

SERVICIUL DIPLOMATIC ÎN SISTEMUL SERVICIULUI DE STAT DIN REPUBLICA MOLDOVA

Carolina BUDURIN, Svetlana CEBOTARI

Catedra Relații Internaționale

Concerning the last global changes at state international system, we see that the aspects of diplomatic service have rapidly modified its capacity to influence not only at the national level, but also at the international one, too. Therefore, political, economic, cultural and social cooperation have a great impact on nowadays situation, contributing to constructive relations between leaders of states, and also having a really good perspective to strengthening world order.

Due to this, the present article is conditioned by different factors, first of all of external ones: the situation of Republic of Moldova in the international context, and the internal one: the relation between the state and its national institutions.

We propose to carry out a deep investigation of the diplomatic service activity in the system of state of Republic of Moldova, to determine the concept dimensions of the diplomatic service and state system.

Politica externă a Republicii Moldova pe plan internațional începe să se profileze odată cu desprinderea acesteia de la Imperiul Sovietic. Declarația de Independență din 27 august 1991 semnifică nu doar separarea de Moscova, dar și recunoașterea Republicii Moldova ca subiect al relațiilor internaționale. Integrarea Republicii Moldova în circuitul internațional în calitate de actor cu drepturi depline este rezultatul eforturilor reale pe plan extern al diplomației statului.

Un obiectiv major în organizarea ordinii interne a statului a fost înființarea instituțiilor de stat independente care până atunci a fost lipsită de experiența respectivă datorită coordonării din partea Moscovei a întregului aparat central al statelor unionale la acel timp, dar și reînnoirii funcționarilor publici (pe cât posibil) cu forțe noi care împărtășeau reorientarea intereselor politice ale statului, a programului de guvernare, a valorilor universal democratice și a transparenței publice atât de râvnită la acel timp.

De la proclamarea independenței, serviciul diplomatic a trecut, ca și în majoritatea statelor est-europene posttotalitare, printr-un proces de maturizare, marcat prin mai multe acțiuni: de la formalizarea juridică a suveranității și independenței la stabilirea relațiilor diplomatice cu statele lumii și, în final, la plasarea țării în sistemul relațiilor internaționale.

Inițialmente, procesul de stabilire a relațiilor diplomatice cu alte subiecte de drept internațional s-a axat pe înființarea misiunilor diplomatice permanente în străinătate. Dat fiind faptul că, în calitatea sa de republică unională, RSSM avea și minister al afacerilor externe, ale cărui funcții se limitau la așa-numitele „relații de prietenie între orașele înfrățite”, paralel cu înființarea misiunilor diplomatice a început procesul de reorganizare a instituțiilor statale de specialitate.

Reorganizarea sau, mai bine zis, formarea serviciului diplomatic al Republicii Moldova a fost un proces dificil, întrucât țara noastră nu dispunea la acel moment de un cadru juridic care să-i permită să-și exercite funcțiile externe, nu dispunea de cadre diplomatice cu pregătire respectivă, de experiență în domeniul relațiilor externe, nu dispunea de o bază de date privind normele și principiile de drept internațional. În pofida problemelor și a dificultăților existente la acel moment, Republica Moldova a izbutit să organizeze serviciul diplomatic, care a fost concentrat în organul central de specialitate cu scopul promovării politicii statului în domeniul relațiilor externe, cât și a misiunilor diplomatice din străinătate.

Ar trebui să notificăm aici că sistemul actual al instituțiilor serviciului diplomatic în Republica Moldova este format din: *Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene*, care are statut de instituție centrală; misiunile diplomatice, inclusiv *reprezentanțele pe lângă organizațiile internaționale, delegațiile și misiunile ad-hoc; oficiile consulare*; alte unități create în scopul asigurării activității instituțiilor serviciului diplomatic, inclusiv pentru instruirea și reciclarea personalului acestora.

Pe parcursul timpului abordarea conceptuală a termenului de serviciu diplomatic a căpătat diverse uzanțe, astfel încât practica diplomatică a conferit termenului un caracter practic de realizare a politicii externe a statului. Astăzi acesta întrunește conotațiile de manifestare a statului în relațiile sale cu țările vecine, și nu doar. În studiul de față ne propunem să analizăm cazul Republicii Moldova în ceea ce privește serviciul diplomatic, dar și prevederile legislative în raport cu statele care au o experiență mai mult sau mai puțin bogată în acest sens.

Serviciul diplomatic constituie activitatea instituțiilor diplomatice și consulare ale Republicii Moldova în ansamblul lor și a personalului angajat în aceste instituții, abilitate să promoveze politica externă, inclusiv relațiile economice externe ale Republicii Moldova și relațiile ei cu statele lumii și organismele internaționale, atât în cadrul frontierelor sale, cât și în afara lor.

Cadrul juridic al serviciului diplomatic al Republicii Moldova îl constituie Constituția Republicii Moldova [1], Legea cu privire la serviciul diplomatic [2], Statutul consular [3], tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, inclusiv Convenția de la Viena cu privire la relațiile diplomatice, încheiată la 18 aprilie 1961 [4] și Convenția de la Viena cu privire la relațiile consulare, încheiată la 24 aprilie 1963 [5], alte acte normative.

În legătură cu acestea, Legea cu privire la serviciul diplomatic stipulează în acest sens (art.4) următoarele funcții de bază: d) analiza situației politice și economice din lume, a politicii externe și interne a statelor străine, a activității organismelor internaționale; e) informarea autorităților publice ale Republicii Moldova, în funcție de competența lor, despre evenimentele internaționale relevante pentru țară; i) asigurarea depozitării, înregistrării, evidenței și păstrării tratatelor internaționale ale Republicii Moldova. În acest context, prezintă interes rolul acordat sistemului de comunicare și arhiva. Astfel, conform art.7, instituțiile serviciului diplomatic dispun de un sistem propriu de comunicare, inclusiv de un cifru de transmisie, de un serviciu de curieri și de valiză diplomatică sau consulară, care permit transmiterea rapidă și în siguranță a informațiilor confidențiale sau secrete, precum și a corespondenței diplomatice. Funcționarea sistemului de comunicare al instituțiilor serviciului diplomatic se reglementează prin regulamente interne.

Altfel spus, *Ministerul Afacerilor Externe* al Republicii Moldova este organul central de specialitate ce promovează politica statului în domeniul relațiilor externe [6]. Reieșind din funcția sa de bază, MAE este obligat să promoveze politica statului în domeniul relațiilor externe. Această funcție nu se limitează doar la funcțiile directe, ce ar însemna informarea conducerii țării despre evenimentele internaționale majore și înaintarea propunerilor privind poziția statului față de ele, dar include și inițierea, negocierea, semnarea, ratificarea, aprobarea sau acceptarea acordurilor internaționale. Structura aparatului central al ministerului este formată din direcții teritoriale, direcții funcționale și direcții administrativ-tehnice: Direcția principală Europa și America de Nord; Direcția principală CSI; Direcția Asia, Africa și America Latină; Direcția principală a organizațiilor europene; Direcția principală organizații internaționale; Direcția analiză, coordonare și informare politică; Direcția mass-media și cultură; Direcția protocol diplomatic; Direcția secretariat executiv și cancelarie; Direcția administrativă și personal; Direcția evidență contabilă, finanțe și control; Arhiva și biblioteca.

Structura organizațională a Ministerului Afacerilor Externe este aprobată de către Guvernul Republicii Moldova. Conducerea ministerului este exercitată de Ministrul afacerilor externe, prim-viceprim-ministru și viceministri, care sunt numiți și eliberați din funcție de către Guvern. Organul consultativ al ministerului este Colegiul, constituit din 11 persoane, a cărui componență nominală este aprobată de către Guvern, la propunerea Ministrului.

Serviciile administrative și tehnice sunt clasificate în următoarele direcții: Direcția secretariat executiv și cancelarie; Direcția administrativă și personal; Direcția evidență contabilă, finanțe și control; Direcția deservirea corpului diplomatic.

Ținând seama de funcții și necesități, structura aparatului central al MAE poate fi schimbată sau modificată, însă chiar de la prima vedere se observă lipsa unui *departament juridic*, care s-ar ocupa de asistența juridică legală, de problemele de frontieră, de problemele cetățeniei, de problemele privind proprietatea națională din străinătate etc., probleme de care se preocupă actualmente Direcția principală Drept internațional și tratate. Se observă, de asemenea, lipsa unui *departament științific*, care s-ar ocupa de cercetări teoretice și practice în domeniul relațiilor externe. Se simte lipsa unui *departament de comunicații și securitate*, care s-ar ocupa de problemele privind asigurarea transmiterii informației prin cifru și de asigurarea securității misiunilor diplomatice în străinătate. Ar fi rațională, în opinia noastră, instituirea unui *departament politic*, care s-ar diviza și subdiviza în departamente sau direcții regionale, care la etapa actuală funcționează separat, dublând anumite activități.

Activitatea Ministerului Afacerilor Externe este fixată, pe lângă funcțiile care au fost menționate mai sus, la menținerea relațiilor cu propriile misiuni diplomatice, menținerea și dezvoltarea relațiilor cu misiunile diplomatice străine și cu corpul diplomatic [7]. Pe parcursul a 15 ani de la apariția și consolidarea statului moldovenesc în cadrul MAE funcția de ministru al afacerilor externe au deținut-o: Nicolae Țîu, Mihai Topor, Nicolae Tăbăcaru, Nicolae Cernomaz, Nicolae Dudău și Andrei Stratan – actualul ministru de externe.

În această ordine de idei, am vrea să enumerăm calitățile profesionale ale unei persoane ce ar pretinde să ocupe acest post de răspundere, astfel încât: un ministru de externe trebuie să fie capabil să redacteze clar și concis actele și comunicatele oficiale, să aibă o idee clară și concisă în vederea interesului național, să aibă o cultură generală, să cunoască demnitarii de stat atât din țara sa, cât și de peste hotare, să fie un negociator abil care să știe când să cedeze și când să ceară cu insistență.

Misiunea diplomatică stabilește și întreține relații cu institutele Republicii Moldova numai prin intermediul Ministerului Afacerilor Externe, în modul stabilit de Guvern, cu excepția instituțiilor de transport, de telecomunicații și de ocrotire a sănătății.

Or, conform art.14 din Legea cu privire la statutul misiunilor diplomatice ale statelor străine în Republica Moldova [8], misiunii diplomatice i se permite și i se garantează, în modul stabilit de Guvernul Republicii Moldova, comunicarea liberă, în orice scopuri oficiale, cu Guvernul și cu celelalte misiuni diplomatice și consulate ale statului acreditant, oriunde s-ar afla ele. Misiunea diplomatică poate folosi toate mijloacele de comunicare potrivite, inclusiv curieri diplomatici cu mesaje în cod sau cifrate. Misiunea diplomatică nu poate instala și utiliza post de radio-emisie decât cu asentimentul Guvernului Republicii Moldova.

Misiunile diplomatice ale Republicii Moldova sunt plasate în statele cu care se întrețin relații prietenești și există o colaborare în domeniile economic, comercial, politic. La 1 ianuarie 2002 țara noastră avea 17 misiuni diplomatice în diverse state ale lumii (SUA, Federația Rusa, Ucraina, Belarus, Kazahstan, Romania, Bulgaria, Ungaria, Polonia, Austria, Germania, Franța, Belgia, Italia, Turcia, Statul Israel și China) și patru reprezentanțe permanente pe lângă organizațiile internaționale (ONU, Consiliul Europei, OSCE și pe lângă organizațiile internaționale de la Geneva). Astăzi peste hotare sunt deschise 24 misiuni diplomatice, 4 reprezentanțe diplomatice pe lângă organizații internaționale (pe lângă oficiul ONU, pe lângă ONU la Geneva, pe lângă comunitățile europene și pe lângă Consiliul Europei) și 4 consulate (la Frankfurt (Germania), Istanbul (Turcia), Bologna (Italia) și la Odesa (Ucraina).

Structura misiunilor diplomatice este clasică. Misiunea este condusă de șeful misiunii în rang de ambasador. Fiecare misiune își are structura sa, care este determinată de specificul și tradițiile statului acreditat și de necesitățile funcționale ale misiunii. De obicei, în toate misiunile există cancelaria – organul principal al misiunii, unde se elaborează actele ce țin de competența șefului misiunii. Problemele politice sunt în competența consilierului misiunii, problemele cooperării economice – în competența primului secretar. În misiuni există biroul de presă, sau secția mass-media și biroul atașatului cultural.

La început de mileniu la ordinea zilei se află problemele prioritare ale aderării la Uniunea Europeană și ale determinării strategice privind activitățile Republicii Moldova în cadrul CSI, moment de impunere în promovarea unei politici externe bine determinate și bine pronunțate.

Necesită o analiză serioasă și problema neutralității Republicii Moldova din punctul de vedere al rezultatelor reale care pot sau nu pot fi obținute. În acest context ar fi binevenită experiența acumulată de statele neutre (Elveția, Austria, Suedia, Costa Rica etc.) care și-au format mecanismul de asigurare a neutralității lor, depășind cadrul declarativ.

În această ordine de idei, un aport deosebit în formularea politicii externe și a exercitării activității peste hotare aduc organele de stat ale Republicii Moldova. Astfel, în procesul de constituire și exercitare a puterii un rol deosebit, revine, firește factorului legislativ, Parlamentul fiind o instituție deliberativă compusă din reprezentanți aleși periodic la termenele stabilite potrivit ciclurilor electorale [9]. Constituit din reprezentanți ai diferitelor partide politice aleși, total sau parțial, prin votul cetățenilor, Parlamentul trebuie considerat drept instituție ce exprimă cerința umană de participare la elaborarea legilor, participare care este, de fapt, prima dintre legile democrației.

În ceea ce privește orientarea politică externă, activitatea **Parlamentului** este de importanță majoră în țară. Aceasta se datorează faptului că sistemul parlamentar de conducere îi oferă un șir de prerogative, funcții și direcții semnificative de realizare a politicii externe. Art.66 din Constituție atribuie Parlamentului obligațiunea de a aproba direcțiile principale ale politicii interne și externe ale statului, de a ratifica, denunța, suspenda și anula acțiunea tratatelor internaționale încheiate de Republica Moldova. Parlamentul exercită controlul asupra acordării împrumuturilor de stat, asupra ajutorului economic și de altă natură acordat unor state străine, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele și semnării acordurilor interguvernamentale, aceasta fiind o activitate permanentă de coordonare și control. De competența exclusivă a Parlamentului este declararea stării de urgență, de asediu și de război.

Rolul Parlamentului Republicii Moldova reprezintă un factor de prietenie între state, iar participarea liderului Parlamentului la activitățile externe ce au loc pe arena mondială este una de importanță majoră. În acest sens, dorim să relevăm faptul că și pe viitor orice țară, oricât de dezvoltată ar părea aceasta, are nevoie de colaborare în plan economic, politic, precum și în cel cultural sau social. Considerăm că perspectiva statului de integrare în structurile europene devine în acest sens nu doar un deziderat, dar și un punct de realizare spre calea democrației și a valorilor democratice din întreaga lume.

Multitudinea de probleme cu care se confruntă societatea aflată în proces de înnoire, realizarea în complex a reformelor social-economice în proces de desfășurare, afirmarea tot mai dură a Republicii Moldova în relațiile cu alte state ale lumii și cu organismele internaționale presupun și necesitatea cercetării instituției prezidențiale.

În Republica Moldova, aceasta este una dintre organismele fundamentale în elaborarea și exercitarea politicii externe a statului. În Republica Moldova **Președintele** este încadrat în categoria organelor puterii de stat alături de Parlament. Sistemul statal este constituit pe cele trei mari puteri, și anume: puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească, șeful statului fiind încadrat în puterea executivă. Astfel, art.77 al Constituției prevede că Președintele reprezintă statul moldovenesc și este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării. Noțiunea de reprezentare a statului trebuie concepută ca reprezentare atât în interior, față de instituțiile interne, cât și în exterior, în relațiile internaționale.

În domeniul politicii externe Președintelui i se atribuie competența de a purta tratative, a lua parte la negocieri și a încheia tratate internaționale în numele Republicii Moldova (art.86 din Constituție). Tratatelor internaționale încheiate în numele Republicii Moldova sunt prezentate spre ratificare Parlamentului în modul și în termenul stabilit prin lege.

Președintele primește scrisorile de acreditare și de rechemare a reprezentanților diplomați ai altor state în Republica Moldova. Această atribuție a Președintelui țării este pur reprezentativă și este necesar de precizat că termenul „acreditare” în cazul de față se referă doar la șefii misiunilor diplomatice, ceilalți diplomați străini fiind acreditați de către Ministerul Afacerilor Externe.

Deoarece țara noastră este o republică cu sistem de conducere parlamentară (din octombrie 2001), Președintele țării dispune de prerogative externe mai limitate. Totuși, am văzut deja că acesta reprezintă statul peste hotarele țării, cuvintele sale, opiniile în direcție de politică externă conțin un anumit centru de greutate în realizarea activităților, dar și în luarea deciziilor atât în interior, cât și în exterior.

Activitatea **Guvernului** în elaborarea politicii externe a statului constituie un element major în coordonarea relațiilor dintre state atât la nivel de guverne, cât și în cadrul negocierilor, vizitelor externe efectuate de reprezentanți peste hotarele țării. Guvernul reprezintă un organ colegial cu o componență generală care realizează conducerea activității executive și administrative în țară. În republicile parlamentare și în cele monarhice funcțiile Șefului de guvern le îndeplinește nu Șeful statului, ci o altă persoană, care în cele mai dese cazuri se numește Prim-ministru. În toate țările, însă, guvernul central este cel care conduce afacerile politice și care gestionează interesele generale pentru colectivitatea națională în ansamblu. În art.96 al Constituției este stipulat rolul Guvernului în relațiile internaționale ale statului; în afară de cel fixat în art.86 și 94, acesta vizează și asigurarea realizării politice interne și externe a statului. Noțiunea de asigurare a realizării politicii externe a statului urmează a fi concepută ca o atribuție ce nu necesită împuterniciri adăugătoare în domeniul negocierilor. La propunerea Guvernului, Președintele acreditează și recheamă reprezentanții diplomați ai Republicii Moldova și aprobă înființarea, desființarea și schimbarea rangului misiunilor diplomatice (art.86). Actele Președintelui emise în exercitarea acestor atribuții se contrasemnează de către Prim-ministru (art.94). Președintele îndeplinește și alte atribuții în domeniul relațiilor externe, inclusiv soluționează problemele cetățeniei, acordă azil politic, acordă ranguri diplomatice etc. (art.88).

Din cele expuse *supra* observăm că serviciul diplomatic din Republica Moldova și-a consolidat deja domeniile de activitate, a manifestat stabilitate în ceea ce privește organele statale interne și externe, promovând și în continuare interes deosebit în menținerea contactelor cu statele străine. Astfel, flexibilitatea, corectitudinea și exactitatea în formularea direcțiilor de bază, a funcțiilor pe care acesta și le atribuie contribuie la activitatea constructivă și pe viitor a însăși ramurii diplomatice.

Referințe:

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, în vigoare din 27 august 1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova. - 1994. - Nr.1.
2. Legea cu privire la serviciul diplomatic, nr.761-XV din 27.12.2001 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova. - 2002. -Nr.20.

3. Statutul consular al Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.368 din 28 martie 2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova. - 2002. - Nr.50-52.
4. Textul Convenției: Tratatate internaționale la care Republica Moldova este parte (1990-1998). Ediție Oficială. Vol. IV. - Moldpres, Monitorul Oficial al Republicii Moldova. - Chișinău, 1998, p.37-52.
5. Textul Convenției: Tratatate internaționale la care Republica Moldova este parte (1990-1998). Ediție Oficială. Vol. IV. - Moldpres, Monitorul Oficial al Republicii Moldova. - Chișinău, 1998, p.7-36.
6. Burian A. Drept diplomatic și consular. - Chișinău, 2005.
7. Lista corpului diplomatic. Ministerul Afacerilor Externe, Direcția Protocol Diplomatic. - Chișinău, 1997, p.127-131.
8. Legea cu privire la statutul misiunilor diplomatice ale statelor străine în Republica Moldova, nr.1134-XII din 04.08.1992 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova. - 1992. - Nr.8.
9. <http://www.e-democracy.md/comments/legislative/20011114/> (14.11.08).

Prezentat la 26.06.2009