



## RESPONSABILITATEA MINISTERIALĂ – INSTITUȚIE INDISPENSABILĂ REPUBLICII MOLDOVA CA STAT DE DREPT

Gheorghe COSTACHI,

doctor habilitat în drept, profesor universitar, cercetător principal, Institutul de Istorie, Stat și Drept al AȘM  
Irina IACUB,

doctor în drept, lector universitar, Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

### RÉSUMÉ

Responsabilité ministérielle est une sanction du contrôle parlementaire et consiste dans une obligation de se retirer à la suite d'un vote de méfiance. Elle constitue l'expression de la responsabilité politique des ministres. Les ministres sont tenus par trois sortes de responsabilités: responsabilité pénale: atteint les ministres dans leurs personnes ou leurs biens pour infraction à la loi pénale; responsabilité civile: les obliges à réparer les dommages qu'ils ont causés soit à des particuliers soit à l'Etat; responsabilité politique: abstraction faite de toute faute du gouvernement, elle joue pour un désaccord avec le Parlement.

**Mots-clés:** responsabilité ministérielle, responsabilité pénale, responsabilité civile, responsabilité politique.

### REZUMAT

Responsabilitatea ministerială este o sancțiune a controlului parlamentar și constă într-o obligație de a se retrage în urma exprimării votului de neîncredere. Este expresia responsabilității politice a miniștrilor. Miniștrii sînt pasibili de trei tipuri de responsabilități: răspunderea penală: afectează persoana miniștrilor sau bunurile acestora pentru infracțiuni comise conform legii penale; răspunderea civilă: obligația de a repara prejudiciul cauzat, fie persoanelor fizice, fie Statului; responsabilitatea politică: indiferent de orice vină a guvernului, intervine dezacordul cu Parlamentul.

**Cuvinte-cheie:** responsabilitate ministerială, responsabilitate penală, responsabilitate civilă, responsabilitate politică.

**Introducere.** Statul de drept este de neconceput fără instituția responsabilității ca obligație ce revine guvernanților de a-și îndeplini îndatoririle corect și de a răspunde pentru modul în care își exercită misiunile, atribuțiile și îndatoririle. Este cazul *responsabilității ministeriale* – instituție politico-juridică ce cuprinde în sine răspunderea politică și juridică a membrilor guvernului.

Necesitatea și actualitatea cercetării responsabilității ministeriale sînt determinate de faptul că în condițiile trecerii de la o societate totalitară la un regim democratic și de drept responsabilitatea și răspunderea celor de la guvernare capătă o rezonanță deosebită, dat fiind faptul că aceasta constituie o condiție esențială a democrației și a Statului de drept. Mai mult ca atît, considerăm că de funcționarea eficientă a acestei instituții depinde mult succesul reformelor democratice din Republica Moldova.

În prezentul demers științific ne propunem să studiem responsabilitatea ministerială, particularitățile și conținutul acesteia, în

vederea argumentării necesității instituirii acesteia în sistemul politico-juridic al statului nostru.

**Rezultate și discuții.** Ideea responsabilității ministeriale (care presupune, în special, răspunderea) a pornit de la conștientizarea faptului că puterea executivă trebuie să aibă responsabilitatea tuturor acțiunilor sale [8, p. 159]. Evident, e cazul responsabilității miniștrilor, deoarece responsabilitatea șefului Statului este limitată și nu se poate întinde asupra tuturor faptelor guvernului și ale administrației publice, pentru că acesta nu poate fi urmărit ca un simplu cetățean, fără ca interesele esențiale ale țării să nu fie prejudiciate. Astfel, în dreptul public s-a admis responsabilitatea miniștrilor ca o condiție esențială a libertății cetățenești, fiind stipulată *expressis verbis* în mai multe constituții ale statelor lumii [3, p. 18].

Ideea responsabilității ministeriale a apărut la sfîrșitul sec. al XIII-lea în Anglia, odată cu ideea libertăților publice și cu trecerea de la monarhia absolută, de tip despotic, la o formă de monarhie

temperată, materializîndu-se într-o procedură specială – *impeachment* (o acuzație formulată contra unui ministru de către Camera Comunelor în fața Camerei Lorzilor, care avea statutul unui tribunal).

Pentru început, răspunderea ministerială a îmbrăcat forma răspunderii penale, fiind personală. Cu timpul însă aceasta se transformă, astfel încît la sfîrșitul sec. al XVII-lea miniștrii devin responsabili din punct de vedere politic, în mod solidar.

La începutul secolului trecut, prin responsabilitate ministerială se înțelegeau două lucruri diferite [13, p. 33]:

- în mod obișnuit, prin aceasta se desemna responsabilitatea miniștrilor în fața parlamentului;

- în sens strict, responsabilitatea ministerială presupunea responsabilitatea legală pe care și-o asumă ministrul pentru orice act al său sau contrasemnat de el; în aceeași măsură răspund și funcționarii subordonați ministrului.

În prezent, în doctrina românească atestăm ideea conform căreia răspunderea politică a gu-



vernului este o formă de răspundere juridică, o instituție mixtă ale cărei norme aparțin dreptului constituțional și dreptului administrativ (ca argumente fiind invocate: reglementarea nemijlocită de constituție; existența unei proceduri și a unor sancțiuni specifice, reglementate de constituție și alte acte normative) [7, p. 194].

Desigur, nu putem nega reglementarea juridică a răspunderii și, mai ales, la nivel constituțional. Însă, dat fiind faptul că, prin esență, răspunderea guvernului în fața parlamentului are loc exclusiv pentru fapte legate de exercitarea puterii, natura acesteia se dovedește a fi politică.

Mai mult ca atât, există diferențe majore între răspunderea juridică și răspunderea politică ca forme ale răspunderii sociale ce țin, în special, de temeiurile survenirii și de consecințele acestora. O distincție clară între aceste instituții este realizată în doctrina rusă cu ocazia delimitării răspunderii constituționale de răspunderea politică.

Respectiv, din acest punct de vedere este relevantă viziunea autorului S. Țurcan [20, p. 143], care susține că răspunderea guvernului se poate manifesta sub două forme: *politică* (ce constă în acordarea de către parlament a votului de neîncredere) și *juridică* (tragerea la răspundere penală a membrilor guvernului pentru infracțiunile săvârșite în timpul exercitării atribuțiilor lor). În general, considerând logică o asemenea concepție, enunțăm doar o singură obiecție ce ține de nejustificata reducere a răspunderii juridice a guvernului (de fapt, a miniștrilor) doar la răspunderea penală.

Prin urmare, responsabilitatea ministerială este o instituție complexă a dreptului public, care privește răspunderea politică și răspunderea juridică a membrilor guvernului.

**Răspunderea politică.** În ceea ce privește deosebirea dintre ace-

te două forme de răspundere, este relevantă afirmația renumitului savant român A. Iorgovan [14, p. 501], care notează: „Distincția dintre responsabilitatea politică și responsabilitatea juridică pleacă de la faptul că prima intervine ca urmare a jocurilor politice, fără ca activitatea unui ministru să vină în conflict cu vreun text pozitiv de lege, pe când responsabilitatea juridică intervine fie atunci când se comit fapte penale, fie când s-au produs pagube, fără să fie vorba de fapte penale”.

Referindu-ne nemijlocit la răspunderea politică a guvernului, notăm că aceasta poate interveni pentru o conduită culpabilă a guvernului în ansamblul său sau a unui membru al acestuia. „Culpa politică” poate consta pur și simplu în incapacitatea de a face față unei situații sau în rezolvarea defec-tuoasă a unui caz, ceea ce înseamnă că implicit guvernul sau ministrul în cauză fie a încălcat cadrul constituțional și legal, fie a acționat dincolo de acest cadru, deci cu exces de putere [7, p. 194-195].

Potrivit dlui doctor habilitat, profesor universitar D. Baltag, răspunderea politică a guvernului intervine atunci când acesta nu-și exercită obligațiile constituționale și cele prevăzute de legea organică și, în plus, pentru neîndeplinirea mandatului în conformitate cu alte acte normative și cu programul său, care a fost acceptat de parlament [1, p. 9].

Autorul M. Bluntschili are o opinie originală în ceea ce privește răspunderea politică a miniștrilor, extinzând puțin sfera ei. El consideră că miniștrii sînt responsabili și de „administrația neabilă”, care poate aduce dezastre, un ministru trebuind să răspundă și de „inteligenta gestiunii sale ca și un administrator al lucrului altuia”. Datorită principiului responsabilității politice, este înlăturat de la putere ministrul incapabil, chiar dacă a fost cinstit și nu a violat legea. Fi-

ecare cameră poate să-și exprime părerea asupra fiecăruia dintre actele ministeriale și nici un guvern nu va putea rămâne la putere, dacă nu păstrează încrederea parlamentului, căci responsabilitatea politică a miniștrilor este arma parlamentară cea mai uzitată în statul modern [2, p. 235].

În mod concret, responsabilitatea politică ministerială implică două forme: *solidară* (sau colectivă) și *individuală*. Doctrina responsabilității colective a guvernului presupune că fiecare ministru poartă răspundere nu numai pentru activitatea sa, ci și pentru activitatea altor miniștri. Ministrul nu poate să nu fie de acord cu acțiunile guvernului în întregime; în caz contrar, el trebuie să-și prezinte demisia. Deci, responsabilitatea colectivă a miniștrilor impune fiecărui ministru responsabilitatea pentru activitatea întregului guvern. În acest sens, ea are un rol deosebit, deoarece traducerea ei în viața consolidează posibilitățile parlamentului de a controla activitatea guvernului [10, p. 27].

Prin esență, responsabilitatea colectivă a miniștrilor se prezintă a fi un principiu al guvernămîntului parlamentar. Miniștrii ar trebui să răspundă toți, pentru că reprezintă interese și opinii comune. Ei sînt, în mod colectiv, votați de către parlament. Atacul îndreptat împotriva unuia dintre ei ar fi în general considerat ca un atac contra politicii pe care toți o reprezintă.

În general, necesitatea răspunderii solidare a membrilor guvernului este fundamentată de faptul că:

- guvernul este investit pe baza votului de încredere acordat, în bloc, prin acceptarea întregii liste și a programului fundamental;
- pentru greșeala unuia, guvernul poate fi demis în întregime, deoarece această greșeală privește echipa guvernamentală;
- guvernul nu poate acționa decît ca un tot, altminteri coeziunea și coerența, de care depinde



eficiența politicii sale, sînt compromise.

Respectiv, încrederea parlamentului fiind acordată întregii echipe guvernamentale, poate fi retrasă doar exclusiv întregului guvern.

În context, merită enunțată viziunea lui Șt. Deaconu [19, p. 27], care susține că în cazul răspunderii politice a membrilor guvernului avem de-a face mai cu seamă cu principiul răspunderii solidară. În același timp, însă, nu poate fi negată existența răspunderii politice individuale a miniștrilor.

Pentru dezvoltarea acestei idei, considerăm necesar de a expune formele prin care se concretizează în general răspunderea politică a guvernului și a membrilor acestuia, care sînt nuanțate de la obligația de a răspunde la întrebări, interpellări, de a da informațiile cerute, de a prezenta rapoarte pînă la adoptarea unei moțiuni simple (potrivit art. 105 din Constituția Republicii Moldova [5]) sau a unei moțiuni de cenzură (art. 106 și 106<sup>1</sup> din Constituția RM).

Respectiv, fiind un mecanism de realizare a dialogului dintre legislativ și guvern, a controlului parlamentar asupra executivului, adresarea întrebărilor de către deputați presupune „o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat sau nu, dacă o informație este exactă sau nu, dacă guvernul are intenția de a lua o hotărîre într-o problemă determinată etc.”. Deci prin intermediul întrebărilor parlamentul concretizează anumite fapte.

Superioară ca grad de elaborare juridică și politică, interpelarea are potențialul de a declanșa o dezbatere parlamentară, la finele căreia se poate adopta o moțiune simplă. Spre deosebire de întrebare, interpelarea presupune solicitarea unor explicații în legătură cu politica guvernului în chestiuni importante. Din punct de vedere al efectului juridic, moțiunea simplă poate

exprima un semnal de ordin politic, care traduce deficitul de sprijin politic în cadrul parlamentului. În același timp, adoptarea moțiunii simple poate fi urmată de o anumită reacție din partea guvernului. Aceasta se poate materializa prin remanierea cabinetului (revocarea titularului direcției a cărui politică a făcut obiectul moțiunii adoptate) sau prin demisia membrului de guvern criticat în document ca responsabil [21, p. 141-142].

Prin urmare, din cele expuse devine clară existența și mecanismul realizării răspunderii politice individuale a miniștrilor.

În ceea ce privește moțiunea de cenzură, aceasta este un act simetric votului de investitură acordat formulei și programului de cabinet. Efectul juridic al votării acesteia îl constituie retragerea încrederii în guvernul în exercițiu [21, p. 142-143] ca sancțiune politică.

Referindu-ne nemijlocit la Guvernul Republicii Moldova, notăm că răspunderea lui politică (precum și formele acesteia) poate fi doar dedusă din prevederile constituționale, nefiind consacrată *expressis verbis*.

Astfel, potrivit art. 104 alin. (1), „Guvernul este responsabil în fața parlamentului și prezintă informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile lui și de deputați”. În mod logic, sensul direct al acestor prevederi sugerează ideea răspunderii individuale a miniștrilor, exprimate prin prezentarea anumitor informații și documente. Continuarea logică a acestor stipulări este inserată în articolul următor, care stabilește obligația guvernului și a fiecărui membru al său de a răspunde la întrebările sau interpellările formulate de deputați.

*Legea cu privire la Guvern* [15], în cuprinsul art. 5 alin. (1), dezvoltă prevederile constituționale sub o formulă mai reușită: „Guvernul răspunde în fața parlamentului pentru activitatea sa”.

În același timp, aflăm Constituția Republicii Moldova, cît și legea organică nu califică răspunderea guvernului ca fiind una de natură politică, cum ar fi cazul României, a cărei Constituție [6] prevede expres în art. 109 alin. (1): „Guvernul răspunde politic numai în fața parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea guvernului și pentru actele acestuia”.

Natura politică a răspunderii Guvernului Republicii Moldova este prevăzută doar în *Regulamentul Parlamentului* [16], care în art. 119 alin. (2) reglementează „angajarea răspunderii politice a guvernului în fața parlamentului asupra unui program, asupra unei declarații de politică generală ori asupra unui proiect de lege organică sau ordinară”. Respectiv, ar fi bine-venit ca și Constituția Republicii Moldova (cît și celelalte acte legislative din domeniu) să stipuleze expres natura politică a acesteia.

În același timp, considerăm necesară și consfințirea expresă la nivel constituțional a obligației miniștrilor de a răspunde solidar. La moment, această răspundere doar poate fi dedusă din art. 103 alin. (2) din constituție [1, p. 10], din care se subînțelege că încetarea mandatului guvernului are loc în cazul demisiei prim-ministrului. Respectiv, *Legea cu privire la Guvern* [15] concretizează: „Demisionarea prim-ministrului conduce la demisionarea guvernului în componență deplină” (art. 6 alin. (3)).

Reglementări mai clare la acest capitol atestăm în aceeași *Lege cu privire la Guvern*, în care responsabilitatea este prevăzută:

- *la nivelul guvernului* (art. 1 alin. (1): „Guvernul (...) este responsabil în fața parlamentului”; art. 5 alin. (1): „Guvernul răspunde în fața parlamentului pentru activitatea sa”;



- *la nivelul ministerelor* (art. 21 alin. (2): „Ministerele (...) sînt responsabile de activitatea lor”);

- *la nivelul miniștrilor* (art. 2 pct. (3): „În activitatea sa guvernul asigură (...) răspunderea personală a membrilor guvernului în procesul elaborării, adoptării și realizării hotărîrilor”; art. 21 alin. (1): „(...) miniștrii (...) poartă răspundere personală pentru îndeplinirea sarcinilor puse în seama lor”; art. 29 alin. (1): „Membrii guvernului poartă răspundere pentru sferele de activitate ce le-au fost încredințate și pentru activitatea guvernului în ansamblu”.

Referindu-ne la instrumentele juridice prin care se concretizează responsabilitatea politică și cu care operează parlamentul, notăm că acestea sînt, în special, votul de blam sau retragerea încrederii, pe de o parte, și refuzul de a vota un proiect de lege, un program sau o declarație de politică generală, pe de altă parte [10, p. 25]. Din acest punct de vedere, precizăm că răspunderea politică a guvernului poate fi atît solicitată de către parlament, cît și angajată de guvern din proprie inițiativă.

În contextul dat, vom evoca unele aspecte ce țin de reglementarea juridică a moțiunii simple și a celei de cenzură. Astfel, art. 105 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova prevede că parlamentul poate adopta o moțiune prin care să-și exprime poziția față de obiectul interpelării. O reglementare similară conține și *Legea privind actele legislative* [18]. Studiind prevederile similare din *Regulamentul Parlamentului* [16], observăm că acesta utilizează sintagma de „moțiune simplă”. Evident, prin esență, este vorba de unul și același lucru.

Totodată, merită atenție și modul de reglementare al moțiunii de cenzură. Astfel, dacă în cazul în care parlamentul își exprimă poziția față de ceva anume (de exemplu, obiectul interpelării, art.

105 alin. (2)), constituția prevede expres că legislativul adoptă o moțiune, atunci în cazul exprimării neîncrederii față de guvern, moment „ceva mai important” ca cel anterior, textul constituțional nu concretizează forma juridică pe care o îmbracă aceasta, lăsînd să fie dedusă din prevederile articolului următor. Nici *Legea cu privire la Guvern* nu face referire la moțiunea de cenzură. Semnificative în acest caz sînt *Legea privind actele legislative* (care în art. 12 pct. 2 prevede: „Moțiunea de cenzură este unicul act legislativ prin care parlamentul își exprimă neîncrederea în guvern”) și *Regulamentul Parlamentului*, care în art. 116-118 reglementează depunerea, dezbaterea și efectele moțiunii de cenzură, stabilind că aceasta exprimă retragerea încrederii acordate guvernului la investitură (art. 116 alin. (1)).

Studiul comparativ al acestor prevederi legale ridică noi semne de întrebare, și anume dacă exprimarea neîncrederii, reglementată constituțional (și, respectiv, prin *Legea cu privire la Guvern* și *Legea privind actele legislative*), este echivalentă cu retragerea încrederii acordate guvernului. Sub aspect semantic, sintagmele nu exprimă același lucru (deoarece sugerează două acțiuni consecutive), în schimb logica ne îndeamnă să le considerăm ca avînd același sens. Așadar, apreciînd conținutul *Regulamentului Parlamentului* ca fiind mai reușit (în cazul ambelor momente enunțate), considerăm necesară modificarea corespunzătoare a prevederilor constituționale și din celelalte acte legislative, fapt ce va asigura gradul necesar de coordonare între nivelul constituțional și cel legislativ al reglementării juridice.

Generalizînd, subliniem faptul că responsabilitatea politică a miniștrilor este deosebit de importantă pentru procesul de exercitare a puterii în stat. Din acest punct

de vedere, este relevant faptul că instituția dată constituie un criteriu de bază ce definește sistemele constituționale contemporane. Respectiv, în cadrul sistemelor parlamentare, executivul răspunde politic în fața parlamentului, ceea ce înseamnă că atît pentru a forma, cît și pentru a demite un guvern este necesar votul parlamentului (de investitură în primul caz, de neîncredere (moțiune de cenzură) în al doilea caz). În sistemele prezidențiale, executivul (în fapt președintele) răspunde politic numai în fața națiunii [12, p. 110]. Prin urmare, indiferent de „instanța” răspunderii, aceasta constituie un element indispensabil al exercitării puterii în lumea contemporană.

**Răspunderea juridică.** Desigur, răspunderea politică a miniștrilor este importantă în cadrul unui stat, însă, concomitent, ea este insuficientă pentru un stat de drept. Dat fiind faptul că aceștia au libertate deplină de decizie, se consideră că este just ca ei să fie răspunzători și pentru actele abuzive sau ilegale comise [10, p. 24], pentru care evident trebuie să survină o altă formă de răspundere. În asemenea cazuri e necesar ca miniștrii să cadă sub incidența răspunderii penale și a răspunderii civile [9, p. 101] (ca exemplu relevant în acest sens servind legislația României).

Specificul răspunderii juridice a membrilor guvernului, după cum susține Șt. Deaconu, este acela că întotdeauna răspunderea juridică (fie penală, contravențională sau civilă) a membrilor guvernului are consecințe în plan politic [19, p. 27].

Referindu-ne nemijlocit la *răspunderea penală*, notăm că aceasta reprezintă o garanție practică contra infracțiunilor comise de puterea executivă. Acest tip de răspundere intervine (trebuie să intervină) ori de cîte ori un ministru a comis o infracțiune, cu ocazia exercitării funcțiilor sale, fiind o răspundere strict individuală.



Evident, în baza statutului și caracterului activității desfășurate de miniștri, răspunderea penală a acestora implică următoarele momente problematice (particularități): cine are dreptul de a-i chema la răspundere penală; cine are dreptul a-i judeca și pentru ce fapte aceștia pot fi judecați?

Dacă chemarea la răspundere penală a miniștrilor apare ca o necesitate evidentă, tot astfel este necesar de a-i sustrage de la judecata instanțelor ordinare și de la modul obișnuit de a pune în mișcare acțiunea penală împotriva lor. Totodată, este important a cunoaște faptele pentru care un ministru poate fi chemat la răspundere penală și care este caracterizarea legală ce trebuie dată acestor fapte, căci unele dintre ele nu pot fi integrate în textele Codului penal, dar totuși constituie fapte destul de grave ce ar putea declanșa acțiuni penale. Se are în vedere o serie de fapte pe care numai miniștrii le pot comite, abuzînd de funcția lor [8, p. 168-169].

Studiind legislația penală națională [4], constatăm că în mod expres nu există nici o referire la miniștri sub aspectul care ne interesează. În schimb, în cuprinsul unor articole din Codul penal atestăm cazuri de infracțiuni comise de către persoane cu înaltă funcție de răspundere ca circumstanțe agravante (de exemplu: art. 327 – *Abuzul de putere sau abuzul de serviciu*; art. 328 – *Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu*; art. 330<sup>1</sup> – *Încălcarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății de către demnitarii de stat, judecători, procurori, funcționari publici și unele persoane cu funcție de conducere*; art. 332 – *Falsul în actele publice etc.*).

Potrivit art. 123 din Codul penal, „prin persoană cu înaltă funcție de răspundere se înțelege persoana cu funcție de răspundere al cărei mod de numire sau alegere este reglementat de Constituția

Republicii Moldova și de legile organice, precum și persoanele cărora persoana cu înaltă funcție de răspundere le-a delegat împuternicirile sale”. În mod logic, putem susține că miniștrii fac parte din această categorie.

Deci, în virtutea celor nominalizate, este evident că instituția răspunderii penale este prevăzută în legislația statului nostru și pentru miniștri. Mai mult ca atât, chiar și în lipsa unor asemenea reglementări, ar fi incorect să conchidem inexistența ei, deoarece principiul egalității tuturor în fața legii obligă toți cetățenii, în aceeași măsură, să se supună legilor și să răspundă pentru încălcarea lor, situație indispensabilă unui stat de drept.

Totodată, dacă sub acest aspect problema poate fi soluționată într-o anumită măsură, atunci dificultăți majore prezintă procedura de urmărire penală și de judecare a miniștrilor vinovați de comiterea infracțiunilor. La acest capitol, cu toate tendințele actuale de edificare a statului de drept, legislația națională nu prevede nici un mecanism juridic concret. Evident, în circuitul științific autohton, deja de mult timp se vehiculează necesitatea elaborării și adoptării unui act normativ special, care să reglementeze nemijlocit răspunderea penală a miniștrilor.

La nivelul practicii legislative, în acest sens s-au înregistrat încercări de a modifica constituția. După cum ne-am expus cu ocazia altor cercetări științifice [8, p. 167-168], proiectul *Legii pentru modificarea Constituției Republicii Moldova*, elaborat în conformitate cu prevederile Decretului prezidențial din 1 iulie 1999 și aprobat în ședința Comisiei Constituționale din 28 iulie 1999, prevedea acordarea de prerogative parlamentului și președintelui pentru inițierea urmăririi penale a membrilor guvernului în cazul comiterii unor fapte ilegale în exercițiul funcțiunii, precum

și acordarea de prerogative pentru dreptul de a cere demisia persoanelor oficiale de stat alese sau numite în funcție de alte autorități publice, în cazul în care acestea nu-și onorează obligațiile de serviciu sau discreditează autoritatea Statului prin comportamentul lor.

Cu regret, astăzi atestăm atât lipsa unei reglementări constituționale în domeniu, cât și inexistența unei legi speciale, care să reglementeze răspunderea ministerială, cum e cazul altor state.

Este relevant sub acest aspect exemplul României, unde în *Legea privind responsabilitatea ministerială* [17] sînt prevăzute expres infracțiunile ce pot fi comise de membrii Guvernului în exercițiul funcțiunii lor (art. 8), și anume:

- împiedicarea prin amenințare, violență ori prin folosirea de mijloace frauduloase a exercitării cu bună credință a drepturilor și libertăților vreunui cetățean;

- prezentarea, cu rea-credință, de date inexacte parlamentului sau președintelui statului cu privire la activitatea guvernului sau a unui minister, pentru a ascunde săvîrșirea unor fapte de natură să aducă atingere intereselor statului (pentru ambele fiind prevăzută o pedeapsă cu închisoare de la 2 la 12 ani);

- refuzul nejustificat de a prezenta parlamentului, în termen de 30 de zile de la solicitare, informațiile și documentele cerute de acesta în cadrul activității de informare a parlamentului de către membrii guvernului;

- emiterea de ordine normative sau instrucțiuni cu caracter discriminatoriu pe teme de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, vîrstă, sex sau orientare sexuală, apartenență politică, avere sau origine socială, de natură să aducă atingere drepturilor omului (pentru ambele fiind prevăzută o pedeapsă cu închisoare de la 6 luni la 3 ani).

De rînd cu acestea, sub inciden-



ța legii citate intră și faptele comise de miniștri, care, potrivit legii penale, constituie infracțiuni.

În privința procedurii de urmărire și de judecare se stabilește că numai Camera Deputaților, Senatul și președintele Statului au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele comise în exercițiul funcției lor (art. 12). Urmărirea penală se efectuează de către Parchetul pe lângă Curtea Supremă de Justiție, iar judecarea miniștrilor – de Curtea Supremă de Justiție (art. 20).

Luând în considerație aceste reglementări, ținem să ne expunem asupra faptului că în ipoteza unei eventuale (dar necesare) adoptări a *Legii privind responsabilitatea ministerială*, reglementarea infracțiunilor comise de miniștri și a pedepselor corespunzătoare ar putea fi evitată, cu condiția operării modificărilor și completărilor de rigoare în Codul penal. În schimb, considerăm că procedura de urmărire penală și judecare trebuie să fie consacrată în detaliu.

Respectiv, propunem acordarea de prerogative parlamentului și președintelui țării pentru inițierea urmăririi penale a membrilor guvernului, în cazul săvârșirii de către ei a unor fapte ilegale în exercițiul funcției, precum și acordarea de prerogative pentru dreptul de a cere demisia persoanelor oficiale de stat, alese sau numite în funcție de alte autorități publice, în cazul în care acestea nu își onorează obligațiile de serviciu sau discreditează autoritatea statului prin comportamentul lor.

O altă formă de răspundere juridică cuprinsă de instituția responsabilității ministeriale este *răspunderea civilă*, care presupune obligația miniștrilor de a repara prejudiciul cauzat. Dat fiind faptul că funcția de ministru implică desfășurarea unor activități deosebit de importante pentru Stat și societate, este evident ca acestea pot să se soldeze uneori, din diferite cauze,

cu anumite prejudicii. Prin urmare, în cazul în care ministrul, printr-un act al său, prejudiciază Statul sau un particular, sancționarea acestuia trebuie să fie inevitabilă.

De regulă, s-a admis ideea unei răspunderi civile atunci când un ministru, independent de comiterea unei fapte penale, prin actele sale pricinuieste o pagubă. Astfel, s-a făcut distincție între răspunderea civilă, ce decurge din săvârșirea unei infracțiuni care ne apare, strict procedural, ca fiind acțiunea părții civile în cadrul procesului penal, și răspunderea ministrului sau a guvernului pentru pagubele cauzate prin anumite fapte sau acte, fără ca acțiunea respectivă să aibă caracter penal.

Este important că răspunderea civilă a miniștrilor poate avea un caracter public sau privat. Pentru a preciza natura acestei distincții, ne vom referi la următorul exemplu: un ministru, în mod ilegal, aduce atingere proprietății unei persoane; calitatea sa de ministru nu are nicio legătură cu actul pe care l-a comis. În această situație, ministrul răspunde nu în calitate de funcționar public, ci ca orice particular în fața instanței de drept comun. În cazul în care acesta a uzat de prerogativele sale de ministru pentru a săvârși actul arbitrar, poate fi aplicată și răspunderea ministerială civilă.

Prin urmare, indiferent de folosirea sau nefolosirea prerogativelor funcției deținute, este important ca ministrul să fie tras la răspundere în modul corespunzător. Numai astfel pot fi real protejate drepturile, libertățile și interesele omului și cetățeanului, precum și consolidată legalitatea și ordinea de drept în cadrul statului.

Un alt aspect al responsabilității civile este și răspunderea civilă a miniștrilor față de Stat, răspundere ce intervine în momentul în care, printr-un act al ministrului, se aduce un prejudiciu pecuniar Statului. Se admite că ministrul poate

aduce un prejudiciu pecuniar Statului fie angajând cheltuieli pentru departamentul său, mai mari decât creditul ce i s-a acordat prin buget, fie obținând de la parlament votul unui credit ca urmare a unor explicații incomplete ori eronate, sau în alte situații.

În această direcție legiuitorul național trebuie să depună de asemenea eforturi sporite, pentru a asigura un real mecanism de realizare a răspunderii date, prin care să prevină și să contracareze mai ales cazurile de utilizare nejustificată și ilegală a banilor și a bunurilor publice, protejând astfel interesele întregii societăți [11, p. 351].

Vom preciza că pentru survenirea responsabilității ministeriale nu este obligatoriu ca ministrul să fi lucrat singur. Există numeroase situații când responsabilitatea unui ministru este angajată datorită actelor funcționarilor săi. De exemplu, când aceștia au lucrat fără acordul ministrului. De asemenea, răspunderea ministrului este angajată și atunci când acesta, având cunoștința de conduita ilegală a funcționarilor săi, nu a luat măsurile necesare. Este suficient ca, printr-o neglijență gravă, printr-o greșală de supraveghere sau prin nerespectarea legilor să fi dat subordonaților săi posibilitatea de a cauza un grav prejudiciu Statului sau cetățenilor.

De rînd cu formele de răspundere juridică studiate, instituția responsabilității ministeriale presupune și răspunderea disciplinară și contravențională a miniștrilor. În acest sens, este relevantă aceeași *Lege privind responsabilitatea ministerială* din România (art. 5).

**Concluzii.** Generalizînd, notăm că în practica vieții politice responsabilitatea ministerială trebuie recunoscută ca fiind un principiu fundamental, deoarece ea este legitimă, justă și necesară. Este *legitimă*, fiindcă este corect ca fiecare cetățean care ocupă o funcție a Statului să fie responsa-



bil pentru actele sale. Dreptul este guvernat de ideea că omul este liber. Principiul libertății omului ne conduce la principiul responsabilității fiecăruia pentru faptele sale. Este în același timp și *justă*, deoarece nimeni nu este obligat să ocupe funcția de ministru fără voia sa. Din moment ce o persoană acceptă această funcție, ea trebuie să-și asume și responsabilitatea corespunzătoare. Responsabilitatea este și *necesară*, pentru că prin intermediul ei se poate garanta respectarea legii de către miniștri.

Totodată însă, este deosebit de important de a preveni și evita ca prin intermediul instituției responsabilității ministeriale să fie generate persecuții politice. Respectiv, cadrul legal privind responsabilitatea ministerială trebuie să fie expresia unor principii de dreptate, echitate și imparțialitate, considerate dominante în asemenea materie.

În virtutea rolului important al miniștrilor în exercitarea puterii în stat și din cele nominalizate putem susține necesitatea stringentă a reglementării în textul unei legi speciale a responsabilității ministeriale, a tuturor formelor de răspundere a membrilor de guvern, fapt subliniat și argumentat în studiile de specialitate autohtone deja de mult timp. Așadar, susținând opiniile mai multor specialiști din domeniu, subliniem necesitatea instituirii pentru membrii guvernului a instituției de răspundere politică, penală, civilă, contravențională și disciplinară, prin consfințirea directă în textul constituțional și reglementarea detaliată în lege organică, care să concentreze întreaga responsabilitate ministerială. Necesitatea și oportunitatea unui asemenea deziderat sînt fundamentate de faptul că responsabilitatea puterii executive (în parametrii determinați) reprezintă o condiție esențială a democrației și a statului de drept, valori cu greu consolidate în Republica Moldova.

### Referințe bibliografice

1. Baltag, D., *Unele considerații teoretice referitoare la dimensiunea juridică a responsabilității Guvernului*. În: Revista Națională de Drept, 2005, nr. 12.

2. Bluntschili, M., *Droit publique generale*, Gulliaumin, 1995.

3. Cobăneanu, S., Hlipca, A., *Apariția și evoluția ideii de responsabilitate ministerială prin prisma apărării drepturilor omului*. În: Revista Națională de Drept, 2009, nr. 1.

4. *Codul penal al Republicii Moldova*, adoptat prin Legea nr. 985-XV din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial nr. 128-129/1012 din 13.09.2002.

5. *Constituția Republicii Moldova*, adoptată la 29.07.1994, în vigoare din 27.08.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1.

6. *Constituția României din 21 noiembrie 1991* (revizuită). În: Monitorul Oficial al României, nr. 233 din 21.11.1991, republicată în Monitorul Oficial nr. 767 din 31 octombrie 2003.

7. *Constituția României revizuită (comentarii și explicații)*, Constantinescu, M., Iorgovan, A., Muraru, I., Tănăsescu, E. S., București: Editura All Beck, 2004.

8. Costachi, Gh., *Statul de drept: între teorie și realitate*, Chișinău, 2000.

9. Costachi, Gh., Cușmir V., *Probleme ale statului de drept și administrării democratice*, Chișinău: Tipografia Sirius, 2001.

10. Costachi Gh., Hlipca A., *Unele probleme privind răspunderea în dreptul constituțional*. În: Revista Națională de Drept, 2008, nr. 8.

11. Costachi, Gh., Hlipcă P., *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*, ediția a II-a, revăzută și completată. Sub redacția științifică a prof. I. Guceac și a prof. C. Murzea., Chișinău: F.E.-P. Tipografia Centrală, 2011.

12. Cușmir, M., *Teoria sistemelor constituționale contemporane*, Chișinău: Adriga-Vis SRL, 2008.

13. Dicey, A.V., *Introduction a l'etude de droit constitutionnel*. Paris: Giard & Briere, 1902.

14. Iorgovan, A., *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. București: Nemira, 1996.

15. *Legea cu privire la Guvern*, nr. 64 din 31.05.1990, Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 131 din 26.09.2002.

16. *Legea despre adoptarea Regulamentului Parlamentului*, nr. 797 din 02.04.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 050 din 07.04.2007.

17. *Legea nr. 115 din 28 iunie 1999 privind responsabilitatea ministerială*, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 334 din 20 mai 2002.

18. *Legea privind actele legislative*, nr. 780 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36-38 din 14.03.2002.

19. *Răspunderea în dreptul constituțional*, coord. E. S. Tănăsescu, D. Big, I. Muraru etc., București: Editura C.H. Beck, 2007.

20. *Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele*, I. Creangă, V. Popa., Chișinău: F.E.-P. Tipografia Centrală, 2005.

21. Stanomir, I., *Constituționalism și postcomunism. Un comentariu al Constituției României*, Editura Universității din București, 2005.