RESPONSABILITATEA MINISTERIALĂ:DE LA ABORDĂRI ISTORICE LA REALITĂȚI CONTEMPORANE

MINISTERIAL RESPONSIBILITY: FROM HISTORICAL APPROACHES TO CONTEMPORARY REALITIES

Svetlana SLUSARENCO, dr. în drept, conf. univ.,
Universitatea de Stat din Moldova
ORCID ID: 0000-0002-9092-0024, e-mail: svetlana_slusarenco@yahoo.com

CZU: 342.518:354:342.6 **DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.8413791**

Abstract: *The responsibility of the executive power is an essential condition of democracy and the rule of law. In the Romanian space, for the first time, the principle of ministerial responsibility was enshrined in the Organic Regulation of 1832, applied in Muntenia and Moldova. The Constitution of Romania from 1866 expressly and in detail regulates the responsibility of ministers, establishing that each of the two Chambers of the Parliament (the Senate or the Chamber of Deputies) or the Lord can accuse the ministers and send them to the High Court of Cassation and Justice for to be judged. We also find the idea of ministerial responsibility in the Constitution of Romania from 1923. The current Constitution of Romania, in art. 109, establishes two categories of liability, namely: a political liability of the Government before the Parliament and a criminal or civil legal liability.*

Keywords: *the executive power, government, ministers, responsibility, legal responsibility, law, political responsibility.*

În literatura juridică se folosesc în mod frecvent, având aceleași semnificați sau semnificaţii apropiate, termenii de răspundere şi de responsabilitate.

În uzul curent ştiinţific se regăsesc atît noţiunea de responsabiliate cît şi noţiunea de răspundere, abordat fiind atît din perspectiva socială cît şi din perspectiva juridică. Doctrina juridică a formulat ideea potrivit căreia responsabilitatea reprezintă unul din principiile fundamentale ale dreptului. Cel ce se face vinovat de încălcarea valorilor sociale ocrotite prin normele juridice aduce atingere ordinii publice şi morale, tulbură buna desfăşurare a relaţiilor sociale,

afectează drepturile şi interesele legitime ale semenilor săi. Astfel, pentru aceste motive subiectul de drept este ţinut de lege să răspundă juridic [1, p. 53-54].

Teoria generală a dreptului elucidează esența categoriilor de „responsabilitate" şi „răspundere". În principiu, doctrinarii consideră aceste categorii ca fiind sinonime [2, p. 15].

În opinia autorului Nicolae Popa [3, p. 115], din punct de vedere al sensurilor sintagmei de responsabilitate şi răspundere juridică, este lipsă de distincţie, pe cînd autorul Mihai Florea face distincţie pornind de la atribuirea sensului noţiunii de responsabilitate „de asumare conştientă şi deliberativă a unei atitudini active şi militante faţă de colectivitate, a grijii pentru succesul sau riscul, rezultatul sau eficienţa, consecinţele şi valoarea activităţii pe care agentul o desfăşoară sau o conduce" [4, p. 30].

Responsabilitatea se traduce în capacitatea de a răspunde sau, cu alte cuvinte, în aptitudinea de a acţiona liber şi conştient, categorie ce nu poate fi confundată cu aceea de capacitate juridică - vocaţie a persoanei de a deveni subiect al unui raport juridic. Capacitatea de a răspunde reprezintă aptitudinea persoanei în drept de a evalua corect consecințele faptei sale şi de a înţelege obligaţiile ce-i revin, prin urmare şi suportarea sancțiunilor prevăzute de lege şi aplicate de organele competente în urma săvârșirii faptei. Responsabilitatea ar circumscrie o însușire intelectivă foarte precis conturată a ființei umane, sensibilă la rostul ei în societate şi, în cosecinţă, atentă la alegerile pe care le face în privinţa a ceea ce urmează să se angajeze, iar răspunderea, însă reprezintă o relaţie a angajamentului asumat, normativizată, între subiecte [5, p. 80].

Deseori, termenul de „responsabilitate" este folosit ocazional şi cu totul în subsidiar, iar în alte lucrări el apare dominant în titluri, ca: „responsabilitatea funcţionarilor de stat", „responsabilitatea penală a funcţionarilor de stat", „responsabilitatea disciplinară a funcţionarilor de stat". Din acest context se desprinde ideea că acest termen este folosit ca sinonim cu cel de răspundere [6, p. 109].

Celebrul dicţionar „Larousse" [7, p. 81]., consemnează pentru termenul de „responsabilitate" mai multe sensuri: „Obligaţia de a repara daunele altuia, cauzate de el însuşi ori de către o persoană care depinde de el sau, de un animal ori un lucru aflat în paza sa; obligaţia de a suporta pedeapsa prevăzută pentru infracţiunea comisă; capacitatea de a lua o decizie fără avizul prealabil al autorităţii superioare - necesitatea pentru un ministru de a-şi abandona funcţia atunci când parlamentul îi refuza încrederea responsabilitatea

colectivă - faptul de a considera pe toţi membri unui grup ca responsabili solidari pentru actul comis de către unul din membrii grupului". Din această definiţie desprindem ideea că responsabilitatea constituie o obligaţie impusă sau recunoscută de lege, persoanei private sau publice, de a face ori de a da socoteala pentru ea sau pentru altul aflat în grija sa, ceea ce presupune o garanţie a responsabilităţii [8, p. 81].

Responsabilitatea este „acea instituţie socială care cuprinde complexul de atitudini ale omului în raport cu sistemul de valori, instituţionalizat de societatea în care trăieşte, în vederea conservării şi promovării acestor valori, în scopul perfecţionării fiinţei umane şi conservării vieţii în comun, pe calea menţinerii şi promovării ordinii sociale şi binelui public" [9, p. 273- 274].

Petru ca o persoană să poată răspunde pentru fapta sa sau faptele sale, indiferent de forma de răspundere, ea trebuie să fie responsabilă, adică să aibă reprezentarea corectă a faptelor sale şi a consecinţelor acestora. În societatea modernă contemporană, nici o persoană nu poate fi trasă la răspundere decît dacă a comis o faptă cu vinovăţie, care implică acea energie, activitate materială, fizică, dar şi participarea morală, psihică, neputînd exista răspundere fără coexistenţa celor două laturi, cea materială, obiectivă şi cea psihică, subiectivă [10, p. 228-229].

Responsabilitatea ar circumscrie o însuşire intelectivă foarte precis conturată a fiinţei umane, sensibilă la rostul ei în societate şi, în cosecinţă, atentă la alegerile pe care le face în privinţa a ceea ce urmează să se angajeze, iar răspunderea, însă reprezintă o relaţie a angajamentului asumat, normativizată, între subiecte [5, p. 80].

Răspunderea se deosebeşte de responsabilitate prin faptul că ea nu este o dimensiune internă a persoanei, nu derivă dintr-un raport pe care persoana îl instituie între ea şi colectivitate în mod voit şi interesat, ci este un fenomen pe care autoritatea colectivă, adesea instituţionalizată, îl atribuie persoanei care îl suportă ca pe ceva exterior, acceptat uneori ca pe o obligaţie, fără a voi acest lucru. ÎN consecinţă responsabilitatea şi răspunderea sunt fenomene complementare, dar diferite, lucru perfect valabil atît pentru abordarea socială a celor două noţiuni, cît şi pentru cea juridică [11, p. 80].

Analiza şi sinteza diverselor definiţii ale responsabilităţii juridice a permis prof. V. Guţuleac să constate că responsabilitatea juridică a funcţionarului de stat, poate fi definită ca o atitudine conştientă şi deliberată de asumare de către

individ a unor răspunderi şi riscuri faţă de modul de onorare a obligaţiilor potrivit funcţiei de stat deţinute, excluderea abuzului de drepturi oferite, conformarea regulilor de conduită, în domeniul serviciului ce ţine de contracararea fenomenului ilegal, contribuţia conştientă la atingerea scopului ce stă în faţa organului de stat în care el deţine funcţia [12, p. 129].

Responsabilitatea juridică se declară de lege, spre deosebire de răspunderea juridică, care se stabileşte de instanţa sau autoritatea administrativă competentă. A declara responsabilitatea prin Constituţie şi lege fără a reglementa, concomitent, modul de transformare a acesteia în răspundere şi de înfăptuire concretă a răspunderii, înseamnă a o lipsi de conţinutul ei juridic, iar partea vătămată de posibilitatea realizării dreptului ei [1, p. 57].

Responsabilitatea puterii executive reprezintă o condiţie esenţială a democraţiei, a statului de drept. Ideea responsabilităţii ministeriale a apărut la sfârşitul secolului al XIII-lea, în Anglia, odată cu ideea libertăţilor publice şi cu trecerea de la monarhia absolută, de tip despotic, la o formă de monarhie temperată. La origine, ideea responsabilităţii ministeriale a pornit de la conştientizarea faptului că puterea executivă trebuie să aibă responsabilitatea tuturor acţiunilor sale. Începuturile ei le găsim în dreptul de dizolvare a adunărilor reprezentative pe care şi l-a asumat şeful statului. În acest sens, răspunderea ministerială devine garanţia cea mai eficace în acţiunea ca dreptul de dizolvare a Parlamentului să nu să se exercite în mod arbitrar. Dreptul de a dizolva Parlamentul era la început o prerogativă a Coroanei. Parlamentul nu se putea întruni decât la convocarea regelui şi regele putea să-l dizolve după voia sa. Ca urmare, acest drept de dizolvare putea deveni oricând arbitrar şi contrariat, dacă regimul parlamentar nu ar fi creat instituţia răspunderii ministeriale, menită tocmai să tempereze excesele regelui în exercitarea dreptului său de dizolvare a Parlamentului [13, p. 18].

Experienţa britanică a responsabilităţii ministeriale codifică câteva principii cheie: miniştrii cabinetul au responsabilitatea colectivă, cu excepţia anumitor situaţii sau probleme politic agreate; miniştrii sunt responsabili în faţa parlamentului pentru politicile, efectele acestora şi acţiunile agenţiilor sectoriale; miniştrii se prezintă prompt în faţa parlamentului, prezintă informaţi și răspunsuri adecvate, corecte, iar în cazul erorilor intenţionate sau din incompetența vădită vor prezenta cererea de demisie; miniştrii vor prezenta informaţii şi rapoartele parlamentului într-o manieră onestă, excepţia făcînd prevederile legii cu pri-

vire la accesul la informaţii; miniştrii poartă răspunderea individuală pentru informaţiile prezentate de către angajaţii publici din minister sau din agenţiile sectoriale; miniştrii vor respecta principiul de evitare a conflictului de interese (interesele private în conflict cu cele publice în calitate de ministru); miniştrii nu vor accepta careva beneficii personale sau private în exerciţiul funcţiei ministeriale; miniştrii nu vor folosi resursele administrative în scopurile personale şi în special politice; miniştrii vor respecta şi vor contribui la menţinerea caracterului nepolitic al agenţiilor sectoriale şi angajaţilor din serviciul public [14].

Din Anglia, principiul răspunderii ministeriale a fost adoptat şi de alte state, îndeosebi după Revoluţia Franceză, regăsindu-se sub diferite forme în textele constituţionale. Astfel, în Franţa, principiul responsabilităţii penale s-a înscris pentru prima dată în Constituţia din 1791, pentru ca apoi să fie reluat şi dezvoltat în Legea Fundamentală din 1785, care instituie Senatul ca Înaltă Curte de Justiţie pentru a judeca crimele comise de miniştri în exerciţiul funcţiunii lor. Potrivit Constituţiei din 1875, miniştrii urmau să fie puşi sub acuzare numai de Camera Deputaţilor. O singură excepţie se admitea când miniştrii puteau fi puşi sub acuzare de Preşedintele Republicii, prin decret dat de Consiliul de Miniştri. Pentru a putea fi dat un astfel de decret, Constituţia prevedea ca acuzarea să se poarte asupra unei crime împotriva siguranţei statului [13, p. 80].

Responsabilitatea politică a fost introdusă în Franţa prin Charta de la 1814. Miniştrii au început să devină responsabili în faţa Camerelor sub monarhiile constituţionale din 1814 şi 1830, pentru ca apoi practica să introducă treptat şi să stabilească şi principiul responsabilităţii colective. Conform Constituţiei din 1848, responsabilitatea prezintă un caracter dublu: atât preşedintele, cât şi miniştrii sunt responsabili, fiecare în parte, în ceea ce priveşte actele Guvernului, astfel încât responsabilităţii colective i se substituie responsabilitatea individuală [13, p. 80].

Desi unii autori susțin că răspunderea ministerială este o instituție relativ nouă în Constituțiile moderne, totuși această instituție este menționată în Constituțiile române din 1866 și 1923.

În spațiul românesc, în premieră, principiul dat a fost consacrat în Regulamentul Organic aplicat în Muntenia şi Moldova. Ideea responsabilităţii ministeriale este prezentată şi în Proclamaţia de la Islaz. În Constituţia din 1866, răspunderea ministerială este reglementată cu mai multă precizie, dar se lasă pe seama unei legi speciale reglementarea procedurii şi stabilirea pedep-

selor pentru miniştrii vinovaţi. Constituţia României din 1866 reglementează expres şi în detaliu responsabilitatea miniştrilor, stabilind că fiecare din cele două Camere ale Parlamentului (Senatul ori Camera Deputaţilor) sau Domnul pot să-i acuze pe miniştri şi să-i trimită în faţa Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie pentru a fi judecaţi, aceasta fiind singura autoritate publică competentă şi care se va întruni în şedinţă comună a secţiilor (unite) art. 101. În anul 1879 s-a adoptat şi prima lege a responsabilităţii ministeriale care extinde dispoziţiile, „legilor penale ordinare" aplicabile faptelor comise de funcţionarii publici în exerciţiul funcţiunii lor precum şi cele ale particularilor şi asupra miniştrilor. Legea responsabilitatii ministeriale determina cazurile de raspundere si pedepsele aplicabile ministrilor. Legea împărţea faptele penale pentru care miniştrii puteau fi traşi la răspundere, după gravitate, în două categorii: crime şi delicte. Prin această lege toate delictele şi crimele prevăzute de legislaţia penală rămân în vigoare şi se aplică miniştrilor. În plus, au fost incriminate noi delicte, pentru fapte speciale, care atrag pedeapsa dacă sunt comise de ministru. Această lege a responsabilităţii ministeriale din 1879 merge mai departe, reglementând pe lângă pedeapsa penală principală - detenţiunea, prevăzută de Codul Penal şi pedeapsa complementară a interdicţiei de a ocupa funcţii publice de la 3 ani până la sfârşitul vieţii ministrului condamnat la pedeapsa detenţiei [15, p. 357].

Conceptul responsabilităţii ministeriale o regăsim reglementată şi prin Constituţia din 1923. Conform Constituției, în nici un caz ordinul verbal sau în scris al Regelui nu poate apăra pe ministru de răspundere [16]. Fiecare din ambele Adunări, precum și Regele au dreptul de a cere urmărirea miniștrilor și a-i trimite înaintea Înaltei Curți de casație și justiție, care singură, în secțiuni unite, este în drept a-i judeca, afară de cele ce se vor statornici prin legi în ceeace privește exercițiul părții vătămate și în ceea ce privește crimele și delictele comise de miniștri afară de exercițul funcțiunii lor. Punerea sub urmărire a miniștrilor de către Corpurile legiuitoare nu se poate rosti decât prin majoritate de două treimi a membrilor de față. Instrucțiunea se va face de o comisiune a Înaltei Curti de casație, compusă din cinci membri trași la sorți în secțiuni-unite. Această comisiune are și puterea de a califica faptele și de a decide sau nu urmărirea. Acuzarea, înaintea Înaltei Curți de casație și justiție, se va susține prin ministerul public [16].

Responsabilitatea miniştrilor a fost definită prin Convenţia de la Paris din 19 august 1958 pentru organizarea definitivă a Principatelor Române. Astfel,

potrivit art. 15 alin. 2 al Convenţiei, miniştrii sunt răspunzători de violarea legilor şi mai ales de orice risipă a banilor publici. În caz de încălcare a îndatoririlor, miniştrii vor putea fi judecaţi de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, acţiunea putând fi pusă în mişcare de domnitor sau de Adunarea electivă (Parlamentul) cu votul a două treimi dintre membrii acesteia [15].

Constituţia României din 1991, în art. 109, întitulat „Răspunderea membrilor Guvernului", stabileşte două categorii de răspundere şi anume: o răspundere politică a Guvernului în ansamblul său în faţa Parlamentului şi o răspundere juridică penală sau civilă, după caz. Fiecare ministru emite acte administrative care pot genera prejudicii unor persoane fizice sau juridice şi astfel se poate ajunge la angajarea răspunderii civile a ministrului. Dar, răspunderea civilă poate fi generată şi din răspunderea solidară a Guvernului. Răspunderea politică a Guvernului este o răspundere solidară a fiecărui membru al Guvernului împreună cu ceilalţi membri - miniştri sau alţi membri - pentru activitatea Guvernului şi pentru actele acestuia. În Codul Administrativ al României, în art. 38 alin. 1, se arată că „ Guvernul adoptă hotărâri şi ordonanţe în prezenţa majorităţii membrilor săi. Hotărârile şi ordonanţele se adoptă prin consens. Dacă nu se realizează consensul, hotărăşte prim-ministrul [17].

Răspunderea politică individuală a membrului Guvernului poate lua mai multe forme în funcție de acțiunile lui și de gravitatea acestora. Aceasta poate interveni pentru activitatea generală a instituției pe care o conduce sau drept rezultat al acțiunilor/inacțiunilor proprii, în calitate de membru al Guvernului, sau de conducător al unei autorități publice. Totodată, membrul Guvernului poate fi tras la răspundere pentru acțiunile sau inacțiunile funcționarilor publici din cadrul autorității pe care o conduce și pentru consecințele cauzate de îndeplinirea de către aceștia a ordinului sau dispoziției ilegale a conducătorului autorității. Astfel, în afară de răspunderea pentru propriile fapte, responsabilitatea unui membru al Guvernului poate fi angajată datorită actelor funcționarilor săi: fie aceștia au lucrat fără acordul ministrului, fie, având cunoștință de acțiunile ilegale ale subordonaților săi, ministrul nu a întreprins măsurile necesare [18].

Răspunderea ministerială are drept scop principal întărirea responsabilității personale a unor persoane ce exercită funcții de demnitate publică, și anume membrilor Guvernului. Pot fi identificate două forme de răspundere ministerială răspunderea politică și răspunderea juridică. Răspunderea politică poate fi colectivă sau individuală și poate fi cerută de către Parlament. Responsabi-

litatea ministerială individuală este o convenție constituțională care îi face pe miniștrii guvernamentali responsabili nu numai pentru propriile acțiuni, ci și pentru cele ale departamentului lor. O implicație practică a acestui lucru este că fiecare membru al cabinetului răspunde pentru propriul minister în timpul întrebărilor Parlamentului. Înseamnă, de asemenea, că în cazul în care se constată că în cadrul unui minister s-au produs corupție, risipă sau alte acțiuni necorespunzătoare, ministrul este tras la răspundere chiar dacă nu a avut cunoștință de acțiuni. Convenția presupune că ministrul a aprobat angajarea și angajarea în continuare a funcționarilor publici din departamentul acestora. Se ajunge până la a spune că ministrul ar fi de așteptat să-și dea demisia în caz de abatere și ar putea chiar să fie acuzat penal pentru abatere în timpul supravegherii [19].

În România, cadrul juridic general în ceea ce priveşte antrenarea răspunderii miniştrilor este circumscris de Constituţia României [20], dar şi de Capitolul V din Codul Administrativ al României [17]. În conformitate cu art.109 alin.(1), Capitolul III, Titlul III din Constituţia României, Guvernul răspunde politic doar în faţa Parlamentului pentru întreaga sa activitate, fiecare membru de Guvern răspunzând politic în solidar cu ceilalţi membrii pentru activitatea Guvernului şi pentru actele acestei instituţii [20].

Din cele menționate putem conchide că răspunderea presupune declanşarea unei proceduri, care ulterior se va concretiza într-o sancţiune. Cea mai severă sancţiune aplicabilă, în situaţia răspunderii politice a Guvernului, o constituie demiterea prin retragerea încrederii de către Parlament. Astfel, responsabilitatea politică are la bază ideea de abatere, vnovăție politică şi se aplică principiul solidarităţii la aplicarea răspunderii politice, și anume demiterea. Responsabilitatea juridică este consfinţită prin lege, iar răspunderea juridică apare ca o consecință a comiterii actului sau faptei generatoare de responsabilitate sau este prevăzută într-o hotărâre judecătorească sau în actul autorităţii publice împuternicite de lege.

Referințe bibliografice:

1. Baltag D., Gulian M. Coraportul dintre responsabilitatea şi răspunderea juridică în domeniul ocrotirii sănătăţii. În: Studii Juridice Universitare, nr. 3-4, 2015, ISSN 1857-4122.
2. Barac L. Răspunderea şi sancţionarea juridică. Bucureşti, 1997.
3. Popa N. Teoria generală a dreptului, Bucureşti, Actami, 1998.

4. Florea M. Responsabilitatea acţiunii sociale. Editura Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1976.
5. Mihai G. Fundamentele dreptului. Teoria răspunderii juridice, vol.V, Editura C.H.Beck, Bucureşti, 2006.
6. Mihai Gh., Motică R.. Fundamentele dreptului. Optima justiţia. Bucureşti, 1999.
7. Larousse de la langue Francaise: „Lexis". Paris: Larousse, 1979, p. 1692. Dumitru Baltag, Elena Moraru. Responsabilitatea şi răspunderea juridică - garanţie a libertăţii individuale, p. 82 [citat 04.04.2023]. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Responsabilitatea%20si%20raspunderea%20juridică%20—-p77-94.pdf
8. Baltag D., Moraru E. Responsabilitatea şi răspunderea juridică - garanţie a libertăţii individuale [citat 28.03.2023]. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Responsabilitatea%20si%20raspunderea%20juridică%20—-p77-94.pdf
9. Avornic Gh. Tratat de teoria generală a statului şi dreptului. Vol. I. Chișinău: Tipografia Centrală, 2010.
10. Flâmânzeanu I. Răspunderea juridică. Consideraţii introductive, Studii de drept românesc nr. 1-2/2005.
11. Baltag D. Teoria răspunderii şi responsabilităţii juridice, Chişinău 2007.
12. Guţuleac. V. Tratat de drept contravenţional. Chişinău, 2009.
13. Cobăneanu S. Hlipca A. Apariţia şi evoluţia ideii de responsabilitate ministerială prin prisma apărării drepturilor omului. În: Revista Naţională de Drept, nr. 1, ianuarie 2009.
14. Codul Ministerial al Cabinetului britanic, 2010 [citat 28.03.2023]. Disponibil:http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/ministerial-code-may-2010.pdf
15. Staraşciuc R. Responsabilitatea ministerială. Conferinţa ştiinţifico-practică naţională „Criminalitatea politică: reflecţii istorico-juridice, manifestări, consecințe", 6 ianuarie 2015 [citat 05.04.2023]. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/p-355-364.pdf
16. Constituţia României din 1923, art. 97. Publicată în Monitorul Oficial nr. 282 din 29 martie 1923 [citat citat 28.03.2023]. Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/15014
17. Codul administrativ al României, din 03.07.2019. În: Monitorul Ofici-

al, Partea I nr. 555 din 05 iulie 2019.
18. Proiectul Legii privind răspunderea ministerială [citat 02.04.2023]. Disponibil: https://www.capc.md/evenimente/comunicat-de-presa-la-proiectul-legii-privind-raspunderea-ministeriala/
19. Note de studiu. Responabilitatea miniaterială individuală [citat 28.03.2023]. Disponibil: https://www.tutor2u.net/politics/reference/individual-ministerial-responsibility
20. Constituţia României din 21 noiembrie 1991. Publicată în Monitorul Oficial nr. 233 din 21 noiembrie 1991 [citat 02.04.2023]. Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/1413

Notă: *Articolul este rezultat al cercetărilor realizate în cadrul proiectului „Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecţia drepturilor omului”.*