

THEORETICAL CONSIDERATIONS ON THE ROLE AND SIGNIFICANCE OF MINISTERIAL ACCOUNTABILITY

Ioan Tomescu

PhD, "Ovidius" University of Constanța

Abstract: The position of Minister is a great responsibility for the destiny of a country in a particular field of activity, something that involves the possibility of the person who has accepted liability such a charge. Action important sectors of the state, a minister, and their decisions may be influenced profound and sometimes irreversible, negatively or positively.

This undeniable reality has led to that institution since inception shaping ministerial to put the issue of accountability of ministers.

Keywords: role, ministry, country, decisions, minister

CONSIDERAȚII TEORETICE PRIVIND LOCUL ȘI SEMNIFICAȚIA RĂSPUNDERII MINISTERIALE

Funcția de ministru reprezintă o mare responsabilitate pentru destinele unei țări, într-un anumit domeniu de activitate, aspect ce presupune și posibilitatea angajării răspunderii persoanei care a acceptat o astfel de însărcinare. Sunt sectoare importante de acțiune ale statului, în care un ministru, prin deciziile sale, poate influența în mod profund și, uneori, ireversibil, în sens negativ sau pozitiv, interesele generale.

Funcția de membru al Guvernului¹ este incompatibilă cu:

a) orice altă funcție publică de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator ori a altor situații prevăzute de Constituție;

b) o funcție de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial;

c) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice;

¹ Niculae Neagu, Adrian Rapotan, Lucian Gheorghe, Studii de etică și deontologie. Deontologia funcționarilor publici din administrația publică și structurile de poliție, Editura Europolis, Constanța, 2009

d) funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociațiilor la societățile comerciale prevăzute la lit. c);

e) funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale prevăzute la lit. c);

f) funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale;

g) calitatea de comerciant persoană fizică;

h) calitatea de membru al unui grup de interes economic;

i) o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

Funcția de secretar de stat, funcția de subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora sunt incompatibile cu exercitarea altei funcții publice de autoritate, precum și cu exercitarea funcțiilor prevăzute la lit. b) - i).

În mod excepțional, Guvernul poate aproba participarea persoanelor prevăzute mai sus (ministru, secretar de stat, funcția de subsecretar de stat și funcțiile asimilate) ca reprezentanți ai statului în adunarea generală a acționarilor ori ca membri în consiliul de administrație al regiilor autonome, companiilor sau societăților naționale, instituțiilor publice ori al societăților comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, de interes strategic sau în cazul în care un interes public impune aceasta.

Membrii Guvernului, secretarii de stat, subsecretarii de stat și persoanele care îndeplinesc funcții asimilate acestora pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice.

Această realitate de necontestat a condus la necesitatea, ca încă de la începuturile conturării instituției ministeriale, să se pună în discuție problema responsabilității miniștrilor.² În literatura de specialitate s-a arătat că se preferă a se folosi sintagma „*răspundere ministerială*” în loc de „*răspunderea guvernamentală*” deoarece prima noțiune este mai largă, *răspunderea guvernamentală* fiind definită ca o răspundere colectivă a Guvernului, în timp ce *răspunderea ministerială* presupune în același timp, atât răspunderea colectivă (a Guvernului) cât și responsabilitatea solidară a miniștrilor și responsabilitatea individuală a fiecărui membru al organului colegial³, independent de angajarea răspunderii celorlalți. Astfel, noțiunea de

²Ion Corbeanu, Drept administrativ, Editura Lumina Lex, București, 2002, p. 304.

³ Niculae Neagu, Adrian Rapotan, Lucian Gheorghe – Studii de etică și deontologie. Deontologia funcționarilor publici din administrația publică și structurile de poliție, Editura Europolis, Constanța, 2009,

răspundere ministerială elimină riscurile confuziei răspunderii Executivului în fața Legislativului cu răspunderea Guvernului.⁴

În doctrina interbelică, din perspectiva unei abordări comparate a instituției, s-a arătat că *ideea responsabilității ministeriale* a apărut pentru prima oară în Anglia, cea dintâi acuzare, **impeachment**, a fost adusă unui ministru al lui Eduard al III-lea (1327-1377), Camera Comunelor dobândind dreptul de a susține acuzarea miniștrilor în fața Camerei Lorzilor.⁵

Procedeu, existent încă în regimul britanic ca și în cel american, constă în acuzarea penală a unui ministru de către una din Camere, urmată de judecarea lui de către cealaltă.

Dacă, la început, acest procedeu a fost folosit pentru sancționarea delictelor de drept comun ale miniștrilor, cu timpul, acesta a început să fie folosit și în afara faptelor penale, pentru a concretiza o judecată politică asupra funcționării Guvernului. Începând cu anul 1742, miniștrii se retrag în cazul unui vot negativ în Camera Comunelor, evitând să apară în fața Camerei Lorzilor constituită în Curte Supremă. S-a instituit astfel regula potrivit căreia, Guvernul nu poate guverna decât pe baza încrederii Legislativului sau cel puțin a Camerei celei mai reprezentative a acestuia. Răspunderea ministerială nu se mai bazează deci pe ideea de faptă imputabilă, nici pe cea de risc, deși nu le exclude, ci pe ideea că guvernanții s-ar afla în serviciul guvernaților.

Ei răspund în fața corpului electoral în mod direct atunci când acesta se pronunță cu prilejul noilor alegeri, dar răspund și indirect, prin intermediul răspunderii în fața Reprezentanței Naționale.

Executivul are posibilitatea să se sustragă acestei din urmă variante a răspunderii, optând pentru prima variantă, prin dizolvarea Adunării reprezentative și supunerea diferendului, arbitrajului corpului electoral. *Răspunderea ministerială* se prezintă astfel ca un complement și ca o contrapondere a dreptului de dizolvare. Cele două noțiuni, ca și cele două instituții, nu au sens decât împreună. Existența lor separată creează disfuncționalități, distrugând echilibrul constituțional.

Desigur, niciuna dintre instituții nu trebuie idealizată; ele au o eficacitate limitată, ce depinde de „cultura politică” și de sistemul de partide cărora li se aplică.⁶

Din Anglia, ideea s-a propagat în constituțiile revoluționare ale Franței, începând cu cea din 1791 și apoi, sub diferite forme, în organizarea tuturor regimurilor constituționale din Europa.

⁴Dan Claudiu Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat. Vol. I Teoria generală*, Editura C.H. Beck, București, 2007, p. 468.

⁵Anibal Teodorescu, op. cit., vol. I, p. 121.

⁶Dan Claudiu Dănișor, op.cit., p. 469.

Răspunderea ministerială este o *răspundere politică*, acest lucru semnificând în primul rând, că baza ei nu este nici penală, nici civilă, ci de o natură aparte, deși se întemeiază pe același principiu ca răspunderea civilă sau penală, adică pe faptul că puterea publică este ținută să dea socoteală de actele sale și să-și asume consecințele acestora. În al doilea rând, natura politică a acestei răspunderi rezultă din faptul că sancțiunea ei este pur politică, constând în obligația ce incumbă ministrului sau Guvernului în totalitatea sa, de a se retrage dacă pierde încrederea Parlamentului.

Dar această responsabilitate ce impune Guvernului sau ministrului să demisioneze în caz de manifestare expresă a neîncrederii Adunării reprezentative poate fi privită și dintr-un alt punct de vedere. Ea impune Guvernului să aibă o politică proprie, care poate fi distinctă de cea a Parlamentului și care constituie o alternativă la aceasta, prin faptul că Executivul poate provoca un arbitraj al corpului electoral între cele două politici, prin intermediul instituției dizolvării.

Responsabilitatea ministerială interzice deci Guvernului să se supună Legislativului. Ea asigură o preponderență a Legislativului doar dacă este privită în sine. Dacă este însă privită în corelație cu dizolvarea, ea cere un preț acestei facultăți a Parlamentului de a răsturna Guvernul: prețul este existența unei politici guvernamentale autonome.

Caracterul dualist al funcției responsabilității ministeriale se relevă și în faptul că ea este în același timp un instrument prin intermediul căruia Legislativul domină și controlează Executivul și un instrument prin care acesta din urmă poate presa asupra primului.

Când responsabilitatea ministerială îmbracă forma cenzurii, ea servește Legislativului.

Dar atunci când problema încrederii este pusă de Guvern cu ocazia votului asupra unui proiect de lege, de exemplu, ea servește Executivului, care presează asupra Legislativului, punându-l să opteze între o criză guvernamentală și adoptarea fără discuții a proiectului guvernamental.⁷

Responsabilitatea ministerială este în același timp individuală și colectivă. Această afirmație se impune, în pofida faptului că răspunderea individuală a fost contestată, invocându-se caracterul unitar al Guvernului ca organ colegial. Solidaritatea ministerială nelimitată, însoțită de imposibilitatea de a angaja selectiv responsabilitatea membrilor Guvernului fără a provoca demisia întregului Guvern face instituția aproape impracticabilă în condițiile în care transferul nivelului decizional către structurile partizane este în statul actual extrem de accentuat, căci, așa cum vom vedea, acest transfer face ca mecanismul răspunderii parlamentare să fie blocat de existența majorității aparținând unui singur partid sau unei coaliții relativ stabile.

⁷*Idem*, 469 și urm.

Existența responsabilității individuale a miniștrilor face ca Guvernul să reflecte mai fidel mișcările raportului de forțe la nivel partizan, prin faptul că permite distrugerea și refacerea alianțelor care asigură majoritatea fără să provoace în mod necesar o răsturnare a Guvernului.

De asemenea, responsabilitatea individuală face ca remanierea să crească în importanță și ea să fie o chestiune ce privește nu doar Executivul, ci și Legislativul. Ea întărește astfel controlul parlamentar, substituind mitului armei absolute a cenzurii o înțelegere și o aplicare realistă a răspunderii.⁸ Deși au existat texte constituționale care foloseau sintagma „răspunderea politică a Guvernului” sau, după caz, „răspunderea politică a miniștrilor” această răspundere era privită ca ceva para juridic⁹. A fost, desigur, o etapă. În dreptul public, constanțele doctrinare s-au impus cu mari eforturi și după succesive organizări statale și experiențe constituționale, în timp ce în dreptul privat, în special, în dreptul civil, în spațiul Europei Continentale (sistemul de drept romano-germanic) există noțiuni care își păstrează semnificația chiar din perioada Romei antice. Atât timp cât suntem în prezența unei noțiuni utilizate de Constituție¹⁰, care este legea fundamentală a țării, de vreme ce există o procedură și sancțiuni specifice prevăzute de Constituție, de regulamentele Camerelor, dar și de legea răspunderii ministeriale, este firesc ca răspunderea politică a Guvernului și a membrilor acestuia, la care se referă alin. (2) al art. 109 din Constituție să fie înțeleasă ca o formă de răspundere juridică, *o instituție mixtă ale cărei norme aparțin dreptului constituțional și dreptului administrativ*, deopotrivă.

În toate cazurile, răspunderea politică nu poate interveni decât pentru o conduită culpabilă a Guvernului în ansamblul său sau a unui membru al acestuia, o „*culpă politică*” adevărat, dar culpă care poate să constea pur și simplu în neputința de a face față unei situații sau în rezolvarea defectuoasă a unui caz, ceea ce înseamnă că implicit Guvernul sau ministrul în cauză, fie au încălcat cadrul constituțional și legal, fie au acționat dincolo de acest cadru, deci cu exces de putere.¹¹

Atât în Constituția României cât și în alte legi, sunt folosite conceptele de *responsabilitate* și *răspundere*, în mod diferit.

Astfel, în art. 109 din Constituție¹² intitulat *Răspunderea membrilor Guvernului*, întâlnim sintagma “*responsabilitate ministerială*”, atunci când se dispune: “*cazurile de răspundere și*

⁸Idem, p. 470.

⁹ Niculae Neagu, Adrian Rapotan, Lucian Gheorghe – Studii de etică și deontologie. Deontologia funcționarilor publici din administrația publică și structurile de poliție, Editura Europolis, Constanța, 2009

¹⁰Gheorghe Lucian, Ioniță Mihai - Culegere de acte normative, Editura Muntenia, Constanța, 2003

¹¹Antonie Iorgovan, în Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, (în colectiv), op.cit., 2004, p. 194 și urm.

¹²PUBLICATĂ ÎN: MONITORUL OFICIAL NR. 767 din 31 octombrie 2003. Modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 976

pedepsele aplicabile membrilor Guvernului sunt reglementate printr-o lege privind responsabilitatea ministerială". Curtea Constituțională¹³ a decis, cu majoritate de voturi, printre altele, următoarele: "(...) 2. În aplicarea dispozițiilor art. 109 alin. (2) teza întâi din Constituție, Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție va sesiza Camera Deputaților sau Senatul, după caz, pentru a cere urmărirea penală a membrilor și a foștilor membri ai Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor și care, la data sesizării, au și calitatea de deputat sau senator. 3. În aplicarea dispozițiilor art. 109 alin. (2) teza întâi din Constituție, Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție va sesiza Președintele României pentru a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului și a foștilor membri ai Guvernului, care, la data sesizării, nu au și calitatea de deputat sau senator. (...)".

Aceasta presupunea ca în Legea privind responsabilitatea ministerială¹⁴ să fie reglementată atât responsabilitatea ministerială cât și răspunderea membrilor Guvernului, concepte care sunt total diferite. Deci, temeiul responsabilității ministeriale urma să-l constituie legea cadru în materie și să o reglementeze în baza principiilor generale și speciale ale acestui tip de responsabilitate juridică.

Tot din formularea art. 109 din Constituție, observăm că responsabilitatea are un caracter general, iar răspunderea are un caracter mai concret.

Potrivit art. 71 alin. 2 din Constituție, calitatea de deputat sau senator este compatibilă cu funcția de membru al Guvernului. Așa fiind, dacă un ministru - în același timp deputat sau senator - săvârșește o faptă penală, se pune problema care dispoziții constituționale îi vor fi aplicabile?

În raport de coroborarea prevederilor art. 72 și art. 109 alin. 2 din Constituție, pot exista mai multe situații:

a) Dacă a acționat ca membru al Guvernului - fost sau actual în concepția Curții Constituționale - și în exercițiul funcției lui, se va face aplicarea art. 109 alin. 2, cererea de începere a urmăririi penale făcută de Camera din care face parte, semnificând totodată, în sensul art. 72, încuviințarea acesteia. Când cererea de începere a urmăririi penale aparține celeilalte

29 octombrie 2003, republicată de Consiliul Legislativ, în temeiul art. 152 din Constituție, cu reactualizarea denumirilor și dându-se textelor o nouă numerotare (art. 152 a devenit, în forma republicată, art. 156). Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003 a fost aprobată prin referendumul național din 18 - 19 octombrie 2003 și a intrat în vigoare la data de 29 octombrie 2003, data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003 a Hotărârii Curții Constituționale nr. 3 din 22 octombrie 2003 pentru confirmarea rezultatului referendumului național din 18 - 19 octombrie 2003 privind Legea de revizuire a Constituției României. Constituția României, în forma inițială, a fost adoptată în ședința Adunării Constituante din 21 noiembrie 1991, a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 21 noiembrie 1991 și a intrat în vigoare în urma aprobării ei prin referendumul național din 8 decembrie 1991.

¹³Decizia nr. 270/2008, publicată în "Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 290 din 15 aprilie 2008

¹⁴Gheorghe Lucian, Ioniță Mihai - Culegere de acte normative, Editura Muntenia, Constanța, 2003

Camere sau Președintelui României, se va face aplicarea art. 72 pentru încuviințarea percheziționării, reținerii sau arestării, de către Camera al cărui membru este.

b) Dacă a acționat ca simplă persoană, în afara funcției ministeriale și a mandatului parlamentar, va putea fi urmărit și trimis în judecată penală, fără încuviințarea Camerei.

Legea răspunderii ministeriale cuprinde, pe lângă dispoziții cu caracter substanțial, și minime dispoziții cu caracter procedural. Aceasta se impunea cu atât mai mult cu cât însăși Constituția, prin art. 109 alin. 2, prevede o procedură specială de declanșare a urmăririi penale.

Bibliografie

Ion Corbeanu, Drept administrativ, Editura Lumina Lex, București, 2002

Dan Claudiu Dănișor, Drept constituțional și instituții politice. Tratat. Vol. I Teoria generală, Editura C.H. Beck, București, 2007

Antonie Iorgovan, în *Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu*, (în colectiv), op.cit., 2004

Niculae Neagu, Adrian Rapotan, Lucian Gheorghe, Studii de etică și deontologie. Deontologia funcționarilor publici din administrația publică și structurile de poliție, Editura Europolis, Constanța, 2009

Gheorghe Lucian, Ioniță Mihai, Culegere de acte normative, Editura Muntenia, Constanța, 2003