Studii și comentarii

CZU 342.7:321.6/.8:340.134 DOI 10.5281/zenodo.4835783

OBLIGAȚIUNI ȘI CONSECINȚE POLITICO-JURIDICE ALE DEMARĂRII PROCEDURII DE DECAPTURARE A STATULUI

Andrei NEGRU,
doctor habilitat în drept, profesor universitar

Fenomenul „stat captiv”, deja fiind încadrat în limbajul juridic național, prezumă și apariția altor termeni – de decapturare a statului. Fiind un proces complex, ce include o pluralitate de proceduri operaționale de tehnică legislativă și tehnică juridică, fenomenul „decapturării statului”, în obiectivele propuse, include, logic, pentru autorii acestor inițiative de reformare urgentă, atât o pluralitate de obligațiuni de natură politico-juridică, cât și consecințe politico-juridice pozitive sau negative. Oricum, intențiile bune, de afirmare a unei bune guvernări într-o societate democratică, inevitabil invocă respectarea drepturilor și libertăților omului, fiind importantă nu numai strategia demarării acestui proces, dar și tacticile utilizate în intenția obținerii unor rezultate pozitive și eficiente.

Cuvinte-cheie: stat captiv, drept public, drepturile omului, buna guvernare.

OBLIGATIONS AND POLITICAL-LEGAL CONSEQUENCES OF THE INITIATION OF THE STATE DECAPTURATION PROCEDURE

Andrei NEGRU,
PhD, university professor

The `captive state` phenomenon, being already framed in the national legal language, presupposes the emergence of other terms – of the state decapturation. Being a complex process which includes a plurality of operational procedures of legislative technic and of legal technic, the `state decapturation` phenomenon, in the proposed objectives, logically comprises, for the authors of these initiatives of urgent reformation, a plurality of obligations of political-legal nature, as well as positive or negative political-legal consequences. However, good intentions to assert good governance in a democratic society requires the respect of human rights and freedoms, being important not only the strategy of initiation of this process, but also the tactics used in the intention to achieve efficient positive results.

Keywords: captive state, public law, human rights, good governance.

Introducere. Declanșarea unei proceduri de depășire a stării de captivitate a statului, pe lângă ansamblul de drepturi excepționale atribuite puterii legislative și orientate extensiv spre sectorul managerial din ramurile executivului și justiției (în funcție de obiectivele identificate în Declarația respectivă) impune evaluarea complexă și a obligațiunilor, a consecințelor de natură politică și juridică, care necesită a fi apreciate tot dintr-o perspectivă politico-juridică. Important este a înțelege că, odată declanșate, aceste proceduri – de restaurare a stării normale a statului, prin argumentul depășirii corupției endemice (în situație concretă), majoritatea parlamentară își asumă anumite obligațiuni de natură politico-juridică. Cercetarea doctrinară a acestor obligațiuni ne permite perceperea complexă a limitelor sociale ale fenomenului *stat capturat* și depășirea, prin anumite proceduri, a stării respective din administrarea publică. Or, rolul politicului, al Legislativului nu se limitează la adoptarea unei declarații. Intervine un sistem de etape, necesar a fi reflectate în

anumite obiective de reformă în sectoarele vizate de Declarația în cauză. Scopul Declarației este de a identifica domeniile afectate de anumite probleme ce au dus la constatarea caracterului captiv al statului. Ulterior însă procedurile demarate în baza reglementărilor legale și a Declarației, urmează a fi orientate nu numai spre demiterea funcționarilor publici, aflați în funcții de conducere, dar și spre inițierea unor procese de reformare a segmentelor respective ale administrației de stat.

Metode și materiale aplicate. Problematica cercetării în cauză are un caracter interdisciplinar–juridic; efectele unei astfel de Declarații urmează să intervină în toate sferele de aplicare ramurală a dreptului național. Astfel, devine evidentă necesitatea unei abordări metodologice complexe, chiar de o complexitate avansată; or, limitele metodologice nu pot fi identificate strict în sfera de aplicare a juridicului – vor fi necesare și metode de cercetare cu mult mai generale, inițial – aplicabile unui fenomen de dimensiuni sociopolitice și numai ulterior – juridice. Teoria Generală a Dreptului, prin complexitatea și caracterul general al obiectului de cercetare – de apariție și dezvoltare a dreptului și statului în general și a statului Republica Moldova și a sistemului juridic național, este, la această etapă de dezvoltare a științei juridice, capabilă și competentă de a acorda o apreciere sociojuridică fenomenului *stat capturat* la general, precum și obligațiunilor și consecințelor de natură politico-juridică generate. Anume știința Teoria Generală a Dreptului, în abordarea fenumenului vizat, poate efectua o analiză sinergetică complexă; or, caracterul multiaspectual de interacționare în procesul de decapturare a statului prezumă o implicare nu numai de natură tehnico-juridică, dar și implicarea anumitor științe auxiliare, care nu mai au tangență cu juridicul, dar sunt foarte importante pentru a înțelege și realiza eficient obiectivele propuse.

În intenția identificării materialelor aplicabile cu referință la subiectul de analiză, menționăm următoarele acte normativ-juridice: 1) Constituția Republicii Moldova[3]; 2) Legea cu privire la actele normative[6]; 3) Codul administrativ[2]; 4) Legea privind administrația publică centrală de specialitate[5]; 5) Legea cu privire la Guvern[4]. Evident că apare necesitatea de a avea drept punct de reper Declarația nemijlocită, ce identifică direcțiile de reformă din diferite sfere de activitate a administrației de stat; însă statutul ei de act politic, cu caracter nejuridic, nu impune aplicabilitatea directă a reglementărilor ei, deși acest fapt prin nimic nu-i diminuează valoarea.

Rezultate obținute și discuții. Declarația în cauză urmează a fi însoțită de modificări și/sau suspendări ale acțiunii anumitor legi organice sau ale unor articole din legile organice care sunt evidențiate expres în textul Declarației. În conformitate cu lit. m), alin. (3) al art.72 al Constituției Republicii Moldova (*Categorii de legi*) anume prin lege organică se reglementează regimul stării de urgență, de asediu sau de război[3]. În dispozițiile finale și tranzitorii ale unei atare legi urmează a se accentua caracterul ei temporar, capacitatea de a produce efecte juridice fiind limitată în timp. Care este timpul optim al legii temporare în cauză – este o opțiune decizională a Legislativului. Declanșarea procedurii de decapturare a statului este un drept al guvernării nou-create, însă apare necesitatea de a identifica și responsabilitatea guvernării în domeniu. Cel mai mare pericol poate fi specificat în două aspecte: 1) Procedura de destituire a funcționarilor publici abilitați cu competențe manageriale nu va fi una transparentă și uniformă și nu va fi realizată până la o finalitate logică; 2) Învestirea (numirea sau selectarea) noilor manageri va fi realizată pe criterii politice, fără a ține cont de principiul meritocrației.

Devine evidentă situația apărută după adoptarea Declarației cu privire la caracterul captiv al statului, când demararea noilor concursuri sau numiri necesită o dinamică eficientă; or, poate apărea – inițial, pericolul de paralizie a activității autoritățile publice vizate, ulterior – pericolul de incompetență profesională în activitatea acestor autorități publice. Considerăm că ar fi oportună și elaborarea unei strategii strict determinate, orientată spre termenele de realizare a obiectivelor indicate în Declarația cu privire la caracterul captiv al statului și care necesită a fi valorificate la termen. Ar putea exista două metode de activitate în domeniul vizat.

Prima. Dacă în urma demarării procedurii de decapturare a statului funcționarii aflați în funcții manageriale sunt destituiți ***de drept***, printr-o lege organică de excepție ce va însoți Declarația, ar trebui clarificat statutul acestora – de exemplu, nu au dreptul de a ocupa funcții manageriale pe un termen anumit, cum ar fi de la 6 luni până la 36 de luni, în aceeași funcție, fiind o opțiune a Legislatorului. Este o posibilitate mai dinamică și eficientă de trecere la etapa a doua – numirea, selectarea

altor manageri în funcțiile respective. Destituirea acestor funcționari nu exclude activitatea lor ulterioară în cadrul instituției sau autorității care au condus-o, aceasta fiind o destituire de drept, fără vinovăție și care exclude posibilitatea contestării în instanță a actului juridic individual. Evident, ulterior nu va fi exclusă posibilitatea atragerii la răspundere juridică a ex-managerului, în cazul depistării anumitor abateri de la norma legală care au avut loc pe perioada mandatului.

A doua. În urma demarării procedurii de decapturare a statului, se aplică o procedură selectivă individuală de destituire a funcționarilor aflați în funcții manageriale, destituirea lor nefiind de drept, dar ***în baza deciziei*** unei comisii în domeniu. Procedura respectivă, fiind, aparent, mai echitabilă, este cu mult mai anevoioasă, cu durate de timp greu de estimat, care implică și proceduri judiciare, în acest caz fiind în prezența unei răspunderi individuale cu vinovăție. Altfel, care ar fi sensul unor proceduri individuale de verificare? Pot apărea diferite reproșiri publice referitoare la competența și echidistanța comisiei din domeniu, contestații, tergiversări ale procedurilor, blocaje decizionale ale anumitor autorități și instituții publice – toate în ansamblul lor fiind, într-o finalitate, defavorabile scopului Declarației cu privire la caracterul captiv al statului și al legii excepționale de punere în aplicare. Tergiversările, ineficiența realizării prevederilor normelor excepționale vor avea consecințe politice pentru guvernarea care și-a propus drept obiectiv decapturarea statului.

Analiza acestor metode ne orientează spre niște direcții clare de activitate în domeniul de interes ce caracterizează numai prima etapă a procedurii – de destituire a funcționarilor publici aflați în funcții manageriale. O ulterioară etapă, nu mai puțin importantă, este declanșarea procedurilor de realizare a obiectivelor strategice fixate în legea organică excepțională. Tacticile în domeniu urmează a fi orientate spre o implementare dinamică și eficientă, în termeni reduși, a obiectivelor propuse; or, societatea urmează a se convinge de rezultate vizibile și rapide în domeniile vizate. Un pericol specific autorilor politici, care declanșează o astfel de procedură – de decapturare a statului, este anume tergiversarea proceselor și consolidarea oponenților în propagarea criticii negative cu referință la procedurile operaționale, distorsionarea realității și a scopurilor reale și formarea, pe această cale, în perceperea generală a societății, a unei imagini dezavantajoase pentru guvernarea ce-și propune decapturarea statului.

Obligațiunile asumate de guvernarea politică, prin adoptarea unei Declarații cu privire la caracterul captiv al statului, apar anume în procedurile demarate, ce necesită a fi logice, consecvente, legale și realizate în termeni cât mai restrânși.

Cerințele de logică și consecvență față de acțiunile realizate prin procedurile operaționale trebuie să fie reflectate în acea lege organică excepțională de punere în aplicare a Declarației menționate. Caracterul logic al acțiunilor va fi evidențiat anume prin suspendarea anumitor norme din actele normative ce ar crea bariere legale în condiții normale de dezvoltare a statului, însă, în condiții de capturare a statului, nu pot depăși problema generică negativă identificată prin Declarație.

Caracterul consecvent al acțiunilor, în conformitate cu anumite proceduri operaționale stabilite, având un scop identificat în Declarație, necesită a fi reflectat în anumite planuri de acțiuni, pe diferite domenii din administrația publică, care pot avea particularități specifice și urmează a fi elaborate de ministerele de resort. Planurile de acțiuni menționate trebuie să încadreze termeni clari de realizare a finalităților urmărite și să includă anumite etape, consecutivitatea realizării cărora să fie într-o concordanță cu logica legii organice excepționale de punere în aplicare a Declarației cu privire la caracterul captiv al statului.

Cerința de realizare în termeni cât mai restrânși a obiectivelor identificate este la fel de importantă. Ne-am mai expus că realizarea acestor planuri de acțiuni, orientate spre decapturarea statului necesită a identifica termene cât mai restrânse posibil; or, procesul generic de decapturare a statului nu poate să dureze la nesfârșit și necesită a avea termene clare de realizare. Fiind o cerință esențială de derulare a acestui proces, se manifestă și drept o obligațiune evidentă a Guvernării. Realizarea calitativă a procesului de decapturare a statului și va fi acea consecință de natură politică pentru Guvernare, exprimată prin votul politic al cetățenilor statului. Din aceste considerente, vorbim despre cerința de realizare a procedurilor operaționale în termene restrânse. Rezultatele punerii în aplicare a Declarației cu privire la caracterul captiv al statului pot fi divizate în ***rezultate inițiale*** și ***rezultate finale***. Rezultatele inițiale se reduc la înlocuirea funcționarilor cu funcții ma-

nageriale din domeniul administrației publice. Rezultatele finale însă se exprimă în eficiența și utilitatea demonstrată în activitatea administrației publice, valorificată în urma acestor remanieri manageriale cu titlu de excepție. Dacă aceste rezultate nu vor fi percepute de societate drept eficiente, opozanții acestei Declarații le vor valorifica în interesul lor foarte ușor, având un sistem de argumentare a ineficienței Guvernării și motive de adoptare ulterioară a altor declarații, deja împotriva sistemului managerial din administrația publică. Din aceste considerente, identificăm o obligațiune a autorilor Declarației cu privire la caracterul captiv al statului – de a selecta viitorii manageri în administrația publică pe principiul profesionalismului și meritocrației. Considerăm că, în cazul rezultatelor inițiale, am putea vorbi de un termen orientativ de 100 de zile; atunci evaluarea de către societate a rezultatelor finale va fi posibilă în termeni relativi de la 6 la 12 luni. În caz contrar – de nerealizare a rezultatelor finale, atât inițiatorii, cât și realizatorii Declarației cu privire la caracterul captiv al statului ar putea fi taxați politic și electoral. Și mai este necesar de efectuat o delimitare. De regulă, diversitatea societății contemporane nu acordă posibilitatea formării unei guvernări dintr-un singur partid, decât în cazuri foarte rare. Astfel, o Declarație cu privire la caracterul captiv al statului și legea organică excepțională, de punere în aplicare a Declarației menționate, urmează a fi adoptată cu o majoritate formată din mai multe partide – reprezentanții cărora formează o majoritate parlamentară. Această majoritate va avea consecințe mai mult simbolice, dar care totuși va fi influențată de rezultatele inițiale, adică de calitatea legii de punere în aplicare a Declarației cu privire la caracterul captiv al statului. O responsabilitate foarte mare va fi atribuită subiecților cărora li se vor încredința competențele de implementare a procedurilor operaționale de decapturare a statului în domeniile vizate. Rezultatele necesită a fi vizibile în timp și percepute astfel de către societate. Orice derapare, întârziere sau ilegalitate comisă în procesul de realizare a procedurilor operaționale va lovi direct în imaginea politică a partidelor aflate la guvernare. Și, dacă rezultatele inițiale constau în înlocuirea managementului administrativ, atunci rezultatele finale vor fi formate din perceperea eficienței activității noului corp managerial din domeniul administrației publice; deci, implementarea eficientă a obiectivele invocate în Declarație este o a doua etapă, la fel de importantă ca prima.

Cerința de legalitate a procedurilor demarate este la fel una deosebit de importantă; or, orice activitate orientată spre decapturarea statului pe anumite segmente, necesită a fi realizată într-un câmp de legalitate. Anume asta și este esența Declarației cu privire la caracterul captiv al statului și a legii organice excepționale temporare – de a păstra legalitatea, previzibilitatea și transparența acțiunilor preconizate în domeniu. La fel, cerința de legalitate a procedurilor prezumă o respectare a literei și spiritului legii[7, p.230], în raport cu celelalte norme juridice, ce rămân aplicabile și după adoptarea Legii organice de excepție cu caracter temporar. Mai mult, autorii Declarației ar trebui să ia în considerație că, la expirarea termenului[1.p.30] legii de excepție, normele juridice suspendate din legile permanente își vor recăpăta de la sine aplicabilitatea și forța juridică.

Reieșind din cerințele înaintate față de procedurile derulate, putem identifica și ***obligațiunile*** categorice ce necesită a fi respectate de către autorii Declarației cu privire la caracterul captiv al statului. Considerăm că putem evidenția următoarele obligațiuni: de operativitate, de transparență, de integritate, de obiectivitate și de legalitate. Fără a realiza o caracteristică detaliată a acestora, menționăm că respectarea lor creează condiții de realizare eficientă a obiectivelor propuse și asigură valorificarea unor consecințe politice pozitive din partea electoratului pentru autorii inițiativei de decapturare a statului. În caz contrar, inițiativa în cauză, prin nerespectarea de către autori a obligațiunilor conceptuale în procesul de implementare a procedurilor de decapturare a statului, va fi un eșec cu consecințe politico-juridice, care va fi utilizat de către oponenții politici. Deci demararea procedurilor conceptuale și operaționale în domeniul de discuție invocă o analiză preliminară detaliată atât a domeniilor de activitate, cât și a potențialului uman capabil de a realiza aceste obiective complexe, în conformitate cu obligațiunile evidențiate supra.

Concluzii. Procedurile operaționale de punere în aplicare a noii Declarații referitoare la caracterul captiv al statului impun o responsabilitate colectivă a Guvernării; or, în situația unui eventual eșec va surveni o răspundere politică.

Orice reformă, inclusiv una demarată în baza unei Declarații cu privire la caracterul captiv al statului, urmează a fi realizată într-un câmp de

legalitate, transparent, obiectiv și eficient. Calculul Guvernării nu va fi redus numai la adoptarea unei astfel de Declarații și la înlocuirea corpului managerial din administrația publică, dar și la asigurarea unor rezultate finale vizibile ale acestui proces.

Și, evident, Declarația cu privire la caracterul captiv al statului necesită a fi adoptată concomitent sau după formarea Guvernului; or, implementarea obiectivelor propuse va deveni sarcină sectorială de activitate a Executivului și anume partidele, reprezentanții cărora vor fi încadrați în noul Executiv, vor suporta consecințe electorale negative sau pozitive.

Profesionalismul și legalitatea sunt principalele principii de valorificare a obiectivelor propuse în declarație, de realizare a procedurilor operaționale și de revenire la o stare obișnuită de activitate, într-o componentă managerială nouă.

Adoptarea unei Declarații cu privire la caracterul captiv al statului în anumite domenii publice a vieții sociale necesită a fi privită drept o declarație de constatare a unei situații excepționale. Pentru a evita precedente triste, de utilizare cu rea-credință a unei asemenea proceduri, numai în scopul debarasării de unii funcționari sau în scopul pedepsirii funcționarii neloiali noii Guvernări, urmează ca această Declarație, atât la adoptarea ei, cât și la implementare, să fie însoțită de un sistem complex de garanții, orientate spre o bună guvernare și spre protejarea drepturilor și libertăților omului. Adoptarea unei astfel de Declarații este competența exclusivă a Parlamentului, indiferent de susținerea din partea unor factori externi. Or, responsabilitatea și răspunderea, în cazul unor eventuale eșecuri, urmează a fi asumată deplin, posibilitatea de a o împărți cu subiecți externi fiind inexistentă.

Bibliografie

1. Bădescu Mihai. Concepte fundamentale în Teoria Dreptului. București, V.I.S. PRINT, 2003, 202 p.
2. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116, din 19-07-2018. În: Monitorul Oficial nr. 309-320 art. 466, din: 17-08-2018
3. Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial, nr. 78. art. nr. 140, din: 29.03.2016. Data intrarii in vigoare: 27.08.1994
4. Legea cu privire la Guvern. În:Monitorul Oficial nr. 252 art. 412, 19-07-2017, din: 04-05-2012, nr. 98
5. Legea privind administrația publică centrală de specialitate. În: Monitorul Oficial, 03-08-2012 nr. 160-164 art. 537, din: 04-05-2012 nr. 98
6. Legea cu privire la actele normative, nr. 100, din: 22-12-2017. În: Monitorul Oficial nr. 7-17 art. 34, din: 12-01-2018
7. Radu I.Motică, Gheorghe Mihai. Introducere în studiul dreptului. V-II, Timișoara, Alma Mater, 1995, 349 p.

Despre autor:

Andrei NEGRU,
doctor habilitat în drept, profesor universitar,
Universitatea de Stat din Moldova
e-mail: negruan@list.ru
tel. 069136225