



Institutul de
Politici Publice

VADIM ENICOV

DEFECTELE CONLUCRĂRII AUTORITĂȚILOR SUPREME ÎN GESTIONAREA CRIZELOR DE SECURITATE

POLICY PAPER

CHIȘINĂU 2020

**Autoritățile publice supreme în domeniul
asigurării securității naționale:
Atribuții și conlucrare**

Policy Paper

**Vadim Enicov, cercetător
Institutul de Politici Publice**

Autoritățile publice supreme în domeniul asigurării securității naționale: Atribuții și conlucrare

Policy Paper

Sumar executiv

Oricare pericol care poate afecta viața, libertatea sau siguranța unui număr nelimitat de persoane la nivel național – trebuie tratat ca atentat la securitatea națională.

Atribuțiile Președintelui specificate în legea securității statului au fost aprobate în anii 90 pentru o altă formă de guvernământ, semi-prezidențială și nu corespund celor din Constituția de după reforma 2000 când a fost stabilită republica parlamentară. Este necesară revizuirea, actualizarea și rebalansarea competențelor autorităților publice, după un concept unic de administrare a statului. Rolul executivului în asigurarea securității naționale este enorm. Din acest motiv, această structură are nevoie de o expertiză robustă, ferită de influențe politice schimbătoare.

Ca și în cazul atribuțiilor șefului statului, competențele din lege ale Consiliului de securitate au fost instituite în anii 90 ai secolului trecut. Între timp Constituția a suferit modificări esențiale, statul a schimbat sistemul politic, iar atribuțiile autorităților publice supreme în domeniul securității naționale din textele legilor nu au fost modificate pe deplin. Suntem în prezența unui dezechilibru sistemic, recunoscut de constituționaliștii cercetători și de cei practicieni. Din cauza activității Consiliului de securitate în cadrul instituției prezidențiale, acesta se folosește preponderent în scopuri politice. În formula actuală, Consiliul de securitate este condus de Președintele țării care, potrivit Constituției nu este investit cu atribuții executive substanțiale – în primul rând nu conduce activitatea Guvernului. Practica națională și internațională demonstrează eficiența Consiliului de securitate atunci când este condus de șeful Guvernului, or în cazul Republicii Moldova – ar fi condus de Primul ministru.

Faptul capturării Instituțiilor statului, incapacitatea autorităților publice de a demonstra independență și respectarea Constituției – nu doar în zilele de 08-09 Iunie 2019 dar ani întregi

până la această culminație, demonstrează vulnerabilitatea inacceptabilă a Securității naționale și dependența ei de forțele externe.

Anul 2020. Epidemia Covid-19 pune în pericol viața și sănătatea unui număr nelimitat de persoane. Mai recent, diminuează grav securitatea economică a țării. Frica a pus stăpânire pe oameni. Am comparat datele oficiale, furnizate de Organizația Mondială a Sănătății, cu privire la dinamica creșterii numărului îmbolnăvirilor și deceselor de Covid-19 în Republica Moldova cu datele similare din state comparabile ca populație, teritoriu și dezvoltare umană – Lituania, Albania și Slovenia. Rezultatul este evident în defavoarea societății moldovenești. În timp ce în majoritatea statelor europene cifrele îmbolnăvirilor și deceselor zilnice scad substanțial, în Moldova îmbolnăvirile și decesele zilnice, la 1 iunie 2020 continuă să crească.

Sistemul de securitate din Moldova necesită remediere urgentă.

Introducere

Securitatea națională din Moldova trece prin grele încercări. Anul 2019 – alegeri parlamentare urmate de puci anticonstituțional și Anul 2020 – epidemia și criza Covid-19 au pus pe masă temele nefăcute de către puterea politică moldovenească. Incapacitatea societății de administrare legală și transparentă a treburilor statului afectează grav siguranța fiecărui din noi.

Dreptul la viață, la libertate și la siguranța persoanei transformat în securitate națională este un drept fundamental¹ și un concept politic. Altfel spus, oricare pericol care poate afecta viața, libertatea sau siguranța unui număr nelimitat de persoane la nivel național – trebuie tratat ca atentat la securitatea națională. Acest drept poate fi asigurat prin norme juridice structurate logic și eficiente. Constituția Republicii Moldova² conține reglementări definitorii privind atribuțiile autorităților publice în domeniul securității naționale. Reforma constituțională din anul 2000 a urmărit interese politice de moment, nu a fost sistemică și nu a fost finalizată. Efectele negative

¹ Declarația Universală a Drepturilor Omului, Paris, Franța, 10 decembrie 1948, <https://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/>

² Constituția Republicii Moldova, Nr.01/1994, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro

ale acestui fapt se resimt până în prezent și sunt amplificate prin hotărârile neconsecvente din ultimii ani ale forurilor constituționale.

În acest studiu ne propunem să analizăm starea actuală a sistemului de securitate, în exemplul unui an de viață politică intensă; 12 luni: iunie 2019 – mai 2020; rolul și atribuțiile autorităților publice supreme în domeniul securității; contribuțiile și conlucrarea lor; influența externă și reacția națională. Documentele de politici naționale oferă instrumentele necesare pentru înțelegerea securității naționale. Concepții, Strategii, Legi, Hotărâri, Decrete – reglementează domeniile și aspectele de responsabilitate, competențele și atribuțiile factorilor de decizie. Totuși, multe se decid în Republica Moldova în afara sau la limita câmpului legal. Factorul subversiv rămâne a fi determinant. Această situație trebuie depășită. Ca societate, nu putem oferi nouă înșine securitate fără executarea stabil exactă și uniformă a legilor.

Distribuirea atribuțiilor

Legile securității statului³ și apărării naționale⁴ definesc competențele autorităților publice supreme în domeniul asigurării securității.

Parlamentul este organul reprezentativ suprem și unica autoritate legislativă. În principal exercită reglementarea legislativă, adică adoptă legi, hotărâri și moțiuni; interpretează legile și asigură unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării; exercită controlul parlamentar în domeniul securității și apărării. Reglementarea legislativă constă în elaborarea și adoptarea legilor, amendarea și completarea celor existente. Forul legislativ aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe și în această calitate ratifică tratatele internaționale. Ratificarea tratatelor internaționale transpune în forță pe teritoriul țării actele internaționale la care a aderat statul și este importantă pentru adoptarea standardelor internaționale echilibrate.

³ Legea securității statului, Nr.LP618/1995, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115238&lang=ro

⁴ Legea cu privire la apărarea națională, Nr.LP345/2003, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110393&lang=ro

Activitatea parlamentară în domeniul securității este ghidată de Comisia permanentă pentru securitate națională, apărare și ordine publică. Aceasta este organul de lucru al Parlamentului în domeniul de securitate și examinează proiecte și propuneri legislative, efectuează audieri și anchete parlamentare, dezbate și hotărăște probleme ce țin de acest domeniu cu emiterea avizelor consultative. La modul practic, Comisia permanentă are posibilitatea să formeze agenda organului legislativ în sectorul de securitate în conformitate cu Regulamentul Parlamentului⁵, care stabilește inclusiv garanții importante al participării informate a opoziției la supravegherea sectorului de securitate.

În cursul ultimului an, din iunie 2019 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat 34 legi noi sau de modificare a celor existente și 8 hotărâri care au legătură cu diverse aspecte ale securității⁶. Multe din legile și hotărârile adoptate țin de securitatea politică, inclusiv hotărâri despre caracterul captiv al statului și uzurparea puterii în stat; schimbări majore în legislația electorală; reglementarea numirii unor persoane cu demnitate publică, cum ar fi Procurorul general sau membrii Consiliului superior al magistraturii; transmiterea de la Prim-ministru la Președinte a unor împuterniciri cu privire la activitatea Serviciului Protecție și Pază de Stat și cu privire la activitatea Serviciului de Informații și Securitate; moratoriul la acordarea cetățeniei prin investiții; constituirea Comisiei de anchetă pentru elucidarea tentativei de puci anticonstituțional. În domeniul securității militare au fost adoptate acte cu privire la completarea Forțelor Armate și securitatea aeronautică. Între actele adoptate de Parlament pentru domeniul securității, cea mai mare parte țin de securitatea economică, printre care cele referitoare la livrarea gazelor și sectorul energetic; creditarea nebanară; accesarea unor granturi internaționale; susținerea activității de întreprinzător; activitatea magazinelor duty free; legile referitoare la activitatea Băncii Naționale a Moldovei și distribuirea profitului acesteia; hotărâri despre rapoartele Comisiilor de anchetă privitor la devalizarea sistemului bancar, privatizarea sau concesionarea proprietăților publice. Cu referire la securitatea medicală, au fost adoptate acte cu privire la siguranța alimentelor; produsele de origine animală; privind controlul tutunului; privind

⁵ Lege pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, Nr.LP797/1996,

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=118984&lang=ro

⁶ Aici și mai jos număr estimativ al actelor în domeniul securității, descifrat în anexa 1, n.a.

declararea stării de urgență. Securitatea socială a fost acoperită cu actele privind acordarea suportului financiar beneficiarilor de pensii și privind activitatea fondurilor de asigurare.

Nu toate reglementările noi au schimbat lucrurile spre bine, unele fiind anulate în scurt timp. Una din cauze este lipsa conlucrării eficiente între ramurile puterii și comunicarea distorsionată cu păturile largi ale societății.

Comunicarea informativă și transparentă este esențială menținerii unei relații productive și de durată între executiv, legislativ, sistemul judecătoresc și societatea civilă. Prin urmare, comunicarea are o însemnătate constituțională (sau „strategică” în acest sens), iar procesul democratic poate fi prejudiciat în cazul când comunicarea este nesinceră, neadecvată sau incompletă. Comunicarea strategică, pare a fi elementul informațional indispensabil autorităților naționale și reprezintă unul dintre instrumentele pe care statul le are la dispoziție pentru a-și atinge obiectivele, inclusiv pe cele aflate în spectrul securității și apărării.⁷

Președintele Republicii Moldova exercită conducerea generală a activității de asigurare a securității statului în limita atribuțiilor legale. Potrivit Constituției, Președintele este șeful statului și Comandantul suprem al Forțelor Armate. Deși are atribuții în domeniul politicii externe și în domeniul apărării, fiind comandantul suprem al forțelor armate, exercitarea acestora nu poate fi realizată fără încuviințarea primului-ministru. Președintele are și alte atribuții constituționale în domeniul securității, cum ar fi numirea ofițerilor Comandamentului suprem al Forțelor Armate; coordonarea activității Serviciului de Informații și Securitate al cărui director îl propune Parlamentului spre numire. În cursul ultimului an, Președintele țării a emis 33 decrete referitoare la diferite chestiuni din domeniul securității. Printre acestea, în domeniul securității militare a decretat incorporarea în serviciul militar și a aprobat componența Colegiului militar. În domeniul securității politice a abrogat dizolvarea Parlamentului; a constituit Consiliul Suprem de Securitate; a numit Guvernul; a aprobat Statutul disciplinar al Serviciului Protecție și Pază de Stat. Cu referire la securitatea economică: inițierea și semnarea acordurilor de împrumut și finanțare. Referitor la securitatea informațională a aprobat componența Colegiului Serviciului de

⁷ Legislația Republicii Moldova cu privire la sectorul de securitate și apărare națională, NATO, DCAF, 2015,

https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Nov_2015_compendium_complete_v2.pdf

Informații și Securitate. În domeniul securității sociale a inițiat și aprobat semnarea unor acorduri internaționale privind pensionarea și asigurarea socială.

Atribuțiile Președintelui specificate în legea securității statului au fost aprobate în anii 90 pentru o altă formă de guvernământ, semi-prezidențială și nu corespund celor din Constituția de după reforma 2000 când a fost stabilită republica parlamentară. În cursul ultimului an, Președintelui i-au fost oferite de Parlament unele competențe noi, în detrimentul Primului-ministru sau Parlamentului. După revenirea la alegerea Președintelui prin vot direct în anul 2016, acest fapt și mai mult a înclinat sistemul politic înapoi spre republică semi-prezidențială. Dar, trebuie menționat că, hotărârea Curții Constituționale din martie 2016⁸ nu a fost un act de voință al forului legislativ și nu a avut parte de o discuție socială largă precum și de o abordare sistemică a prevederilor constituționale – căci nu este acesta rolul Curții – dar a fost motivată prin încălcări ale procedurii legislative. Acum, este necesară revizuirea, actualizarea și rebalansarea competențelor autorităților publice, după un concept unic de administrare a statului.

Guvernul este principala instituție executivă, în jurul căreia de fapt și se rotesc obligațiile statului față de cetățeni. Guvernul asigură executarea legilor adoptate de Parlament, realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice; răspunde de organizarea activităților și de realizarea măsurilor privind apărarea națională. Guvernul instituie, în conformitate cu legislația, organele securității statului, stabilește structura, funcțiile lor, volumul alocațiilor bugetare pentru întreținerea lor. Cele două Guverne instalate după alegerile parlamentare din anul 2019, în lunile iunie 2019 – mai 2020 au examinat și aprobat cele mai multe chestiuni legate de problemele securității naționale, comparativ cu alte autorități publice supreme – 84. În domeniul securității militare a aprobat hotărâri privind incorporarea în serviciul militar. În domeniul securității politice a examinat și adoptat hotărâri cu privire la numirea unor conducători de autorități publice, inclusiv Curtea Constituțională, Armata Națională, Procuratura Generală, Inspectoratul General al Poliției; privind eficientizarea activităților anticorupție și reforma justiției; privind democratizarea guvernării. În domeniul

⁸ Hotărârea Curții Constituționale din 04.03.2016, Nr.HCC7/2016,
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=91383&lang=ro

securității fizice a adoptat hotărâri privind funcționarea Inspectoratului General al Poliției; combaterea violenței domestice; siguranța rutieră; controlul substanțelor periculoase. În domeniul securității economice au fost examinate chestiuni cu privire la eficiența energetică și cu privire la interconectarea energetică; cu privire la asigurarea cu gaze în situații de urgență; atragerea împrumuturilor externe; eficientizarea mecanismului de coordonare a asistenței externe; dezvăluirea practicilor ilegale; combaterea spălării banilor și finanțării terorismului; rezervele de stat și de mobilizare; siguranța exploatării navelor. În domeniul securității informaționale au fost adoptate hotărâri privind tehnologia informațiilor și comunicațiilor; monitorizarea electronică a vânzărilor; sistemul informațional e-Integritate. În domeniul securității medicale au fost hotărâri privind profilaxia bolilor; normele sanitar-veterinare; Programul național privind controlul tutunului; producerea farmaceutică; propunerea declarării stării de urgență. În domeniul securității sociale: privind acordarea indemnizațiilor și alocațiilor sociale; privind aprobarea Programului național în domeniile cercetării și inovării; privind aprobarea semnării acordurilor internaționale pentru securitatea și susținerea socială; privind integrarea străinilor.

Hotărârile examinate de Guvern justificat au cea mai mare pondere în totalitatea actelor normative adoptate de autoritățile statului. Guvernul este autoritate executivă, asigură executarea legilor, administrează treburile, gestionează bugetul. Parlamentul nu poate adopta legi fără acoperire bugetară acceptată de Guvern. Rolul executivului în asigurarea securității naționale este enorm. Din acest motiv, această structură este în primul rând geneza profesioniștilor și are nevoie de o expertiză robustă, ferită de influențe politice schimbătoare.

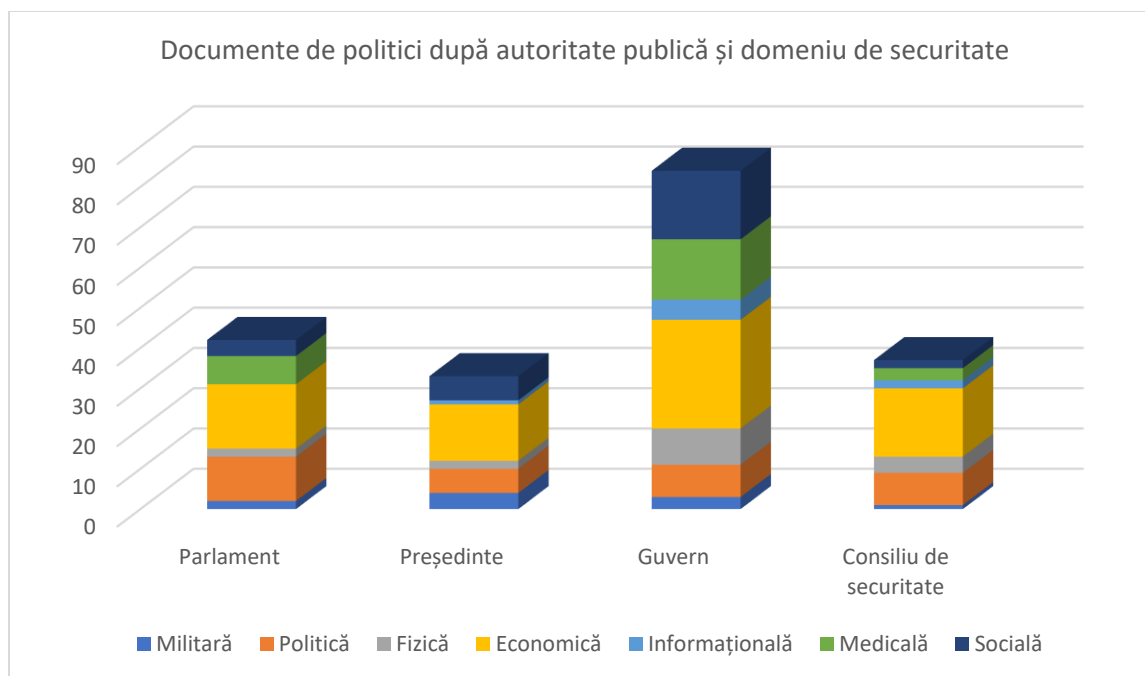
Consiliul Suprem de Securitate este organul consultativ care analizează activitatea autorităților publice în domeniul securității naționale și prezintă recomandări în probleme de politică externă și internă a statului. Componenta numerică și nominală, atribuțiile Consiliului și programul său de lucru este aprobat de Președintele Republicii Moldova. În cursul ultimului an, iunie 2019 – mai 2020 Consiliul Suprem de Securitate a fost convocat în 11 ședințe, la care au fost examinate 36 chestiuni relevante. În lunile iunie și iulie 2019 au fost examinate prioritar chestiunile securității politice a statului, legate de recunoașterea caracterului captiv al statului. Ulterior, majoritatea chestiunilor din agenda Consiliului s-au axat pe asigurarea securității economice, cum ar fi cele

cu privire la concesionarea Aeroportului Internațional Chișinău în anul 2013; fraudă bancară din anul 2014; livrarea gazelor și energiei electrice. Multe din aceste chestiuni au fost examinate repetitiv în câteva ședințe. În lunile martie, aprilie și mai 2020 au fost discutate în principal chestiunile securității medicale și securității sociale. Printre alte chestiuni examinate au fost cele cu privire la securitatea militară; securitatea fizică; securitatea informațională.

La 05.07.2019 Parlamentul a modificat articolul 12 din Legea securității statului care se referă la activitatea Consiliului Suprem de Securitate. Prin aceste modificări a fost introdusă obligația tuturor autorităților publice de a prezenta informațiile solicitate Consiliului, chiar dacă constituie secret de stat, bancar sau comercial (de parcă până atunci nu erau prezentate așa informații). Tot prin această modificare, de la prezentarea informațiilor a fost exceptată Banca Națională a Moldovei – unica excepție de acest gen în toată legislația națională. Deși scopul declarat a fost obligarea Băncii Naționale de a prezenta informații despre fraudă bancară, în varianta finală a legii aceasta a fost exceptată de la oricare obligație față de Consiliul suprem de securitate. Pare o abordare stranie a securității naționale. Modificarea legii securității statului prin care Banca Națională a fost exceptată de la prezentarea informațiilor a dus la tergiversarea prezentării datelor privind fraudă bancară din anul 2014.

La general, activitatea autorităților publice supreme în domeniul asigurării securității naționale a fost corespunzătoare priorităților statului: o pondere covârșitoare a chestiunilor economice; un puternic aspect social; plus o parte considerabilă de chestiuni legate de securitatea politică – dictate de alegeri și puci anticonstituțional; plus multe chestiuni din domeniul medical – dictate de epidemia Covid-19.

Tabel comparativ 1; Descifrare în anexa 1



Conlucrare

Controlul democratic asupra sectorului de securitate este o formă specifică de supraveghere asupra Forțelor Armate, serviciilor de informații și de securitate, altor componente ale sectorului de securitate care înglobează examinarea ex-ante, monitorizarea pe parcurs și verificarea ex-post, precum și evaluarea sau investigarea activităților. Totuși, supravegherea trebuie diferențiată de control deoarece ultimul termen implică prerogativa de a orienta politicile și activitățile unei organizații. Respectiv, controlul e asociat de regulă cu ramura executivă a guvernului.⁹ Parlamentul trebuie să supravegheze și să fie informat cu privire la amenințările la adresa securității în scopul de a evalua pe deplin măsurile care sunt necesare pentru a contracara astfel de amenințări. Fără aceste informații, este greu pentru Parlament să înțeleagă pe deplin dacă apare necesitatea ca organismele sectorului de securitate să aibă atribuții noi care necesită modificări legislative, resurse suplimentare sau noi acorduri de cooperare cu state și organizații

⁹ Supravegherea serviciilor de informații, set de instrumente, DCAF, Geneva, 2012, https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Overseeing_Intelligence_Romanian_0.pdf

terțe.¹⁰ Supravegherea este aplicată inclusiv în sensul noțiunilor de monitorizare, evaluare, studiere și analiză cu referire la diverse aspecte de activitate ale organelor cu atribuții în domeniul de securitate.

Consiliul de securitate, la rândul său este organul consultativ care analizează activitatea autorităților administrative, elaborează și prezintă recomandări în problemele de politică externă și internă a statului, precum și problemele ce țin de asigurarea apărării naționale. Consiliul analizează situațiile care necesită declararea stării de urgență. Ca și în cazul atribuțiilor șefului statului, competențele din lege ale Consiliului au fost instituite în anii 90 ai secolului trecut. Între timp Constituția a suferit modificări esențiale, statul a schimbat sistemul politic, iar atribuțiile autorităților publice supreme în domeniul securității naționale din textele legilor nu au fost modificate pe deplin. Suntem în prezența unui dezechilibru sistemic, recunoscut de constituționaliști cercetători și de cei practicieni.

Din cauza activității Consiliului de securitate în cadrul instituției prezidențiale, acesta se folosește preponderent în scopuri politice. Pe când, activând în cadrul ramurii executive, ca și organ consultativ profesionist ar trebui să fie un veritabil for specializat de opinii și recomandări constructive, cu potențial suficient de menținere a securității. Caracterul politic al recomandărilor anunțate de Consiliu devine și mai evident când acestea sunt anunțate până la ședința respectivă, abia la etapa convocării. Probabil, în timpul ședințelor, pentru discuții și opinii contradictorii nu mai rămâne loc. Respectiv, eficiența deciziilor rămâne tot în plan politic și greu trece în cel executiv.

În urma mai multor schimbări constituționale, responsabilitățile autorităților publice supreme în domeniul securității naționale au rămas distribuite neuniform. Această afirmație se demonstrează prin următoarele fapte: În Republica Moldova, pe parcursul a 30 de ani au fost încercate mai multe tipuri de sisteme politice, de la prezidențial la semi-prezidențial, apoi la

¹⁰ Controlul democratic parlamentar al agențiilor de securitate și al serviciilor de informații în Uniunea Europeană, Parlamentul European, Bruxelles, 2011,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453207/IPOL-LIBE_ET\(2011\)453207\(SUM01\)_RO.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453207/IPOL-LIBE_ET(2011)453207(SUM01)_RO.pdf)

parlamentar și invers. Totuși, în aceste călătorii constituționale un factor a rămas neschimbat: funcționarea Consiliului de securitate în cadrul instituției prezidențiale. Sistemul semi-prezidențial, în care ne aflăm acum, este caracterizat prin structura bicefală a executivului – cu președinte și cu premier și prin exercitarea puterii executive de către Guvern, condus de prim-ministru, responsabil în fața Parlamentului. După caracteristicile sale teoretice, sistemul nostru politic, rămânând unul semi-prezidențial, tinde a fi parlamentar cu responsabilitatea puterii executive față de legislativă și cu puterea decizională redusă a președintelui.¹¹ Respectiv, potențialul consultativ al Consiliului de securitate condus de șeful statului nu este valorificat eficient. Competențele acestuia ar putea fi explorate mult mai amplu în cadrul cabinetului Primului-ministru. În favoarea acestei opțiuni înclină inexistența urmărilor decizionale a ședințelor Consiliului de securitate. Majoritatea acestora nu s-au materializat administrativ în decrete prezidențiale sau hotărâri de Guvern, dar s-au soldat cu decizii politice declarative. A se vedea Anexa 1. Tot în favoarea acestei opțiuni este și experiența altor state. În state prezidențiale, ca Statele Unite ale Americii, Consiliul de securitate activează pe lângă președintele țării, pe când în state parlamentare ca Marea Britanie sau semi-prezidențiale ca Franța, Consiliul de securitate activează pe lângă șeful Guvernului.¹² Păstrarea Consiliului de securitate în subordinea președintelui, menține statutul de organ politizat, cu utilitate redusă securității naționale.

O republică parlamentară prezintă o diferență clară între rolurile șefului statului și cel al șefului guvernului, unde ultimul deține putere executivă reală. Atunci când ambele funcții sunt exercitate de aceeași persoană, acesta este un sistem prezidențial. În Moldova normele constituționale reglementează o republică parlamentară, deși uneori asistăm încercărilor neformale de guvernare a treburilor statului de către președinte, mai ales în situațiile când președintele conduce partidul de guvernământ – majoritar în Parlament. Or, în anii când

¹¹ Republica Moldova: De la parlamentarism la prezidențialism, Costachi Gh. Legea și viața, 2019, <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2019/1-1/1.pdf>

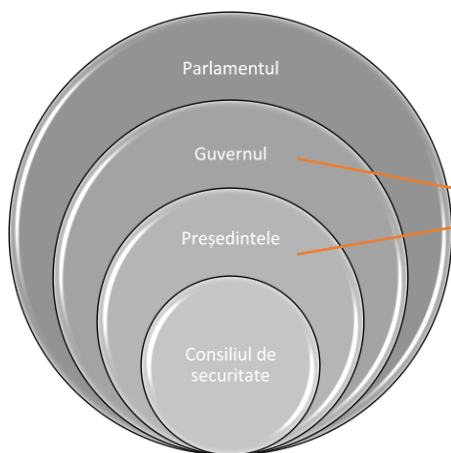
¹² Oportunități, necesități și opțiuni pentru reorganizarea Consiliului suprem de securitate, Enicov V. Institutul de Politici Publice, 2012, <http://ipp.si.md/old/libview.php?!=en&idc=170&id=594>

președintele țării nu era exponentul nici a unui partid politic, sistemul de securitate funcționa fără implicarea șefului statului.

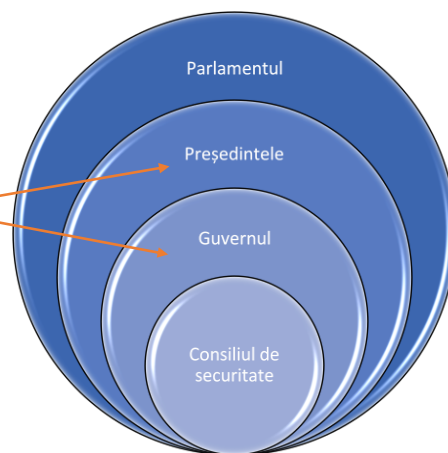
Republica parlamentară, cu elemente de republică semi-prezidențială, realizează raporturile de administrare pe axa Consiliu de securitate, ca organ consultativ profesionist – Guvern, ca organ executiv de realizare a programului de guvernare – Președinte, cu rol de echilibru al ramurilor puterii, și – Parlament, cu rol de legiferare. În Republica Moldova însă, a rămas arhitectura republicii prezidențiale a anilor 90, care este pusă în aplicare în republica parlamentară a anilor 2000, adică Parlament – Guvern – Președinte – Consiliu de securitate, unde instituția prezidențială cu atribuții limitate în domeniul securității, apare ca intermediar politic între consultarea profesionistă și executarea profesionistă.

În formula actuală, Consiliul de securitate este condus de Președintele țării care, potrivit Constituției nu este investit cu atribuții executive substanțiale – în primul rând nu conduce activitatea Guvernului. Practica națională și internațională demonstrează eficiența Consiliului de securitate atunci când este condus de șeful Guvernului, or în cazul Republicii Moldova – ar fi condus de Primul ministru. Imagine grafică 2

Sistem actual:



Sistem propus:



Gestionarea crizelor de securitate

Anul 2019. În Hotărârea nr.39 din 08.06.2019¹³ Parlamentul Republicii Moldova a constatat cu îngrijorare că instituțiile de stat și de drept ale țării au fost capturate și a denunțat regimul oligarhic condus de liderul Partidului Democrat din Moldova. În hotărârea nr.42 din aceeași zi¹⁴ Parlamentul a condamnat acțiunile Curții Constituționale prin care s-a încercat blocarea creării majorității parlamentare. A doua zi, în hotărârea nr.45 din 09.06.2019¹⁵ Parlamentul a constatat uzurparea puterii de stat de către fosta guvernare antipopulară și a venit cu apel către toți angajații instituțiilor de stat și a structurilor de forță cu îndemnul de a nu executa instrucțiunile ilegale și ordinele uzurpatorilor, să treacă de partea poporului și a puterii legitime – Parlamentul, Președinte și Guvern, cerând Partidului Democrat să îndepărteze mercenarii din instituțiile statului. Citatele exacte din aceste trei hotărâri reflectă pe deplin gravitatea situației create pentru securitatea națională. Practic, Moldova se afla în pragul unui conflict civil de amploare, cu implicarea diferitor grupări armate.

Din fericire, scenariul negativ nu s-a realizat. Prin instrumente juridice, s-a reușit revenirea țării în câmpul constituțional. La procesul deloc simplu de aplanare, a contribuit poziția fermă a majorității parlamentare constituită din Partidul Socialiștilor; Partidul Acțiune și Solidaritate și Platforma Demnitate și Adevăr. Totuși, în opinia noastră subiectivă un rol decisiv au avut declarațiile ambasadelor străine la Chișinău, în special a Statelor Unite ale Americii, Federației Ruse și Uniunii Europene, care au apărut la momentul potrivit¹⁶. Or, însuși faptul capturării Instituțiilor statului, incapacitatea autorităților publice de a demonstra independență și

¹³ Hotărârea Parlamentului pentru adoptarea Declarației cu privire la recunoașterea caracterului captiv al statului Republica Moldova, nr.39 din 08.06.2019, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114796&lang=ro

¹⁴ Hotărârea Parlamentului pentru aprobarea Declarației privind condamnarea tentativei de uzurpare a puterii de stat în favoarea Partidului Democrat din Moldova și a lui Vladimir Plahotniuc de către Curtea Constituțională a Republicii Moldova, nr.42 din 08.06.2019, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114797&lang=ro

¹⁵ Hotărârea Parlamentului privind adoptarea Declarației Parlamentului Republicii Moldova, nr.45 din 09.06.2019, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114801&lang=ro

¹⁶ Lovitură de stat în Republica Moldova? Călugăreanu V, DW, 08.06.2019, <https://www.dw.com/ro/lovitur%C4%83-de-stat-%C3%AEn-republica-moldova/a-49111535>

respectarea Constituției – nu doar în zilele de 08-09 Iunie 2019 dar ani întregi până la această culminație, demonstrează vulnerabilitatea inacceptabilă a Securității naționale și dependența ei de forțele externe. Republica Moldova nu este furnizor de securitate, dar continuă a fi consumator de securitate.

Anul 2020 este marcat de o altă situație cu repercusiuni grave asupra securității naționale – epidemia și criza Covid-19. Epidemia Covid-19 pune în pericol viața și sănătatea unui număr nelimitat de persoane. Mai recent, diminuează grav securitatea economică a țării. Frica a pus stăpânire pe oameni. Activitatea autorităților în această perioadă, declarată stare de urgență, este reglementată de Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război¹⁷. În baza acesteia este instituită și Comisia pentru situații excepționale care planifică, organizează și coordonează activitățile de aplicare a măsurilor de prevenire, diminuare și lichidare a consecințelor situațiilor excepționale cu caracter natural, tehnogen sau biologic-social. Potrivit legii numite, unele atribuții ale administrației publice centrale și locale se pun în sarcina organelor competente în modul stabilit de Guvern. Cu referire la activitatea Parlamentului în perioada stării de urgență, legea numită doar specifică că nu poate fi dizolvat, deci poate activa în regim normal, respectând recomandările sanitare. Activitatea Comisiilor parlamentare la fel nu poate fi limitată. Nici activitatea Guvernului nu trebuie sistată pentru perioada stării de urgență. Legislația nu prevede înlăturarea Parlamentului de la legiferare și supraveghere pe timp de stare de urgență.

Componenta Comisiei pentru situații excepționale este instituită prin Hotărâre de Guvern¹⁸ și întrunește 27 membri permanenți, conducători de autorități publice centrale. Comisia este prezidată de Prim-ministru. Aceasta dispune de atribuții largi, cu atât mai mult că prin Legea numărul LP54/2020 din 17.03.2020¹⁹ Parlamentul, introducând sintagma „exercită alte atribuții necesare”, a oferit Comisiei atribuții limitate doar de calificativul echivoc „necesare”. În perioada stării de urgență Comisia pentru situații excepționale a adoptat 30 dispoziții, în diverse chestiuni

¹⁷ Lege privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, Nr.LP212/2004,

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120832&lang=ro

¹⁸ Hotărâre Nr.HG1340/2001, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114032&lang=ro

¹⁹ Lege pentru modificarea Legii privind regimul stării de urgență, Nr.LP54/2020,

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120815&lang=ro

de importanță deosebită. Unele dispoziții au fost întârziate sau neconsecvente, fiind anulate ulterior. Așa situație denotă o pregătire profesională insuficientă a deciziilor, uneori politizarea lor excesivă.

De exemplu, prin dispoziția din 26.03.2020 Comisia pentru situații excepționale a prelungit zilele de odihnă pentru sectorul bugetar, presupunând reînceperea lucrului în data de 06.04.2020. După ce majoritatea angajaților sectorului bugetar s-au prezentat la serviciu în dimineața respectivă, după ședința de luni la Șeful statului, spre sfârșitul zilei de muncă, Comisia a dispus prelungirea perioadei de odihnă pentru 07 – 17 aprilie²⁰. Această decizie întârziată a perturbat nejustificat regimul de distanțare fizică. Ulterior, a continuat întârzierea deciziilor adecvate de interdicere a întrunirilor în masa, așa ca slujbe bisericești sau sărbători oficiale, cum ar fi sărbătorirea Paștelui, Paștelui Blajinilor, Ziua Victoriei 9 mai.

Rezonanță negativă în societate a avut dispoziția Comisiei din 31.03.2020 prin care a fost instituită obligația persoanelor care intenționează să traverseze frontiera de stat pe cale aeriană pe sensul de intrare în țară, de a achita până la intrare prima de asigurare obligatorie de asistență medicală. Aceasta dispoziție era o încălcare evidentă a drepturilor omului. Prin dispoziția din 03.04.2020 la această obligație a fost exclus termenul imediat.

În ziua de 07 aprilie curent a fost convocată ședința Consiliului suprem de securitate, cu subiectul gestionării crizei Covid-19. Urmare acestei ședințe au fost făcute careva declarații de încurajare a cetățenilor sau poate a Comisiei pentru situații excepționale, fără adoptarea deciziilor practice²¹. Măsurile menționate, luate în contextul stării de urgență, denotă lipsa de consecvență a autorităților. Aceasta ar putea fi una din cauzele ascensiunii continue a numărului noilor îmbolnăviri în Moldova.

Am comparat datele oficiale, furnizate de Organizația Mondială a Sănătății, cu privire la dinamica creșterii numărului îmbolnăvirilor și deceselor de Covid-19 în Republica Moldova cu datele

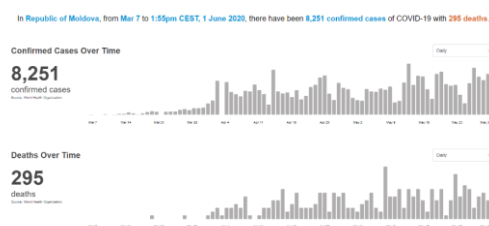
²⁰ Dispozițiile Comisiei pentru situații excepționale, nr. 6 din 26.03.2020, p.3; nr. 10 din 31.03.2020, p.23; nr. 13 din 03.04.2020, p.2; nr. 14 din 06.04.2020, p.1; <https://gov.md/ro/content/informatii-privind-coronavirus>

²¹ Consiliul suprem de securitate, Comunicate, 07.04.2020, <http://president.md/rom/css-comunicate-de-presa/presedintele-republicii-moldova-a-prezidat-sedinta-consiliului-suprem-de-securitate>

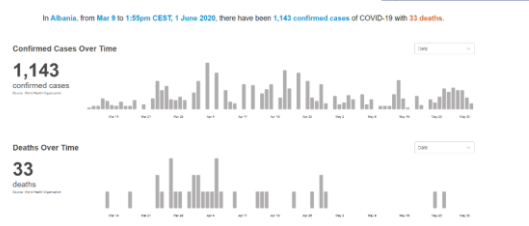
similare din state comparabile ca populație, teritoriu și dezvoltare umană – Lituania, Albania și Slovenia. Rezultatul este evident în defavoarea societății moldovenești. În timp ce în majoritatea statelor europene cifrele îmbolnăvirilor și deceselor zilnice scad substanțial, în Moldova îmbolnăvirile și decesele zilnice, la 1 iunie 2020 continuă să crească.

Imagine grafică 3; Descifrare în anexa 2

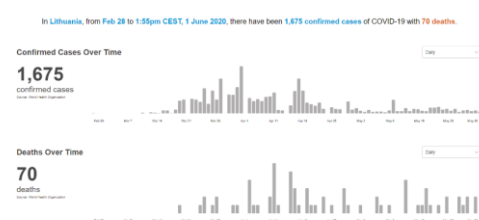
Moldova: P-2.681.735; S-33.846; IDU-0.699



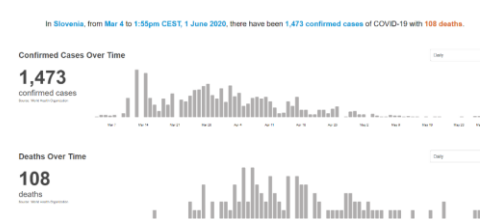
Albania: P-2.862.427; S-28.748; IDU-0.764



Lituania: P-2.793.471; S-65.300; IDU-0.848



Slovenia: P-2.084.301; S-20.273; IDU-0.890



Evoluția îmbolnăvirilor cu Covid-19 în țări comparabile ca număr de populație, teritoriu și dezvoltare umană.

Sursa: Organizația Mondială a Sănătății

Este necesar de menționat și epopeea cu instituirea unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător în perioada stării de urgență. Aceasta a început prin modificarea operată la 17.03.2020 în Legea Nr.LP212/2004²² care a exclus interdicția de adoptare, modificare sau abrogare a legilor organice în perioada stării de urgență. Datorită acestei modificări, Guvernul la 02.04.2020 a adoptat prin angajare de răspundere Legea Nr.LP56/2020²³ care modifica printre

²² Ibidem

²³ Lege Nr.LP56/2020, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121129&lang=ro

alte norme din Codul fiscal²⁴ cu privire la restituirea accizelor de către magazinele duty free, normele cu privire la taxele pentru extragerea mineralelor utile și pentru folosirea subsolului, precum și normele din Legea privind controlul tutunului²⁵, referitoare la expunerea produselor din tutun în spații comerciale. La 13.04.2020 Curtea Constituțională a declarat neconstituțională această lege²⁶, adoptată prin angajare de răspundere, iar la 23.04.2020 legea respectivă a fost totuși adoptată de Parlament în procedură obișnuită²⁷. Deciziile neconsecvente din acest șir, la fel denotă comunicarea proastă privind gestionarea stării de urgență.

Inactivitatea Parlamentului în perioada stării de urgență nu este justificată și are urmări grave pentru starea securității. Chiar luând în considerare încercările unor deputați de a convoca ședințe plenare, Parlamentul ca instituție practic s-a înlăturat de la administrarea statului, fapt inacceptabil pentru o Republica parlamentară. Fiind luate măsurile sanitare de siguranță, puteau fi continuate lucrările plenare și în comisii, inclusiv folosind metodele moderne de comunicare la distanță.

Concluzie

Legislația Republicii Moldova în domeniul securității naționale nu este sistematizată și nu asigură politici raționale și chibzuite, iar Conlucrarea autorităților publice supreme din domeniul securității naționale nu este structurată logic. Sistemul de securitate din Moldova necesită remediere urgentă.

²⁴ Cod fiscal, Nr.LP1163/1997, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121292&lang=ro

²⁵ Lege privind controlul tutunului, Nr.LP278/2007, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121304&lang=ro#

²⁶ Hotărârea Curții Constituționale, nr.10 din 13.04.2020, http://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h_10_2020_49a_51a_52a_53a_2020_rou.pdf

²⁷ Lege Nr.LP60/2020, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121284&lang=ro

Recomandări Parlamentului

Subordonarea Consiliului de securitate Primului ministru al Republicii Moldova;

Adoptarea unei legi cu privire la Consiliul de securitate națională, cu o componentă profesionistă;

Excluderea excepțiilor nejustificate din activitatea Consiliului de securitate, care este una din autoritățile publice supreme în domeniul Securității naționale, cu acces la secret de stat;

Revizuirea atribuțiilor Președintelui țării din Legea securității statului pentru aducerea în corespundere cu normele Constituționale;

Reforma constituțională de revizuire și modernizare a Constituției;

Revizuirea substanțială a Legii cu privire la starea de urgență, de mobilizare și de război;

Recomandări Societății civile

Prioritizarea măsurilor de sensibilizare a societății în domeniul respectării legilor;

Promovarea agendei de reformare a sectorului de securitate.

Vadim Enicov, cercetător

Institutul de Politici Publice

Moldova,

Iunie 2020

Anexa 1 Securitatea Națională în documente de politici relevante securității, estimativ

Autoritate	Parlament	Președinte	Guvern	Consiliu de securitate
Domeniu				
Securitatea militară	LP192/2019, LP49/2020;	DP1229/2019, DP1340/2019; DP1441/2020; DP1521/2020;	HG455/2019; HG256/2020; HG282/2020;	CS14/08/2019;
Securitatea politică	HP39/2019; HP45/2019; LP41/2019; LP61/2019; HP48/2019; LP73/2019; LP86/2019; LP107/2019; LP113/2019; LP193/2019; LP54/2020;	DP1172/2019; DP1173/2019; DP1174/2019; DP1318/2019; DP1338/2019; DP1396/2019;	HG14/2019; HG301/2019; HG298/2019; HG355/2019; HG357/2019; HG368/2019; HG405/2019; HG606/2019;	CS11/06/2019; CS11/06/2019; CS11/06/2019; CS26/06/2019; CS18/07/2019; CS14/08/2019; CS04/12/2019;
Securitatea fizică	LP77/2019; LP48/2020;	DP1237/2019, DP1296/2019;	HG339/2019; HG332/2019; HG547/2019; HG716/2019; HG39/2020; HG43/2020; HG126/2020; HG180/2020; HG274/2020;	CS14/08/2019; CS04/12/2019; CS21/01/2020; CS07/04/2020;
Securitatea economică	LP103/2019; LP114/2019; LP119/2019; LP180/2019; HP141/2019; HP143/2019; LP195/2019; LP2/2020; LP23/2020; HP15/2020; LP42/2020; LP59/2020; LP60/2020; LP64/2020; LP68/2020; LP72/2020;	DP1215/2019; DP1238/2019; DP1244/2019; DP1259/2019; DP1275/2019; DP1311/2019; DP1341/2019; DP1393/2019; DP1394/2019; DP1425/2019; DP1435/2020; DP1464/2020; DP1542/2020; DP1569/2020;	HG341/2019; HG352/2019; HG351/2019; HG354/2019; HG458/2019; HG461/2019; HG480/2019; HG537/2019; HG538/2019; HG546/2019; HG608/2019; HG640/2019; HG641/2019; HG660/2019; HG698/2019; HG2/2020; HG23/2020; HG64/2020; HG57/2020; HG76/2020; HG169/2020; HG218/2020; HG246/2020; HG247/2020; HG254/2020; HG288/2020; HG270/2020;	CS11/06/2019; CS26/06/2019; CS26/06/2019; CS18/07/2019; CS18/07/2019; CS14/08/2019; CS23/08/2019; CS12/09/2019; CS04/12/2019; CS04/12/2019; CS04/12/2019; CS21/01/2020; CS07/04/2020; CS14/05/2020; CS14/05/2020;
Securitatea informațională		DP1196/2019;	HG376/2019; HG544/2019; HG643/2019; HG55/2020; HG228/2020;	CS11/06/2019; CS18/07/2019;
Securitatea medicală	LP97/2019; LP129/2019; LP182/2019; LP24/2020; HP55/2020; LP52/2020; LP69/2020;		HG318/2019; HG486/2019; HG485/2019; HG481/2019; HG475/2019; HG99/2020; HG102/2020; HG171/2020; HG236/2020; HG232/2020; HG257/2020; HG291/2020; HG272/2020; HG295/2020; HG315/2020;	CS11/03/2020; CS07/04/2020; CS14/05/2020;
Securitatea socială	LP75/2019; LP158/2019; HP11/2020; LP62/2020;	DP1187/2019; DP1186/2019; DP1312/2019; DP1347/2019; DP1444/2020; DP1570/2020;	HG312/2019; HG366/2019; HG373/2019; HG381/2019; HG387/2019; HG409/2019; HG453/2019; HG614/2019; HG712/2019; HG708/2019; HG678/2019; HG107/2020; HG132/2020; HG133/2020; HG165/2020; HG278/2020; HG290/2020;	CS21/01/2020; CS07/04/2020;

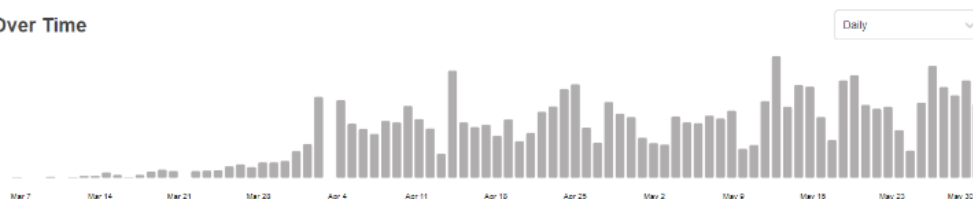
Anexa 2 Evoluția îmbolnăvirilor cu Covid-19 în țări comparabile ca număr de populație, teritoriu și dezvoltare umană. Sursa: Organizația Mondială a Sănătății²⁸

In **Republic of Moldova**, from **Mar 7** to **1:55pm CEST, 1 June 2020**, there have been **8,251 confirmed cases** of COVID-19 with **295 deaths**.

Confirmed Cases Over Time

8,251
confirmed cases

Source: World Health Organization



Deaths Over Time

295
deaths

Source: World Health Organization



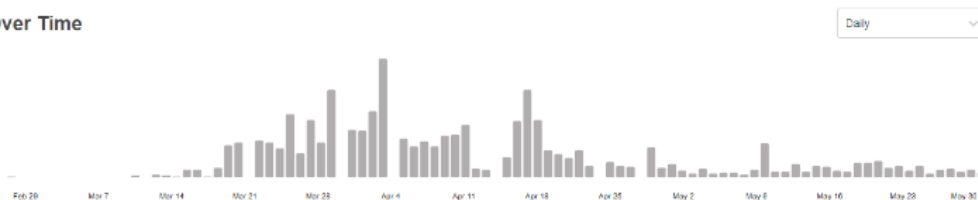
Moldova: Populație-2.681.735; Suprafață-33.846; Indicele Dezvoltării Umane-0.699

In **Lithuania**, from **Feb 28** to **1:55pm CEST, 1 June 2020**, there have been **1,675 confirmed cases** of COVID-19 with **70 deaths**.

Confirmed Cases Over Time

1,675
confirmed cases

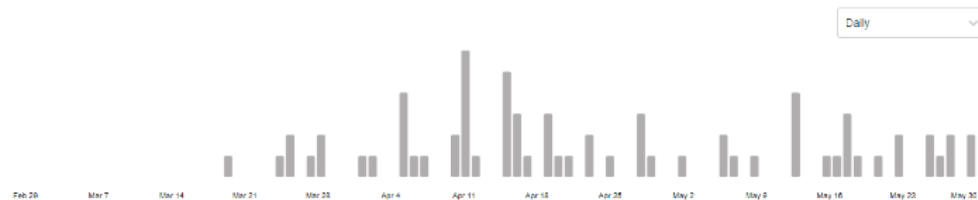
Source: World Health Organization



Deaths Over Time

70
deaths

Source: World Health Organization



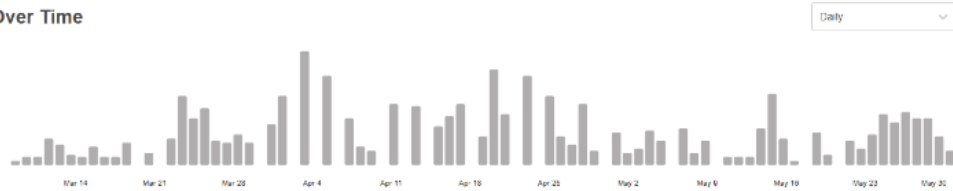
Lituania: Populație-2.793.471; Suprafață-65.300; Indicele Dezvoltării Umane-0.848

²⁸ Organizația Mondială a Sănătății, WHO Coronavirus Disease (Covid-19) Dashboard, 2020, <https://covid19.who.int/>

In **Albania**, from **Mar 9** to **1:55pm CEST, 1 June 2020**, there have been **1,143 confirmed cases** of COVID-19 with **33 deaths**.

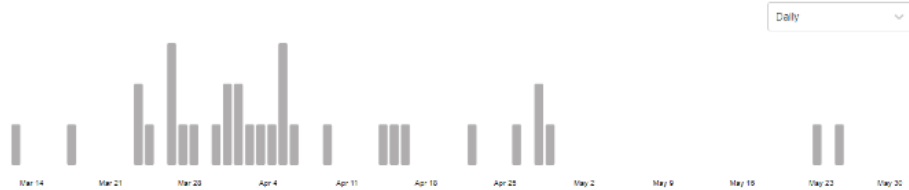
Confirmed Cases Over Time

1,143
confirmed cases
Source: World Health Organization



Deaths Over Time

33
deaths
Source: World Health Organization

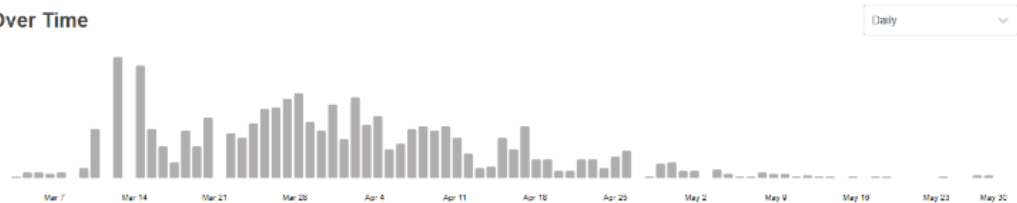


Albania: Populație-2.862.427; Suprafață-28.748; Indicele Dezvoltării Umane-0.764

In **Slovenia**, from **Mar 4** to **1:55pm CEST, 1 June 2020**, there have been **1,473 confirmed cases** of COVID-19 with **108 deaths**.

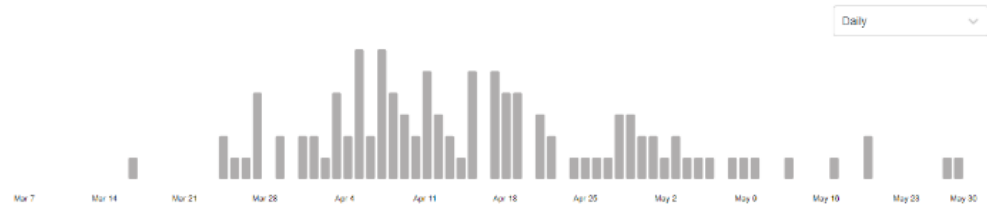
Confirmed Cases Over Time

1,473
confirmed cases
Source: World Health Organization



Deaths Over Time

108
deaths
Source: World Health Organization



Slovenia: Populație-2.084.301; Suprafață-20.273; Indicele Dezvoltării Umane-0.890