de gen, aceasta nu asigură că perspectiva de gen este luată în considerare. În acest context, o practică bună a fost abordarea perspectivei de gen ca o *strategie sistematică*, adică precum un obiectiv permanent al politicilor publice deja existente. De exemplu, în cadrul Strategiei Naționale de Apărare au fost introduse aspecte de gen în cadrul Capitolului IV *Resursele pentru realizarea apărării*, punctul 60, „Integrarea perspectivei de gen în cadrul politicilor de securitate și apărare a țării se va produce în conformitate cu necesitățile de completare a sistemului național de apărare cu resurse umane atât pe timp de pace, cât și pe timp de război/conflict. Totodată, acest fapt va contribui la implementarea angajamentelor asumate de Republica Moldova, privind Rezoluția 1325 a Consiliului de Securitate a ONU”³⁵⁶.

4.2 Perspectiva de gen în procesele de pace și conflict

Rezoluția 1325, adoptată la 31 octombrie 2000, deși nu se referă direct la egalitatea șanselor, a stabilit un cadru normativ puternic de asigurare a nevoilor, vocilor și perspectivelor femeilor și fetelor în procesele de prevenție și rezolvare a conflictelor, contribuind la construcția unei păci durabile. Republica Moldova a elaborat primul său *Program național de implementare a Rezoluției 1325 a CS al ONU privind Femeile, Pacea și Securitatea*, în martie 2021, pentru anii 2018-2021, care a identificat două probleme semnificative: (I) rata mică de reprezentare a femeilor în acest sector și (II) faptul că sectorul nu este suficient de incluziv. Iar la 22 martie 2023 a fost aprobat cel de-al doilea *Program*, pentru anii 2023-2027³⁵⁷, menirea principală a

355 Notă: În 2023 Guvernul a aprobat un nou Program (Hotărârea Guvernului nr. 203/2023) care are ca obiectiv promovarea egalității de șanse între femei și bărbați în concordanță cu prioritățile Strategiei Consiliului Europei și Uniunii Europene privind egalitatea de gen. De asemenea, prin Hotărârea de Guvern 332/2023 a fost aprobat Programul național privind combaterea violenței față de femei și a violenței în familie 2023-2027, prin care Guvernul își propune să contribuie la asigurarea egalității de gen și la combaterea stereotipurilor de gen; toleranța zero față de toate formele de violență față de femei și violența în familie; asigurarea răspunsului multidisciplinar eficient la cazurile de violență, centrat pe victimă, prin dezvoltarea de servicii sociale suficiente și adecvate nevoilor victimelor și a răspunsului eficient al sistemului de justiție la cazurile de violență prin atragerea la răspundere a agresorilor și dezvoltarea programelor pentru agresori.

356 Ibidem.

357 Programul național de implementare a Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind femeile, pacea și securitatea pentru anii 2023-2027. Disponibil: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subiect-14-nu-85-mai-2023_0.pdf

PARTEA III

căruia este să creeze o serie de oportunități de reprezentare calitativă a femeilor în sectorul de securitate și apărare pe plan intern și extern, inclusiv în procesul de negociere a conflictelor, în vederea asigurării securității întregii societăți atât pentru femei, cât și pentru bărbați.

În general, elaborarea unui Plan de Acțiuni de implementare a Rezoluției 1325, rezidă în perspectiva sa de a consolida și fortifica obligațiile dreptului internațional și, în special, rolul de *lege soft* în promovarea drepturilor omului în rândul femeilor și fetelor, în situație de pace și conflict. În mediul actual de securitate regională, adică existența unui război armat pe teritoriul statului vecin, R. Moldova este supusă mai multor riscuri și amenințări, inclusiv din perspectivă umană, dar determină statul să fie furnizor de securitate atât cetățenilor săi, cât și celor străini, refugiați din cauza războiului. Iar în condițiile unor amenințări hibride, sectorul de apărare trebuie să facă față violenței sexuale, bazată pe principiul de gen, violarea masivă a drepturilor omului, crizelor umanitare, epidemii, abuz sexual etc.

Mai mult, Agenda 2030 și obiectivele de dezvoltare durabilă (ODD) recunosc că statul de drept, buna guvernare și dezvoltarea sunt fundamente necesare pentru pace și securitate³⁵⁸. Guvernarea eficientă este o condiție importantă pentru implementarea unei reforme sectoriale și realizarea angajamentelor importante în baza ODD. Respectiv, **Obiectivul 16 – pacea, justiția și instituții puternice** din Agenda 2030 în R. Moldova, are scopul să dezvolte instituții eficiente, responsabile și transparente la toate nivelurile, care vor asigura un proces decizional receptiv, incluziv, participativ și reprezentativ în dezvoltarea politicilor publice și utilizarea banilor publici. Accesul egal la datele și informațiile publice este considerat un activ și un instrument pentru oameni în acest proces. În consonanță cu principiile buneii guvernări, un accent important se va pune pe reducerea tuturor formelor de violență.³⁵⁹

În acest context, este de menționat că în vederea consolidării răspunsului prompt la cazurile de violență sexuală, Ministerul Afacerilor Interne a elaborat și promovat proiectul Hotărârii Guvernului nr. 223/2023 „Cu privire la aprobarea Metodologiei și Instrucțiunii de lucru a echipei de intervenție în cazurile de violență sexuală”. Normele prevăzute de metodologia și instrucțiunile de intervenție în cazurile de violență sexuală, facilitează cooperarea dintre toți actorii cu competențe în domeniul prevenirii și combaterii violenței: poliție, asistență socială, sănătate publică, medicină legală, educație și instituțiile din sectorul asociativ. Astfel, echipele de intervenție în cazurile de violență sexuală, urmează să devină un mecanism de protecție a victimelor violenței sexuale și de asistență a acestora în cheia unei abordări integrate,

358 Fast Facts – What is Sustainable Development?

Disponibil: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2023/08/what-is-sustainable-development/>

359 A se vedea: Rezultatele naționalizării indicatorilor ODD 16. Disponibile: https://statistica.gov.md/ro/obiectivul-16-pace-justitie-si-institutii-puternice-183_4514.html

complexe și prompte a fenomenului violenței în bază de gen.³⁶⁰ Iar în contextul implementării Programului național cu referire la Rezoluția 1325 privind Femeile, Pacea și Securitatea, pentru anii 2018-2021, Ministerul Apărării a aprobat în iunie 2020, *Regulamentul cu privire la procedura de prevenire, identificare, înregistrare, raportare și examinare a cazurilor de discriminare, hărțuire sexuală și violență în bază de gen*.

În acest context, revenim la Programul național privind implementarea Rezoluției 1325. **Primul Program** a fost axat, întâi de toate, pe participarea femeilor în sectoarele de securitate și apărare, folosind trei abordări de bază: (1) reducerea stereotipurilor despre rolul femeilor în sectorul de securitate; (2) dezvoltarea unui sistem de management al resurselor umane incluziv și proactiv; (3) consolidarea transparenței și implicării societății civile în deciziile luate de sistemul de securitate. Cel de-al **doilea Program** se concentrează mai mult pe prevenire. Întrucât Republica Moldova este o țară cu statut de candidat la UE, cu un război activ la hotar, este esențial să se abordeze perspectiva drepturilor omului, precum și a luptei împotriva oricărui tip de abuz și discriminare, pentru a asigura pacea și securitatea. Conform prevederilor acestuia, femeile nu sunt doar beneficiare ale securității, dar li se acordă un rol activ în crearea contextului de securitate.

Se pare că războiul din Ucraina a influențat percepția cu privire la nevoile de securitate: pe teritoriul Republicii Moldova, 87% dintre refugiați sunt femei și copii. În același timp, noul Program, adoptat în 2023, a constatat că lipsa unor acțiuni dedicate și măsurabile de intervenție din partea statului asupra problemelor, riscurilor și amenințărilor ce pot avea un impact direct și negativ, progresul referitor la rezultatele de impact va fi unul neuniform, cu tendințe de descurajare a implicării femeilor în menținerea păcii și securității, cu accentuarea inegalităților în sectorul de securitate și apărare. Aceste evoluții pot afecta proporțional apariția unor noi bariere și decalaje privind integrarea dimensiunii de gen în sectorul de securitate și apărare.

În acest cadru, actualul Program este axat pe trei dimensiuni: (-) pe baza angajamentelor: Strategia națională de dezvoltare *Moldova Europeană 2030*, Agenda de dezvoltare durabilă Moldova 2030 (Obiectivul nr. 5.); (-) influențate de mediul de securitate actual: pandemia Covid-19, războiul din Ucraina, factorii interni și externi care ar putea influența dinamica și evoluția eventualelor escalade sau deteriorări ale drepturilor omului; (-) să asigure prevenirea inechităților, violenței și hărțuirii în sectorul de securitate și apărare prin reducerea riscurilor și eliminarea consecințelor asociate discriminării.

360 Raport de progres privind implementarea Agendei 2030 pentru Dezvoltare Durabilă în Republica Moldova elaborat cu suportul Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) și Fondului Națiunilor Unite pentru Populație (UNFPA) cu contribuția experților naționali Veronica Crețu și Marcel Spătari, Chișinău 2023, pp. 186-187. Disponibil: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/raport_de_progres_odd_2023_vf_15_09_2023_final.pdf

4.3 Evaluare

Deși Republica Moldova conform indicatorilor a avansat în implementarea atât la nivel de politici și legislație, cât și instituțional, de exemplu, în prezent, femeile reprezintă cel puțin 40% din Parlamentul țării și din toate consiliile locale și municipale, în același timp R. Moldova a atins reperi semnificative, în ultimii ani, în eforturile sale către democrație, transparență și creștere durabilă. Totuși, conform Raportului comprehensiv al Comisiei Europene, din noiembrie 2023, R. Moldova ar trebui totuși să revizuiască anumite aspecte ce țin de egalitatea de gen. Astfel, definiția legală a discriminării împotriva femeilor și fetelor pentru ca aceasta să acopere în mod cuprinzător toate încălcările care, conform dreptului internațional, constituie discriminare pe criterii de sex și gen. Încă de îngrijorare sunt accesul limitat la justiție pentru femei, resursele financiare și umane insuficiente pentru a promova drepturile femeilor și persistența atitudinilor patriarhale și a stereotipurilor discriminatorii cu privire la rolurile și responsabilitățile femeilor și bărbaților în familie și societate.³⁶¹ Aceste constatări sunt relevante și sectorului de securitate și apărare.

Specific sectorului de securitate și apărare, conform studiilor și rapoartelor în domeniu, principalele probleme în asigurarea egalității de șanse și integrarea dimensiunii de gen în politicile sectoriale pot fi abordate la 4 niveluri:

Cultura organizațională: (-) stereotipurile existente privind încrederea în capacitățile femeilor, în special, în sectorul militar; (-) lipsa recunoașterii potențialului femeilor ca agenți ai schimbării sau ca furnizor de securitate, mai ales, în situația actuală de război pe teritoriul statului vecin; (-) recunoașterea insuficientă a modului în care procesele mai incluzive duc la creșterea eficienței operaționale (plus combinația dintre managementul defectuos și stereotipurile de gen limitează implementarea angajamentelor asumate).

Capacitate / capacitatea tehnică: (-) insuficienta abilitare sau calificare a instituțiilor de a realiza aspectele practice de asigurare a integrării aspectelor ce țin de egalitatea de șanse, integrarea dimensiunii de gen etc., în procesele organizaționale; (-) lipsa unui sistem de monitorizare clar definit privind implementarea angajamentelor asumate (aici am putea include și lipsa unui consilier de gen atât la nivel de Guvern, cât și ministere cu probleme mai sensibile, dar și lipsa informației privind pregătirea/educarea secretarilor de stat responsabili de politici și resurse umane sau consilierilor pe probleme de securitate și apărare în privind perspectiva de gen în materie de securitate și apărare).

³⁶¹ Primul Raport comprehensiv al Comisiei Europene a fost publicat în 8 Noiembrie 2023, p. 40. Disponibil: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/moldova-report-2023_en

Responsabilitate: (-) politici limitate în ceea ce privește participarea egală la consolidarea păcii și la procesele de negocieri (În cei peste 30 de ani de când are loc procesul de reglementare a conflictului transnistrean, doar două femei negociatoare-șefe au participat la dialog³⁶²); (-) sistemul de securitate are anumite limite în asigurarea transparenței pentru participarea societății civile și a organizațiilor de femei din sectorul de securitate și apărare (de ex. fiind influențată de situațiile de urgență în sănătate sau în situația războiului în Ucraina). Evaluarea responsabilității diferă în cazul diferitor entități din sectorul de securitate și apărare; în primul rând trebuie determinat de cine este constituită entitatea. Specific pentru sistem este că MAI este instituția *leader* de implementarea a Programului pe RCSONU 1325, cu toate acestea sunt capacități limitate de monitorizare a procesului de implementare fără suportul partenerilor de dezvoltare – nivel scăzut de *ownership*.

Voința politică: Deși există un anumit sprijin ale liderilor care periodic își folosesc poziția de putere pentru a comunica și a-și demonstra sprijinul, conducerea, entuziasmul și angajamentul pentru egalitatea de gen la nivel național, totuși suportul liderilor din cadrul ministerelor și departamentelor din sectorul de securitate este limitat, parțial formal și încă există fenomenul de tokenism³⁶³. Mai mult, structurile din sectorul de securitate susțin că toate posturile sunt deschise femeilor și este decizia acestora să nu ocupe anumite funcții ierarhice. Cu toate acestea, în cadrul anumitor instituții există bariere invizibile, care printr-o astfel de acțiune inexplicabilă a plafonului de sticlă limitează promovarea femeilor în funcții de conducere. Ținând cont de aceste aspecte, nu putem neglija faptul că există pericolul că adoptarea Programului privind implementarea UNSCR 1325 la nivel național, se va limita doar la bifarea unor angajamente internaționale ca fiind îndeplinite sau la promovarea Agendei FPS ca instrument eficient în promovarea imaginii Armatei Naționale și Poliției.

Din perspectiva Guvernării Sectorului de Securitate, putem evalua și la nivel de **eficiență**. Evaluarea acestei componente din perspectiva cost-eficiență este problematică, deoarece: (-) pe de o parte, nu sunt date relevante disponibile referitor la resursele financiare alocate și consumate în procesul de implementare a angajamentelor asumate fie prin programe, fie prin strategii; (-) în al doilea rând, încă există practica în limita bugetului disponibil. Respectiv, în mare parte suportul financiar de implementare a acțiunilor privind asigurarea egalității de șanse și integrarea perspectivei de gen în procesele de pace și conflict, s-a datorat donatorilor/asistenței externe (cum ar fi UN Women în Moldova, Ambasada Suediei în Republica Moldova, Programul PNUD, Ambasada SUA în R. Moldova, Centrul Nordic).

362 <https://www.facebook.com/photo/?fbid=619149917090879&set=a.547611944244677>

363 Notă: *Tokenism* – o politică și practică socială de a efectua gesturi simbolice spre incluziunea membrilor grupurilor minoritare în cadrul celui majoritar, de obicei, acesta este aplicat pentru a crea aparența unei incluziuni sociale și a unei diversități (rasiale, religioase, sexuale, etc.), pentru a se devia posibilele acuzații de discriminare.

PARTEA III

În același timp, se constată o durabilitate a realizărilor la nivel de politici publice, aceasta este parțial asigurată prin integrarea perspectivei egalității de gen în documente de politici și documente strategice pentru o perioadă stabilită de timp, unele până-n anul 2022. Rezultatele intervențiilor au fost mai vizibile la nivel de regulamente interne, cum ar fi ghidul carierei sau subiectul prevenției și reglementării discriminării și hărțuirii. În același timp, deși adoptarea unui nou Program a fost întârziată, totuși lansarea procesului de elaborare al celui de-al doilea Program de implementare a RCSONU 1325 a fost lansat încă în 2021.

Tot un exemplu din cadrul primului Program: cât privește instituționalizarea rezultatelor obținute, evaluarea constată că acestea sunt modeste, dar conform capacităților instituționale. Realmente, există o corelație dintre durabilitatea financiară a rezultatelor implementării Programului și instituționalizarea acestora. Adică, un *ownership* dezvoltat va crea condiții financiare de asigurare a unui mecanism instituțional mecanismului de implementare al Programului, de exemplu, crearea unei unități care se ocupă strict cu acest aspect sau instituirea funcției de consilier pe dimensiunea de gen cu resurse proprii. Realmente, alte instituțiile nu s-au asigurat că activitățile lor vor fi implementate și după finalizarea Programului.

4.4 Recomandări

În general, reieșind din cadru legislativ cu referire la asigurarea egalității de gen, R. Moldova ar trebui, în special, să îmbunătățească în continuare egalitatea de gen, inclusiv prin luarea de măsuri suplimentare pentru eliminarea violenței de gen, dar și prin adoptarea și implementarea noului Program național de prevenire și combatere a violenței domestice și a violenței împotriva femeilor pentru 2023-2027 și a noului Program național privind accelerarea egalității de gen pentru 2023-2027 și a Planului de acțiuni corespunzător³⁶⁴.

Cu referire la Programul Național de Implementare a Rezoluției 1325 privind Femeile, Pacea și Securitatea:

Asigurarea funcționării platformei interinstituționale de implementare a Programului cu un plan de acțiuni concret privind activitatea acesteia pe etape, adică anual. Iar pentru a asigura o abordare integrată a acțiunilor, în special, cele sensibile sau care întâmpină cele mai multe bariere, să se examineze necesitățile pentru elaborarea unui Plan de acțiuni din perspectiva Comunicării Strategice.

³⁶⁴ Primul Raport comprehensiv al Comisiei Europene a fost publicat în 8 Noiembrie 2023, p. 31. Disponibil: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/moldova-report-2023_en

Deși în toate instituțiile guvernamentale există grupuri de coordonare de gen conform Strategiei pentru egalitatea de gen, totuși este relevant pentru unele instituții din sectorul de securitate, de exemplu Ministerul Apărării, sau chiar la nivel de Guvern să dezvolte un mecanism durabil de sprijinire a Agendei FPS, adică să existe consilier pe probleme de securitate și FPS.

La nivel de asigurare a unui proces de coordonare și monitorizare, din experiența anterioară, se impune de a instituționaliza un mecanism explicit pentru implementarea Programului. În acest sens, dincolo de colectarea datelor cantitative, este important să se colecteze indicatori cantitativi pentru a evalua impactul acțiunilor realizate, de altfel Programul riscă să fie apreciat că este de dragul angajamentelor, dar mai puțin reiese din necesitățile naționale de securitate.

În același timp, referindu-ne la indicatorii de evaluare, indicii globali sunt din ce în ce mai populari, deoarece reunesc o serie de informații complexe într-o singură sursă, iar clasamentul pe țări sau regiuni poate contribui la elaborarea unor politici direcționate pe probleme mai complexe. De aceea, am putea recomanda utilizarea și a indicatorilor globali care reprezintă o modalitate de a evalua și compara progresul național nu numai în raport cu alte state, dar și din perspectiva susținerii Agendei 2030 pentru dezvoltare durabilă. Plus, Indexul Global Femeile, Pacea și Securitatea este un instrument relevant în evaluarea procesului de implementare al Rezoluției 1325, deoarece reunește trei dimensiuni importante ale bunăstării: incluziune (economică, socială, politică); justiție (legi formale și discriminare informală); și securitatea femeilor și fetelor (la nivel de familie (de ex. violența în familie), comunitate și societate).

Antrenarea și altor structuri din sectorul de securitate în implementarea Programului, cum ar fi Comisia parlamentară privind securitatea națională și ordine publică, Consiliul Suprem de Securitate și Biroul politici de reintegrare.

Continuarea cooperării cu societatea civilă în implementarea programului cu referire la Rezoluția 1325 și nu numai. Aici avem în vedere că, reușind din anumite incidente, care au avut loc anterior cu referire la discriminare sau alte probleme de gen, instituțiile din sectorul de securitate pot solicita consultanță de la organizațiile specializate pentru a preveni agravarea situației cu care se confruntă pe dimensiunea de gen sau chiar ce ține de securitatea umană.

Antrenarea mai activă prin programe/proiecte a mass-mediei în promovarea UNSCR 1325, poate invitarea să participe la diferite instruirii pentru ca să înțeleagă sensibilitatea subiectului și promovarea eficiență a acestuia.

CAPITOLUL 5. ASISTENȚA EXTERNĂ ÎN DOMENIUL SECURITĂȚII ȘI APĂRĂRII

5.1 Descrierea situației

În 2022, Republica Moldova a trecut prin cele mai mari provocări la adresa securității naționale, determinate de destabilizarea sistemului de securitate regională și mondială. Odată cu declanșarea războiului din Ucraina s-au intensificat amenințările hibride, care au alimentat o serie de crize de ordin social, umanitar, economic, energetic și de securitate, și au avut un impact negativ asupra cetățenilor. În contextul Republicii Moldova, sectorul de securitate și apărare se confruntă cu provocări semnificative, iar asistența externă reprezintă o componentă vitală în abordarea acestor probleme. Problemele, precum instabilitatea regională, amenințările hibride și constrângerile financiare impun nevoia de a dezvolta și consolida capacitățile naționale. În ciuda eforturilor guvernamentale și a parteneriatelor cu organizații internaționale, există încă provocări legate de transparență, responsabilitate și eficacitate în utilizarea asistenței externe. Gestionarea eficientă a resurselor, coordonarea adecvată între donatori și consolidarea unui cadru strategic sunt aspecte esențiale pentru a depăși aceste provocări și pentru a asigura securitatea și stabilitatea durabilă a Republicii Moldova.

Pentru a face față acestor provocări și pentru a asigura stabilitatea și securitatea sa, Republica Moldova a căutat sprijin și parteneriate externe. Necesitatea și importanța asistenței externe și a parteneriatelor în gestionarea sectorului de securitate și apărare în Republica Moldova nu pot fi subestimate, deoarece acestea joacă un rol crucial în dezvoltarea și consolidarea capacităților sale de securitate, apărare și în promovarea valorilor democratice. Asistența externă este primordială pentru instituțiile guvernamentale, reieșind din insuficiența de resurse alocate din bugetul de stat pentru îmbunătățirea și consolidarea capacităților, dotarea și îmbunătățirea infrastructurii.

Securitatea Republicii Moldova este o preocupare majoră, dat fiind contextul geopolitic delicat în care se află. De asemenea, trebuie de luat în considerare tendințele de revitalizare a grupului informal

BRICS, creșterea influenței Chinei și profitarea acesteia ca urmare a războiului în Ucraina și confruntarea indirectă cu SUA etc., care afectează și securitatea statelor mici. Prin urmare, cooperarea cu parteneri internaționali, inclusiv UE, NATO, OSCE și actori bilaterali, precum SUA, România, Marea Britanie este vitală pentru a consolida securitatea și a răspunde

eficient provocărilor actuale prin asigurarea capacităților naționale. Această cooperare implică o serie de mecanisme și instrumente, de la dialog politic și cooperare practică până la implementarea de proiecte concrete și schimbul de expertiză. Este important ca R. Moldova să continue să colaboreze strâns cu partenerii săi internaționali pentru a-și întări capacitatea de a gestiona provocările de securitate și a contribui la stabilitatea regională și globală.

De asemenea, parteneriatele cu organizații internaționale, cum ar fi NATO și UE, aduc avantaje semnificative pentru Republica Moldova. Aceste organizații oferă sprijin în dezvoltarea securității și în promovarea reformelor în sectorul securității și apărării. Aderarea la programe de parteneriat, cum ar fi Parteneriatul pentru Pace al NATO, a contribuit la îmbunătățirea interoperabilității Forțelor Armate ale Republicii Moldova și la consolidarea standardelor internaționale în sectorul de securitate și apărare.

Un alt aspect crucial al asistenței externe și al parteneriatelor este promovarea valorilor democratice și a bunei guvernări în sectorul de securitate și apărare. Într-o democrație, controlul civil asupra forțelor armate și agențiilor de aplicare a legii este esențial pentru menținerea echilibrului și pentru evitarea abuzurilor de putere. Asistența și consultarea din partea partenerilor internaționali în promovarea transparenței, responsabilității, a respectului pentru drepturile omului în sectorul de securitate și apărare și a incluziunii sunt de o importanță crucială pentru Republica Moldova.

În Republica Moldova, complexitatea GSS cere o abordare de guvernare integrată, implicând o împărțire clară a responsabilităților și priorităților între donatori, și în același timp, asigurând o coordonare eficientă. Prin alinierea strategiilor și priorităților cu partenerii internaționali, se poate asigura o abordare coerentă și sustenabilă în consolidarea capacităților de securitate, promovând astfel transparența și responsabilitatea în gestionarea resurselor. Această coordonare eficientă între donatori și autoritățile locale, reprezintă fundamentul unei guvernări robuste în sectorul de securitate, esențială pentru a răspunde provocărilor complexe ale contextului geopolitic regional și mondial.

5.2 Mecanismele de coordonare a asistenței externe

În încercarea de a aborda provocările multifacțate de securitate au fost dezvoltate diverse platforme și mecanisme pentru coordonarea asistenței. Acestea variază de la acorduri bilaterale la inițiative multilaterale și platforme de dialog între diversele părți interesate, precum este Platforma de Sprijin pentru Republica Moldova sau *Moldova Support Platform*, care a fost creată într-un context marcat de instabilitatea regională generată de evenimentele din Ucraina. Înainte de înființarea acestei platforme, nu existau mecanisme specifice de asistență externă care să abordeze în mod colectiv și eficient provocările din sectorul de securitate și apărare al Republicii Moldova. Astfel, pentru perioada anterioară creării Platformei, care se încadrează într-un interval temporal de 2-3 ani, se poate observa o lipsă de instrumente coordonate și mecanisme consolidate de sprijin extern. Această absență a unui cadru coerent poate fi analizată în raport cu evoluția situației de securitate și poate oferi perspective importante asupra modului în care asistența externă a contribuit la schimbările și adaptările din sectorul de securitate și apărare al Republicii Moldova.

Republica Moldova a stabilit mecanisme care include reprezentanți din diverse ministere și organizații internaționale. Aceste mecanisme au scopul de a facilita comunicarea, schimbul de informații și coordonarea proiectelor. De asemenea, se dezvoltă planuri strategice instituționale și documente de politici care să asigure coerența și eficacitatea asistenței externe.

În cadrul Ministerelor, precum Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Apărării, Ministerul Sănătății și altele au fost create Direcții care sunt responsabile de coordonarea asistenței externe, acestea au rolul de a atrage și negocia proiectele de asistență externă și de a corela necesitățile instituționale cu prioritățile strategice naționale și internaționale.

În Republica Moldova, Ministerul Finanțelor este responsabil de mecanismul de coordonare și management al asistenței externe și îndeplinește rolul de punct unic de contact/control în relația cu partenerii externi de dezvoltare și autoritățile publice privind propunerile de proiecte/programe de asistență externă. Prin intermediul *Platformei pentru Gestionarea Asistenței Externe* are loc schimbul de informații operațional privind proiectele de asistență implementate³⁶⁵.

În cadrul Ministerului Afacerilor Interne, a fost creat un mecanism formal de lucru prin platforma *Together 4 Home Affairs*. Această platformă are rolul de a informa publicul și comunitatea donatorilor despre progresul înregistrat în implementarea proiectelor și programelor de asistență și de a consolida dialogul strategic de parteneriat.

³⁶⁵ Platforma pentru gestionarea asistenței externe. Informația privind suportul oferit de agenții donatoare în sectorul de securitate și apărare. Disponibilă: <https://amp.gov.md>

În acest context, prezentăm mecanismele de suport:

- Platforma de Sprijin pentru Moldova a fost creată în contextul războiului din Ucraina la inițiativa României, Germaniei, Franței, cu participarea SUA. Aceasta reprezintă un mecanism de răspuns la consecințele și crizele generate de război asupra Republicii Moldova. Scopul Platformei este de a mobiliza, concentra și coordona sprijinul politic, tehnic și financiar al țărilor dezvoltate pentru Republica Moldova. În speță, se urmărește generarea de asistență imediată precum și de expertiză aprofundată pentru procesul de reformă democratică, din partea instituțiilor și statelor membre ale Uniunii Europene, a țărilor G7, a instituțiilor financiare internaționale și organizațiilor internaționale, precum și a altor parteneri de dezvoltare.
- Misiunea de parteneriat a Uniunii Europene în Republica Moldova (EUPM Moldova) - înființată la 24 aprilie 2023 de către Consiliul Uniunii Europene, în cadrul Politicii de Securitate și Apărare Comună. Obiectivul acestei misiuni civile este de a oferi suport și de a spori reziliența sectorului de securitate al țării în domeniul gestionării crizelor și al amenințărilor hibride, inclusiv al securității cibernetice și al contracarării manipulării și interferenței informațiilor străine.
- IPAP al NATO - Unul dintre cele mai constructive parteneriate ale Republicii Moldova privind modernizarea sistemului național de apărare este colaborarea cu Alianța Tratatului Atlanticului de Nord. În acest sens, a fost valorificată cooperarea Republicii Moldova în cadrul Programului Parteneriat pentru Pace prin instrumentele și inițiativele oferite de NATO, așa cum sunt: Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului (IPAP), Programul de Consolidare a Integrității (BII), Procesul de Revizuire și Planificare al Parteneriatului (PARP), Inițiativa de Consolidare a Capacităților de Apărare (DCBI), ce au determinat un rol incontestabil în procesul de modernizare a Armatei Naționale.

5.3 Analiza generală a domeniilor și principalilor donatori, parteneri în domeniul sectorului de securitate

Asistența externă este oferită beneficiarilor din Republica Moldova pe următoarele dimensiuni: dezvoltarea capacităților și capabilităților de apărare, transformarea, modernizarea sectorului apărării, inclusiv dezvoltarea politicilor de securitate și apărare, educație de securitate; guvernarea democratică, dezvoltarea instituțiilor, anticorupție și integritate; securitatea umana, dialog și managementul conflictelor, afaceri interne, securitatea frontierelor, siguranță și gestionarea crizelor, gestionarea situațiilor excepționale; migrație și problema refugiaților; securitatea cibernetică; securitatea mediului înconjurător; securitate nucleară.

PARTEA III

Criza de securitate creată de războiul Rusiei împotriva Ucrainei, cu care se confruntă comunitatea internațională, oferă oportunități Republicii Moldova pentru procesul de transformare al Armatei Naționale nu numai prin programele NATO, dar și ale Uniunii Europene, de asemenea, prin cooperarea bilaterală (cu România, SUA, Franța, Germania, etc.), deoarece disponibilitatea partenerilor de a oferi asistență a crescut simțitor.

Actorii internaționali implicați în dezvoltarea sectorului de securitate contribuie cu un spectru larg de mandate și expertize, prin diferite forme de asistență tehnică și financiară, abordând aspecte precum justiția, combaterea corupției, poliția, apărarea, drepturile omului și buna guvernare.

O componentă esențială pentru eficacitatea asistenței o reprezintă supravegherea civilă și participarea democratică.

Domenii	FINANȚATORI (ORGANIZAȚII)										
	BERD	BM	CE	FFP	NATO	OMV	ONU	OSCE	PNUD	UE	USAID
Dezvoltarea capacităților, capabilităților de apărare și transformarea modernizarea sectorului apărării											
Dezvoltarea politicilor de securitate și apărare, educație de securitate											
Guvernare democratică, dezvoltarea instituțiilor și reziliența											
Anticorupție și integritate											
Securitatea umana: respectarea drepturilor omului, egalitate de gen											
Dialog și conflict management											
Afaceri interne, siguranță și gestionarea crizelor, gestionarea situațiilor excepționale											
Securitatea frontierelor											
Migrație și problema refugiaților											
Securitatea cibernetică											
Securitatea energetică											
Securitatea ecologică/de mediu											
Securitate nucleară											

Programele care beneficiază de sprijin extern dezvoltă capacitatea statului de a crea și utiliza instrumente politice care permit atenuarea vulnerabilităților și o mai eficientă prevenire și soluționare a amenințărilor la adresa securității naționale.

În plan bilateral, țările, precum Austria, Japonia, Cehia, Elveția, Estonia, Franța, Germania, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Regatul Tarilor de Jos, Regatul Unit Marii Britanii al Irlandei de Nord, România, Slovacia, Statele Unite ale Americii, Suedia, Turcia, Ucraina acordă

asistență în următoarele domenii: instruire/cursuri în domeniile logistica militară, topogeodezie militară, medicină militară, inspecție generală, observatori militari, cursuri de perfecționare militară, studii militare superioare de licență, asistență în domeniul securității cibernetice etc.

În contextul tensionat al situației geopolitice în Europa de Est, reflectat, în special, prin invazia Rusiei în Ucraina, pe 24 februarie 2022, Republica Moldova a resimțit profund schimbări și reconfigurări ale cooperării cu organizațiile internaționale, în special, în domeniul securității.

Domenii	FINANTATORI (State)																					
	Austria	Cehia	Elveția	Estonia	Franța	Germania	Grecia	Italia	Japonia	Letonia	Lituania	Norvegia	Olanda	MB	Polonia	România	Slovacia	SUA	Suedia	Turcia	Ucraina	
Dezvoltarea capacităților, capabilităților de apărare și transformarea modernizarea sectorului apărării																						
Dezvoltarea politicilor de securitate și apărare, educație de securitate																						
Guvernare democratică, dezvoltarea instituțiilor și reziliența																						
Anticorupție și integritate																						
Securitatea umana: respectarea drepturilor omului, egalitate de gen																						
Dialog și conflict management																						
Afaceri interne, siguranță și gestionarea crizelor, gestionarea situațiilor excepționale																						
Securitatea frontierelor																						
Migrație și problema refugiaților																						
Securitatea cibernetică																						
Securitatea energetic																						
Securitatea ecologică/de mediu																						
Securitate nucleară																						

În cadrul analizei datelor au fost identificate următoarele domenii de suport:

Consolidarea democrației și statului de drept: Asistența externă s-a concentrat și mai mult pe consolidarea instituțiilor democratice, menținând R. Moldova pe calea reformelor și apropiind-o de valorile europene. Domenii prioritare: justiție, combaterea corupției și asigurarea unor media libere și pluraliste.

Sprijin economic: Creșterea suportului în domeniul economic, în special, ca urmare a necesității de a susține Moldova în gestionarea crizei refugiaților, dar și ținând cont de represaliile economice ale Federației Ruse asupra RM ca urmare a consolidării capacității sale economice în contextul aderării la UE. Inițiativele, precum Acordul de liber schimb cu UE, au fost promovate activ, oferind R. Moldova acces la piețe noi și diversificate.

PARTEA III

Energie și diversificare: Dependenta Moldovei de Rusia în ceea ce privește energia a fost identificată ca un punct vulnerabil. Astfel, asistența externă a inclus proiecte care promovează diversificarea surselor de energie și interconectarea cu rețelele europene.

Diplomație și mediere: Republica Moldova a primit și sprijin în cadrul inițiativelor menite să asigure stabilitatea regională și securitatea frontierei moldo-ucrainene. Acesta a inclus și eforturi de a avansa reglementarea conflictului înghețat din Transnistria.

Sprijin umanitar: În contextul deplasărilor masive de populație și refugiați din Ucraina în urma războiului, a existat și un sprijin crescut pentru a ajuta Republica Moldova să gestioneze fluxurile de refugiați și pentru a se asigura că acestea sunt integrate corespunzător în societate și drepturile sunt respectate.

Dezvoltarea capacităților de apărare: Criza de securitate cu care se confruntă comunitatea internațională, oferă oportunități Republicii Moldova pentru procesul de transformare al Armatei Naționale prin programele NATO, ale Uniunii Europene, și de asemenea, prin cooperarea bilaterală (cu Austria, Japonia, Cehia, Elveția, Estonia, Franța, Germania, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Regatul Tarilor de Jos, Regatul Unit Marii Britanii al Irlandei de Nord, România, Slovacia, Statele Unite ale Americii, Suedia, Turcia, Ucraina, SUA, etc.), deoarece disponibilitatea partenerilor de a oferi asistență a crescut simțitor.

5.4 Eficacitatea ajutorului extern

Transparența și accesul la informații

Legislația Republicii Moldova rămâne, în general, în conformitate cu standarde internaționale minime referitoare la această procedură. Cu toate acestea, acces eficient la informațiile la cerere nu pot fi garantate integral doar prin lege. De asemenea, este nevoie de o cultură adecvată a transparenței și angajament în rândul instituțiilor publice. Conform Freedom House, R Moldova a primit scorul 14 din 30, în anul 2022. Aceste provocări au fost întâlnite și în procesul de cercetare și colectare a datelor publice privind asistența externă oferită R. Moldova.

Indicele libertății informațiilor		
SCORE	2021	2022
	12/30	14/30
Sursa: Indicele libertății informațiilor. Măsurarea transparenței instituțiilor publice din Moldova, Freedom House 2022 ³⁶⁶		

Analizând datele de la *Freedom House* și coroborându-le cu procesul de colectare a datelor, oferim calificativul Mediu, cu 3 puncte, fiind premise pentru a oferi calificativul Înalt. Mecanismele formale de coordonare și platformele de dialog, precum și implicarea diverselor ministere în gestionarea asistenței externe, contribuie la creșterea transparenței. Informarea publicului și a comunității donatorilor despre progresul proiectelor prin platforme precum „Together 4 Home Affairs” este un pas pozitiv. Însă, este necesară mai multă claritate cu privire la modul în care sunt implementate proiectele, precum și o mai bună vizibilitate a rezultatelor obținute.

Eficacitate

Asistența externă a contribuit la îmbunătățirea capacităților de apărare și la promovarea reformelor. Participarea la programele NATO și UE a sprijinit modernizarea forțelor armate și consolidarea standardelor internaționale. Este necesară o mai bună aliniere a asistenței externe la nevoile și prioritățile naționale, și o mai bună coordonare între diferiții donatori. Există anumite limite în evaluarea eficacității asistenței externe în sectorul de apărare al Republicii Moldova, deoarece nu au fost efectuate rapoarte sau evaluări care să analizeze în mod

³⁶⁶ Măsurarea transparenței instituțiilor publice din Moldova. Indicele libertății informațiilor, Freedom House 2022. Disponibil: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-12/fh-Moldova_Access-to-Info-Report-2022_Eng-v5_0.pdf

PARTEA III

detaliat capacitatea de asimilare a suportului extern în corelație cu necesitățile instituționale. Această lacună în evaluare poate crea o perspectivă incompletă asupra modului în care sprijinul extern a fost absorbit și utilizat în sectorul de apărare. De asemenea, absența unor evaluări specifice poate limita înțelegerea eficacității pe termen lung a proiectelor și programelor de asistență. Este crucial să se dezvolte și să se implementeze mecanisme de monitorizare și evaluare, pentru a obține o imagine comprehensivă a modului în care asistența externă contribuie la îmbunătățirea capacităților instituționale și la consolidarea securității naționale în Republica Moldova.

Managementul Crizelor și Amenințărilor Hibride

Cooperarea cu UE și NATO a sporit capacitatea Republicii Moldova de a face față amenințărilor hibride și de a gestiona crizele în mod eficient. Prezentăm exemplele următoare: Modelarea și atenuarea dezastrelor sociale cauzate de catastrofe și terorism, NATO - Pregătirea civilă este un domeniu important al cooperării NATO-Republica Moldova, pentru că aceasta pregătește autoritățile să facă față dezastrelor naturale sau create de om și de care beneficiază cetățenii Republicii Moldova. Cu ajutorul aliaților, Republica Moldova a lucrat la întărirea cadrului legal pentru a face față unor astfel de urgențe și pentru stabilirea unui sistem de informare asupra crizelor civile prin coordonarea activităților în cazuri de urgență. Scopul proiectului este de a crea metodologii și instrumente complexe, adaptate pentru detectarea, monitorizarea, modelarea și atenuarea dezastrelor sociale oferite de centrul analitic situațional creat în cadrul proiectului. Acest lucru va spori securitatea țării, în ceea ce privește aspectele sociale, inclusiv posibilele catastrofe sociale provocate de terorism. Reducerea riscurilor explozive la depozitele de arme ușoare și de arme de calibru mic (ALW) și muniții convenționale (CA) din Republica Moldova, finanțat de Norvegia, Germania, SUA, Austria, Elveția și derulat în perioada 2018-2022. Obiectivul proiectului : de a îmbunătăți siguranța generală a cetățenilor Republicii Moldova prin creșterea capacității părților interesate relevante în domeniul abordării SALW și CA și minimizarea riscurilor derivate din arme și materiale explozive la locurile de depozitare a muniției³⁶⁷.

TENSOR Tehnologii biometrice de încredere pentru a ajuta autoritățile de poliție în combaterea terorismului și criminalității organizate, finanțat de Comisia Europeană cu 4 562 975 de euro și derulat în perioada 01/02/2023- 26/01/2026. TENSOR va consolida practicienii din domeniu cu instrumente noi care vor ajuta autoritățile de aplicare a legii în procesele de identificare, verificare a identității, informații și investigare și care pot fi utilizate

³⁶⁷ Explosive Risk Mitigation at Small Arms Light Weapons (SALW) and Conventional Ammunition (CA) Depots in the Republic of Moldova. Disponibil: <https://salw.osce.org/Projects/ViewPage/3100306-explosive-risk-mitigation-at-small-arms-light-weapons-salw-and-conventional-ammunition-ca-depots-in-the-republic-of-moldova>

pentru a debloca dispozitivele mobile ale criminalilor, partajarea datelor biometrice printr-un schimb securizat, automatizat și scalabil de informații biometrice și dovezi în justiție între autoritățile de aplicare a legii într-o manieră transfrontalieră, sporind interoperabilitatea între sistemele moștenite deținute de practicieni în securitate și de instituțiile criminalistice³⁶⁸.

Proiectele de asistență au avut un impact semnificativ în întărirea securității cibernetice, un domeniu crucial în contextul amenințărilor hibride.

Dezvoltarea Relațiilor Bilaterale și Multilaterale

Asistența externă a consolidat relațiile Republicii Moldova cu partenerii internaționali, asigurând un cadru stabil pentru cooperare în domeniul securității. Prin participarea în programe și inițiative regionale, Republica Moldova și-a întărit poziția.

Privind eficacitatea, oferim calificativul Înalt, luând în considerare cât de importantă și necesară e asistența externă în timp de criză pentru Moldova.

5.5 Concluzii și recomandări

Mecanisme de coordonare între donator și autoritățile naționale, capacitatea de absorbție a asistenței externe de către diverse instituții.

Mecanisme de coordonare între donator și autoritățile naționale se referă la modalitățile prin care donatorii internaționali și autoritățile naționale colaborează și coordonează eforturile pentru implementarea asistenței externe. Mecanismele de coordonare implică stabilirea unor structuri instituționale și proceduri care facilitează comunicarea și schimbul de informații între donatori și autorități, asigurând astfel o abordare coerentă și eficientă în gestionarea sprijinului extern.

Capacitatea de absorbție a asistenței externe de către diverse instituții se referă la capacitatea diferitelor instituții guvernamentale sau nonguvernamentale de a absorbi și de a gestiona eficient resursele și sprijinul oferit de donatori externi. O capacitate de absorbție crescută implică nu doar capacitatea de a primi finanțare sau asistență tehnică, ci și de a utiliza aceste resurse într-un mod eficient, adaptat la nevoile specifice ale instituțiilor respective. Dezvoltarea acestei capacități este esențială pentru a maximiza impactul asistenței externe și pentru a evita subutilizarea sau distribuirea inefficientă a resurselor.

³⁶⁸ Tehnologii biometrice de încredere pentru a ajuta autoritățile de poliție în combaterea terorismului și criminalității organizate. TENSOR. Disponibil: <https://amp.gov.md/aim/viewActivityPreview.do~public=true~pagelId=2~activityId=1657~language=ro>

PARTEA III

Confluența de factori, precum războiul brutal al Rusiei împotriva Ucrainei, conflictul înghețat, aspirațiile europene și presiunile externe, fac guvernarea eficientă a sectorului de securitate să fie o necesitate stringentă. În acest context, războiul din Ucraina reprezintă o schimbare semnificativă în echilibrul regional de securitate, amplificând nevoia de asistență externă și cooperare multilaterală.

Republica Moldova a experimentat o schimbare majoră în dinamica cooperării sale cu organizațiile internaționale, post-februarie 2022. Aceasta s-a materializat într-o intensificare a proiectelor și programelor, o focalizare crescută pe securitate, refugiați, management-ul frontierei și o cooperare sporită cu partenerii externi. Contextul regional tensionat a pus în lumină importanța consolidării relațiilor externe și adaptării continue la schimbările din sfera securității.

Identificarea necesităților pentru Asistența Externă

Moldova, ca țară cu nevoi specifice în sectorul de securitate, e în proces de a dezvolta mecanisme eficiente pentru identificarea nevoilor și elaborarea proiectelor sau programelor de asistență externă. Această abordare strategică, necesită colaborarea strânsă între instituțiile guvernamentale și partenerii internaționali. Instituțiile naționale, cum ar fi Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Apărării, Ministerul de Afaceri Externe și Integrare Europeană evaluează constant nevoile și vulnerabilitățile din domeniul securității și apărării și le transmit partenerilor internaționali. Astfel, se asigură că asistența externă se concentrează pe prioritățile reale ale Republicii Moldova.

Importanța Coordonării între Programe și Donatori

Coordonarea între programe și donatori este esențială pentru a evita duplicarea eforturilor și pentru a facilita absorbția eficientă a asistenței externe de către beneficiarii naționali. În acest scop, R. Moldova, parțial, a creat mecanisme formale de coordonare, cum ar fi întâlniri cu donatorii și grupuri de coordonare (*Steering Groups*). De exemplu, în sectorul afacerilor interne, inițiativa „*Together4 home affairs*” a fost dezvoltată pentru a coordona acțiunile și resursele diferiților parteneri internaționali și pentru a asigura coerența eforturilor de asistență externă.

Rolul instituțiilor statului de coordonator și actor de bază în atragerea și negocierea proiectelor de asistență externă

Un aspect crucial, este rolul de coordonator și actor de bază în atragerea și negocierea proiectelor de asistență externă. Instituțiile guvernamentale joacă un rol esențial în

formularea obiectivelor și acțiunilor de impact în funcție de prioritățile strategice naționale și internaționale. Aceste instituții trebuie să fie bine pregătite pentru a negocia și a stabili parteneriate eficiente cu donatorii, asigurându-se că proiectele de asistență externă sunt alinate cu obiectivele de dezvoltare și securitate ale Republicii Moldov. Din perspectivă guvernamentală, sunt dezvoltate mecanisme semnificative pentru atragerea, gestionarea și coordonarea asistenței externe în sectorul de securitate. Cu toate acestea, eficacitatea acestor mecanisme trebuie să fie în mod constant evaluată și îmbunătățită pentru a asigura utilizarea eficientă a resurselor și pentru a atinge obiectivele de securitate și apărare ale țării. Este crucial să se mențină transparența și responsabilitatea în acest proces și să se continue colaborarea strânsă cu partenerii internaționali pentru a asigura securitatea și stabilitatea în regiune. Prin promovarea transparenței, se creează o atmosferă de încredere între instituțiile guvernamentale și partenerii internaționali, consolidând credibilitatea și relațiile de colaborare. Aceste elemente asigură un climat propice prevenirii corupției, asigurând că resursele și finanțarea alocate pentru securitate sunt utilizate eficient și în interesul public. De asemenea, transparența permite o evaluare eficientă a impactului și eficienței proiectelor, furnizând informații necesare pentru ajustarea și îmbunătățirea continuă a strategiilor. Responsabilitatea în gestionarea asistenței externe contribuie la construirea unei baze pentru sustenabilitate pe termen lung a proiectelor, deoarece cetățenii și partenerii internaționali sunt mai dispuși să sprijine inițiativele care sunt gestionate în mod transparent și responsabil. În plus, o abordare transparentă facilitează o colaborare internațională mai eficientă, esențială pentru contracararea amenințărilor regionale și globale la adresa securității. Astfel, transparența și responsabilitatea reprezintă elemente fundamentale în promovarea stabilității, securității și dezvoltării durabile în Republica Moldova și în întreaga regiune.

Recomandăm implementarea următoarelor politici:

Adaptarea asistenței externe la specificul și nevoile reale ale Republicii Moldova, evitând aplicarea de soluții standard sau copierea unor modele care nu se potrivesc contextului local.

Accentul ar trebui pus pe construirea unei capacități interne robuste, oferind formări și instruirii pentru personalul instituțiilor de securitate, astfel încât să poată gestiona eficient resursele și competențele acumulate.

Îmbunătățirea mecanismului de coordonare a asistenței externe, asigurându-se că resursele sunt alocate eficient și că există o sinergie între diferite programe și inițiative.

PARTEA III

Asigurarea unui nivel mai înalt de transparență cu privire la modul în care sunt cheltuite fondurile externe și măsurarea impactului acestora. Aceasta ar crește încrederea publicului și ar asigura o mai bună responsabilitate a rezultatelor.

Implicarea societății civile și încurajarea unei colaborări mai strânse cu organizațiile din societatea civilă, care pot oferi feedback valoros, monitoriza implementarea reformelor și identifica domeniile de îmbunătățire.

Realizarea de evaluări periodice ale impactului și eficienței asistenței externe, cu scopul de a ajusta și recalibra acțiunile în funcție de schimbările din mediul de securitate și de nevoile emergente ale Republicii Moldova.

Asistența externă și parteneriatele internaționale sunt vitale pentru consolidarea securității naționale a Republicii Moldova. Acestea sprijină eforturile de reintegrare a țării, îmbunătățesc cooperarea externă, fortifică securitatea frontierelor și consolidează capacitatea de intelligence. În acest sens, este imperativ ca Republica Moldova să continue să dezvolte și să consolideze relațiile cu partenerii internaționali și să beneficieze de asistența necesară pentru a face față provocărilor de securitate cu care se confruntă.

www.pisa.md