

# Securitatea națională

*note analitice/ propuneri de politici publice/ monitorizare*

## Cuprins

**ANALIZA  
DOCUMENTELOR DE  
POLITICI DIN  
DOMENIUL APĂRĂRII  
NAȚIONALE DE LA  
DECLARAREA  
INDEPENDENȚEI  
PÂNĂ ÎN PREZENT**

**VERIFICAREA  
TITULARILOR ȘI A  
CANDIDAȚILOR LA  
FUNCȚII PUBLICE**



**Analiza documentelor de politici publice din domeniul apărării naționale: influențe și evoluții de la declararea independenței până în prezent**

DR. ANDREI IOVU

Analiza evoluției procesului de elaborare a documentelor de politici din sfera de apărare s-a modificat în funcție de vectorul de politică externă, a reformelor inițiate la nivelul altor sectoare, a provocărilor expuse din exterior (terorism, interese geostrategice), precum și a procesului de constituire a cadrului legislativ intern în domeniu. Evenimentele principale care au marcat procesul de elaborare a documentelor de politici din sfera apărării naționale pot fi grupate în patru etape.

*"Buletinul electronic "SECURITATEA NAȚIONALĂ" este realizat în cadrul proiectului "Consolidarea supravegherii democratice a sectorului de securitate în Republica Moldova", implementat cu susținerea financiară a Centrului pentru Guvernarea Sectorului de Securitate – DCAF din Geneva, Elveția. Conținutul acestei publicații aparține autorilor și nu reflectă în mod neapărat viziunile și poziția donatorului.*



Institutul de politici publice

str. Pușkin, 16/1

MD-2012, Chișinău

Republica Moldova

tel. +373 22 276 785

www.ipp.md

## Prima etapă: Constituirea fundamentului juridic (1991–1994)

Este perioada de la declararea independenței Republicii Moldova și până la adoptarea Constituției. Aceasta poate fi considerată ca fiind etapa de inițiere a procesului de elaborare a politicilor din sfera apărării naționale. Pașii îndepliniți erau dictați de dorința de delimitare a experienței acumulate în perioada URSS și de tentativa de a identifica un model unic adoptat de noul stat independent Republica Moldova.

Adoptarea Constituției Republicii Moldova la 29 iulie 1994 a determinat inițierea procesului de conformare a legislației în vigoare la prevederile Legii Supreme. Constituția a definit și a consolidat caracterul distinct al politicii de apărare al statului. Prin prevederile constituționale, s-a proclamat caracterul neutru al statului și faptul că Republica Moldova nu poate deveni membră a vreunei organizații militare internaționale. Respectiv, art. 11 al Constituției declară statutul de neutralitate permanentă a Republicii Moldova și stipulează că țara noastră nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său.

Acest fapt a influențat caracterul vectorului de apărare ce a fost reflectat în documentele de politici din sfera apărării naționale. De asemenea, la această etapă are loc afirmarea Republicii Moldova ca subiect de drept internațional și ca actor al sistemului internațional de securitate prin aderarea la cele mai importante organizații internaționale și prin consolidarea parteneriatelor cu statele de interes strategic. În 1994 au debutat și relațiile bilaterale dintre Republica Moldova și NATO, Moldova devenind membră a Parteneriatului pentru Pace.

Caracteristica generală a acestei etape în dezvoltarea documentelor de politici publice este faptul că în primii ani de la independență s-a pus în primul rând accent pe formarea cadrului normativ care va reglementa domeniul apărării naționale. În acel moment nu exista nici cadrul normativ cu privire la exigențele față de documentele de politici și însuși conceptul politicilor publice, care urma să se cristalizeze la sfârșitul primului deceniu de la independență.



## A doua etapă: Elaborarea primelor documente de politici (1995 – 2007)

Respectiva etapă începe odată cu adoptarea la 5 mai 1995 a Concepției Securității Naționale a Republicii Moldova, considerată atunci unul dintre pilonii politicii de securitate și apărare a Republicii Moldova. Concepția Securității Naționale din 1995 întrunea un șir de curențe care nu au permis valorificarea deplină a acestui document. Tot în această perioadă a fost adoptată și Doctrina militară a Republicii Moldova. Potrivit prevederilor acesteia, scopul principal al politicii militare a țării îl constituie asigurarea securității militare a poporului și a statului, prevenirea războaielor și conflictelor armate prin aplicarea mijloacelor de drept internațional.

Din anul 2003, Republica Moldova s-a încadrat, sub egida Organizației Națiunilor Unite, în misiuni pacificatoare într-o serie de țării, printre care Liberia, Sudanul de Sud sau Coasta de Fildeș. Acest fapt a influențat percepția și abordarea ce a urmat în documentele de politici cu privire la apărarea națională, mai cu seamă a cristalizat ideea că Republica Moldova urmează să se transforme din "consumator de securitate" în "furnizor", ceea ce presupune participarea și contribuirea la misiuni internaționale sub mandat ONU.

Această etapă este determinată de continuarea procesului de elaborare a legislației cu privire la organizarea activității organelor securității statului. Prin urmare, la 31 octombrie 1995 au fost adoptate Legea securității statului și Legea privind organele securității statului, ambele excluzând unele lacune ale Concepției Securității Naționale.

Totodată, în această perioadă se observă intențiile distincte de reformare și de modernizare a Serviciului de Informații și Securitate. Anexa Legii privind Serviciul de Informații și Securitate adoptată în anul 1999–„Regulamentul privind controlul parlamentar asupra activității serviciilor speciale”–indică crearea unei comisii parlamentare speciale care să monitorizeze respectarea de către SIS a prevederilor Constituției și a legislației din sfera securității și apărării naționale.

Ulterior, a fost elaborată legislația cu privire la exercitarea controlului parlamentar asupra sectorului de apărare și securitatea statului, care a inclus instrumentul de audiere a rapoartelor în plenul Parlamentului Republicii Moldova ale conducătorilor organelor securității statului. De regulă, rapoartele sunt axate pe problemele securității naționale, pe cele ce vizează realizarea activității în structurile specializate ale puterii executive menite să asigure securitatea națională, combaterea criminalității și terorismului, asigurarea ordinii publice, paza și regimul frontierei de stat, protecția secretului de stat.

Elaborarea documentelor de politici în sfera apărării naționale din această etapă a culminat cu adoptarea la 26 iulie 2002 a Concepției Reformei Militare, care reprezintă un complex de idei, direcții, obiective, sarcini, mecanisme de perfecționare a sistemului de asigurare a securității militare a statului. Elaborarea Concepției Reformei Militare a fost determinată de necesitatea constituirii unei baze conceptuale noi pentru perfecționarea sistemului militar al Republicii Moldova în conformitate cu necesitățile de apărare impuse de modificările operate în situația geopolitică națională și internațională de la acel moment.



Pe planul cooperării internaționale, la etapa respectivă, în 2006, s-a purces la primul IPAP (Individual Partnership Action Plan (IPAP) Republica Moldova - NATO), care ulterior a îmbunătățit calitatea documentelor de politici din sfera apărării naționale. Semnarea IPAP nu a presupus manifestarea interesului din partea Republicii Moldova de a deveni stat membru al acestei organizații. Principalul obiectiv urmărit de Alianța Nord-Atlantică în cadrul IPAP a fost de a crea un cadru propice pentru facilitarea și urgentarea procesului de reforme din Republica Moldova, în special în sectorul de apărare și securitate.

Un alt eveniment important a fost marcat și de semnarea în februarie 2004 al Planului de Acțiuni UE-RM pentru anii 2005-2007. Planul a pus temelia accesului pentru instituțiile publice din Republica Moldova la practica statelor UE în ceea ce vizează documentele de politici din sfera de securitate și apărare.



### **Etapa a treia: Fundamentarea documentelor de politici din sfera apărării naționale (2008-2013)**

Cea de a treia etapa în evoluția documentelor de politici din domeniul de apărare a Republicii Moldova a fost determinată de modificările constante care au avut loc în mediul de securitate, dar și de stimularea unor reforme profunde în sectorul de securitate și apărare, realizate în conformitate cu standardele și practicile euroatlantice.

În 2008 a fost adoptată o nouă Concepție a Securității Naționale a Republicii Moldova dar care s-a dovedit a fi una ineficientă, purtând un caracter declarativ și cu o aplicabilitate limitată. Ulterior, la o diferență de trei ani, a fost adoptată și Strategia Securității Naționale a Republicii Moldova. Elaborarea documentului a constituit un subiect distinct de-a lungul anilor în cadrul mai multor acorduri de cooperare, inclusiv pe dimensiunea cooperării între Republica Moldova și NATO (IPAP).

Astfel, la 15 iulie 2011, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat Strategia Securității Naționale, care constituie primul document de acest fel din Republica Moldova. În momentul aprobării, a devenit unul din documentele de temelie ce a influențat caracterul și conținutul documentelor de politici din sfera apărării naționale și a pus baza lansării procesului de reformare a sectorului de securitate.

În perioada respectivă are loc și Analiza Strategică a Apărării (ASA) – un proiect-cheie care a demarat în 2008 cu suportul NATO. Rezultatele cercetărilor, care au durat circa doi ani, au stat ulterior la baza unui șir de documente de politici elaborate de Ministerul Apărării, dar și instrumente de planificare strategică în sfera apărării naționale. ASA a furnizat și datele necesare pentru elaborarea politicilor publice din sfera apărării, care până în acel moment lipseau din motiv că de la declararea independenței nu a fost pus la punct un sistem de colectare a datelor ce ar permite formularea unor politici publice bazate de cercetări și analiză.

Proiectul ASA a reprezentat un exercițiu de evaluare a sistemului național de apărare pentru a vedea în ce măsură elementele acestui sistem asigură capacitățile reale de apărare, în ce mod structurile de organizare corespund obiectivelor, în ce măsură diferite sisteme de arme și sisteme de armament asigură capacități specifice de apărare.

Obiectul final al ASA a fost determinarea unui model de forțe (misiuni, structură, organizare, volum, armament, echipament, înzestrare, instruire, costuri) care ar asigura în cel mai eficient mod utilizarea resurselor disponibile. În rezultat, cooperarea cu NATO a servit un catalizator în dezvoltarea strategică și elaborarea politicilor din sfera apărării naționale.



#### **Etapa a patra: îmbunătățirea cadrului de politici din sfera apărării naționale (2014 – prezent)**

Această perioadă este marcată de procesul de aprofundare a reformelor inițiate în anii precedenți și elaborarea unor noi documente de politici, care au încercat să redreseze din lacunele identificate în etapele precedente.

Etapa respectivă debutează cu un eveniment politic, care a influențat semnificativ mai multe sfere ale societății. Este vorba despre Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, semnat la Bruxelles, la 27 iunie 2014.

Articolul 5 din Acordul de Asociere RM-UE se referă la Politica externă și de securitate și prevedea în mod expres faptul că părțile își intensifică dialogul și cooperarea în scopul de a promova convergența treptată în domeniul politicii externe și de securitate, inclusiv în domeniul politicii de securitate și apărare comună (PSAC).

S-a stabilit că părțile urmează să abordeze, în special, aspecte privind prevenirea conflictelor și gestionarea crizelor, stabilitatea regională, dezarmarea, neproliferarea, controlul armamentului și controlul exporturilor de armament. Cooperarea urmează să se bazeze pe valori comune și pe interese reciproce în scopul de a spori convergența și eficacitatea politicilor, mai ales drept rezultat al cooperării în cadrul forurilor bilaterale, internaționale și regionale.

Respectivele direcții de acțiune au fost ulterior reflectate în documentele de politici din sfera apărării naționale, care au fost elaborate în perioada următoare. Aici este vorba în primul rând despre două documente de politici, care erau mult așteptate în domeniul politicilor din sfera apărării – Strategia Națională de Apărare și Strategia Militară.

În ceea ce vizează Strategia Națională de Apărare, aceasta a fost adoptată prin Hotărârea Parlamentului nr. 134 din 19.07.2018. De această dată, documentul de politici a fost însoțit și de un plan de acțiuni pentru perioada 2018-2022, ceea ce a constituit o premieră absolută pentru cadrul de implementare a documentelor de politici. Din retrospectiva evoluțiilor documentelor de politici, principala lacună reprezenta faptul că acestea nu aveau un cadru de realizare elocvent. Faptul că aprobarea Strategiei a fost realizată în același timp cu planul de acțiuni a reprezentat o îmbunătățire semnificativă.

Istoricul elaborării respectivului document datează de la începutul anului 2015 și a fost posibil cu suportul partenerilor externi, care au susținut lansarea unui proces complex de reformare a sectorului de securitate și apărare. Realizarea acestui proces a fost facilitată de asistența oferită Republicii Moldova prin Inițiativa de Consolidare a Capacității de Apărare (DCBI), urmare a angajamentelor asumate în cadrul Summit-ului NATO din Țara Galilor, în septembrie 2014.

De asemenea, introducerea respectivului document în sistemul politicilor de apărare a fost realizată drept urmare a amendamentelor propuse de Ministerul Apărării și aprobate în 2016 la Legea nr. 345 din 25.07.2003 la art. 4. lit. (b), care a introdus prevederea potrivit căreia "organizarea apărării naționale include aprobarea Strategiei Securității Naționale, Strategiei Naționale de Apărare și a Strategiei Militare". Respectiva normă a introdus baza documentelor de politici publice din sfera apărării naționale.

Conform prevederilor aceleiași legi, președintele Republicii Moldova inițiază procesul de elaborare și prezintă Parlamentului spre aprobare proiectul Strategiei Naționale de Apărare. Amendamentele mai stabileau că Strategia Națională de Apărare este unul din documentele de politici în baza cărora se realizează planificarea apărării naționale.

După adoptarea Strategiei Naționale de Apărare, doar peste trei luni a fost adoptată și Strategia militară și Planul de acțiuni pentru implementarea acestora pentru anii 2018-2022. Respectiva Strategie este un document de politici care stabilește modalitatea de realizare a funcțiilor structurilor Forțelor Armate în vederea atingerii obiectivelor militare. La fel ca și în cazul precedent, aprobarea documentului a fost însoțită de planul de acțiuni, fapt ce constituie un progres în realizarea cadrului de implementare a politicilor publice în sfera apărării naționale.





În pofida faptului că în cursul unei perioade îndelungate documentele de politici elaborate în sfera apărării naționale întruneau aceleași lacune, autoritățile responsabile de pregătirea lor nu întotdeauna au ținut cont de lecțiile învățate și acestea s-au perindat în cursul anilor. Este vorba în primul rând de caracterul declarativ și ambiguu ale documentelor, lipsa unui cadru de implementare, inexactitatea estimării cheltuielilor, etc. În acest sens, este necesar ca documentele de politici să corespundă exigențelor de formă și conținut care sunt înaintate de noul cadru normativ cu privire la acest tip de documente.

Strategia Securității Naționale adoptată în 2011 e deja epuizată din punct de vedere al contextului actual și este necesar adoptarea unui nou document, care ar urma exemplul pozitiv al documentelor de politici adoptate în 2018, fiind însoțite de planuri de acțiune. După cum a fost menționat mai sus, cooperarea cu NATO a oferit mai multe posibilități ca documentele de politici elaborate de autoritățile din domeniul apărării să fie mai vizionare și să conțină prevederi care ar permite consolidarea sectorului de apărare. Din acest motiv, este necesar ca autoritățile să relice acele procese și practici care sunt oferite de NATO.

Întru atingerea eficienței în procesul de planificare a apărării, pot fi utilizate diferite mecanisme și mijloace NATO care urmează ulterior să se încadreze în limitele dimensiunilor stipulate în politica planificării apărării (tehnice, procedurale, umane, precum și informaționale). Din arealul de mecanisme, pot fi utilizate: procedurile NATO de planificare în domeniul apărării (NDPP), programele de cooperare (bilaterală sau multilaterală), Net Assessment-ul Militar (reprezintă o metodă analitică care ajută la identificarea problemelor cheie, pozițiilor forte și slabe, precum și a variantelor alternative elaborate de participanții potențiali la procesul de planificare al apărării).

În pofida faptului că în cursul anilor au fost elaborate mai multe documente de politici, principala lacună reprezintă faptul că Ministerul Apărării, în calitate de instituție responsabilă de politici, nu a elaborat documentele într-un mod sistematic. Deși anumite inițiative au fost plauzibile, lipsa continuității au afectat efectul pozitiv al acestora asupra sectorului. În rezultat, au existat ani în șir în care domeniul apărării naționale a fost ghidat de documente de politici care nu corespundeau timpului și avea o valoare adăugată scăzută.

Astfel, Ministerul Apărării în calitate de autoritate publică responsabilă de elaborarea documentelor de politici din sfera apărării ar trebui să conducă permanent și anticipat procesul de evaluare a documentelor de politici, asigurând totodată și implementarea procesului participativ de calitate în elaborarea documentelor.

Domeniul apărării naționale ar avea nevoie de elaborarea unui document care ar sistematiza toate prevederile din sfera respectivă și care ar delimita clar atribuțiunile instituțiilor. În acest sens ar fi oportună revenirea la ideea elaborării Codului Militar, care a fost lansată în anii 2012-2013. De această dată însă, este necesar de a ține cont de obiecțiile și punctele slabe care au fost elucidate la acel moment și a fost pregătit un act normativ care să întrunească multitudinea de reglementări și responsabilități care revin instituțiilor publice.

## Verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice

MARIANA KALUGHIN

ANTON KALUGHIN

Verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice este un instrument aferent procesului de recrutare și evaluare a personalului. Acesta este în spiritul standardelor internaționale anticorupție, care veghează asupra asigurării integrității serviciului public.

Principiile, scopurile, procedura, formele și metodele de verificare a informațiilor referitoare la cetățenii Republicii Moldova care dețin funcții publice sau care candidează la ele sunt stabilite prin Legea nr. 271/2008, privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice.

Verificarea se efectuează de Serviciul de Informații și Securitate (SIS) care, urmare a verificării, întocmește un aviz consultativ. În baza avizului, autoritatea publică responsabilă de numire în funcție, decide asupra compatibilității/incompatibilității persoanei vizate cu interesele funcției publice. În cazul unei decizii de incompatibilitate, candidatul nu poate ocupa funcția respectivă, iar titularul urmează să fie eliberat din funcție.

Din păcate, pornind de la faptul că SIS nu furnizează informații sistematizate privind activitatea de verificare, datele referitoare la punerea în aplicare a legii sunt mai mult decât sporadice. Singura încercare de a evalua eficiența legii a fost efectuată de SIS, în 2016, în Nota informativă la un proiect de Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care se propune un șir de amendamente la Legea nr. 271/2008, dar și, în același context, la Codul contravențional al RM, nr. 218/2008.

Potrivit SIS, deși a fost o lege mult așteptată, efectul scontat al acesteia a întârziat să apară, principalul motiv fiind inclusiv lipsa dorinței factorilor de decizie din cadrul autorităților puterii executive să se conformeze în totalitate exigențelor acesteia.



Deși Legea nr. 271/2008 vizează toate autoritățile publice, SIS recunoștea că în anul 2016 au inițiat verificarea doar a Consiliului Superior al Magistraturi; al Procuraturii Generale, al Ministerului Apărării, al Ministerului Mediului și al Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene.

SIS a remarcat că, în procesul efectuării verificării, precum și în cadrul monitorizării deciziilor autorităților inițiatore în baza avizelor consultative ale SIS, au fost identificate și cazuri de promovări și confirmări în funcții a unor persoane compromise, însă afiliate și convenabile unor grupuri de interese.

La fel, au existat cazuri de reconfirmare și avansare în funcție a persoanelor cu o situație materială nejustificabilă, dar și cazuri în care autoritățile, deși dețineau informații ce atestau factori de risc în activitatea titularilor verificați, nu informau SIS în acest sens. Potrivit SIS, aceste circumstanțe ofereau temei de a presupune existența unor situații de protecționism din partea conducătorilor autorităților inițiatore de controale în privința unor persoane verificate.

Este de notat că proiectul de lege, până la urmă, a rămas nepromovat de SIS. În conformitate cu art. 17 alin.(2) din Legea nr. 271/2008, controlul asupra activității organului de verificare este exercitat de Parlament în modul stabilit de Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996, și de Legea privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, nr. 753/1999.

Regulamentul Parlamentului conține mai multe prevederi relevante privind efectuarea controlului parlamentar și prezentarea rapoartelor privind executarea legilor, raportarea anuală a autorităților publice în plenul Parlamentului și crearea unei subcomisii în cadrul Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității SIS.

Și Legea privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova conține prevederi relevante. Astfel, în temeiul articolelor 1 alin. (2), 9 lit. a), și 20 din legea citată, SIS este obligat să prezinte anual rapoarte privind desfășurarea activității sale Parlamentului în ședință plenară - până la data de 1 iunie - și în caz de necesitate la cerere

Din păcate, informațiile publice furnizate de Parlament nu ne conving că aceste instrumente sunt puse în aplicare. Pagina web a Parlamentului nu oferă nici informații referitoare la subcomisie (componenta nominală a acesteia), nici informații care ar dovedi activitatea acesteia, deși înființarea subcomisiei se regăsește în ordinea de zi a ședinței Comisiei din 26 iunie 2019.

Nu este de mirare că nici pagina web a SIS nu conține rapoarte de activitate. Din informațiile disponibile, raportul anual de activitate al SIS nu a fost audiat, deși era programat pentru februarie 2020, potrivit Planului de control parlamentar al Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică pentru anul 2020.

Astfel, putem concluziona următoarele: deși există cadru legal național aferent, acesta nu este de o calitate care ar asigura punerea în aplicare plenară a procedurilor. Mai mult, odată cu evoluțiile legislației conexe, legea în domeniu nu a fost reexaminată și readaptată la realități, iar nivelul de implementare al acestora este încă unul nepotrivit. În aceeași ordine de idei, constatăm că din păcate și Parlamentul, în special Comisia parlamentară securitate națională, apărare și ordine publică, nu exercită efectiv și eficient controlul parlamentar asupra executării legii.

Având în vedere cele constatate se recomandă:

- introducerea sancțiunilor pentru neinformarea organului de verificare despre cazurile de încălcare de titularii și candidații la funcțiile publice a condițiilor și restricțiilor stabilite de lege pentru ocuparea funcției publice, despre factorii de risc deveniți cunoscuți și despre alte împrejurări ce prezintă amenințare pentru interesele securității naționale. Pentru neinițierea verificării titularilor/candidaților la funcții și numirea/promovarea în funcții a unor persoane neverificate;
- crearea de către SIS a unui sistem analitic integrat care să conțină informația despre procesul de verificare a titularilor și a candidaților la funcții publice, inclusiv a informațiilor privind finalitatea verificării;
- plasarea de SIS pe pagina sa web a notelor analitice anuale privind activitatea de verificare. În special, este importantă informarea publicului referitor la autoritățile care nu solicită inițierea verificărilor în privința personalului său. Informarea publicului referitor la cazurile de adoptare a deciziilor de compatibilitate în pofida celor constatate prin avizele consultative;
- exercitarea eficientă, a controlului parlamentar asupra executării legii prin audierea SIS și evaluarea ex-post de impact a Legii nr. 271/2008. Cel din urmă exercițiu ar trebui să fie un exercițiu complex, care ar aborda ambele instrumente pre-angajare (atât verificarea titularilor și candidaților, cât și testarea la poligraf), precum și ar trata eventuala suprapunere a procedurile cu cele aplicabile în condițiile legislației privind accesul la secretul de stat.



STUDIILE POT FI ACCESATE PE

**[WWW.IPP.MD](http://WWW.IPP.MD)**