

Secțiunea 2. Reglementarea responsabilității ministeriale în țările Europei apusene

După cum am precizat⁷⁴, răspunderea miniștrilor a luat naștere în *Anglia*, încă de la începutul secolului al XIV-lea, prin procedura numită *impeachment*. În regimul parlamentar britanic⁷⁵, Cabinetul ministerial este *parlamentar* prin originile sale și *gubernamental* prin funcțiile sale. Miniștrii sunt solidar răspunzători politic în fața Parlamentului, fiecare ministru fiind responsabil de gestiunea sa. Deoarece Cabinetul alcătuiește un guvern parlamentar, el trebuie să reflecteze majoritatea parlamentară și, când nu o obține în alegeri, trebuie să se retragă pentru a nu i se da un vot de blam în Camera Comunelor. Deci, atunci când Cabinetul nu a obținut încrederea Parlamentului, toți miniștrii trebuie să demisioneze. Pe de altă parte, cum responsabilitatea Cabinetului în întregul său poate fi angajată în legătură cu faptele unui singur ministru, membrii Cabinetului sunt interesați să se supravegheze reciproc. De altfel, pentru a se evita ca independența fiecărui ministru în sânul Cabinetului să nu riște a deveni periculoasă pentru ansamblul *ministerului*, acțiunea diverșilor membri ai guvernului a fost progresiv coordonată prin instituirea unui prim-ministru sau Președinte al Consiliului, asupra căruia s-a concentrat esența responsabilității politice⁷⁶.

În *Franța*, actul constituțional din 1 octombrie 1789 prevedea, în articolul 48, că „Miniștrii și ceilalți agenți ai puterii executive sunt responsabili de întrebuițarea fondurilor

⁷⁴ Vezi *supra* p. 11.

⁷⁵ În *Anglia*, țara de origine a regimului parlamentar, „puterea a trecut de la coroană la Parlament, apoi de la Parlament la Cabinet” (R. Muir, *How Britain is governed*, ed. a 4-a, London, 1940, p. 15, *apud* T. Drăganu, *Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până în 1916*, Ed. Dacia, Cluj, 1991, p. 31-32), astfel încât acum se poate vorbi de o „dictatură de Cabinet”.

⁷⁶ A. Hauriou, J. Gicquel, *op. cit.*, p. 244.

departamentului lor, precum și de toate infracțiunile pe care le-ar putea comite către legi, oricare să fi fost ordinele pe care le-ar fi primit. Nici un ordin al Regelui nu va putea fi executat dacă nu a fost semnat de Maiestatea Sa și contrasemnat de un secretar de Stat sau de ordonatorul departamentului” (*Declarația drepturilor omului și cetățeanului*), însă principiul responsabilității ministeriale a fost stabilit de Adunarea Națională din 1791. Ca o materializare a acestei responsabilități, Adunarea putea pune sub urmărire penală miniștrii în caz de atentat contra siguranței statului.

În Anglia și în Franța, în strânsă legătură cu ideea că regele este inviolabil și că miniștrii sunt singuri răspunzători, s-a propagat o teorie cunoscută sub formula: *Le roi règne mais ne gouverne pas – Regele domnește, dar nu guvernează*. În Franța, ea datează de la Ludovic Filip, însă paternitatea formulării este disputată. Potrivit lui Thomas Erskine May, această maximă s-a consacrat în Anglia, sub domnia lui Wilhelm al III-lea, francezii însă contribuind mult la popularizarea ei. Pe de altă parte, M. Thiers ar fi lansat formula în anul 1829⁷⁷.

În Franța celui de-al doilea Imperiu, potrivit Constituției din 1852, împăratul devenea responsabil înaintea poporului, miniștrii fiind răspunzători înaintea împăratului. Potrivit Constituției republicane din 1875, miniștrii erau răspunzători din punct de vedere politic, penal și civil. Orice act juridic al Președintelui Republicii trebuia contrasemnat de un ministru. Prin excepție, actul de demisie al Președintelui era dispensat de contrasemnare. Miniștrii erau răspunzători nu numai de actele contrasemnate, ci și de discursurile, scrisorile sau inacțiunea lor ori a Președintelui Republicii.

În privința răspunderii penale, miniștrii puteau fi puși sub acuzare de Adunarea Deputaților pentru infracțiunile

⁷⁷ C.G. Dissescu, *op. cit.*, p. 843.

comise în exercițiul funcțiunii lor și, în acest caz, ei erau judecați de Senat. Pentru crimele și delictele prevăzute de Codul penal, se urma procedura obișnuită. De pildă, în anul 1893, un ministru a fost trimis în fața Curții cu jurați pentru fapte de mituire⁷⁸.

În *Italia*, Constituția octroiată a regelui Carol Albert din 1848 prevedea faptul că miniștrii se numesc și se revocă de către Rege. Ei erau responsabili, deși nu exista nicio lege care să reglementeze responsabilitatea ministerială. Miniștrii nu aveau voce deliberativă în Parlament numai dacă erau membri, în schimb trebuiau să fie ascultați ori de câte ori luau cuvântul. Ei erau judecați de Înalta Curte de Justiție, la sesizarea Camerei Deputaților, devenind inamovibili după trei ani de la numire⁷⁹.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 202.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 206-208.

Secțiunea 3. Țările Române

În această perioadă (sfârșitul secolului al XVIII-lea), tipul istoric de stat în Țările Române a rămas tot feudal. Până în preajma anului 1848, instituțiile dreptului public păstrează, teoretic și în linii mari, structurile recunoscute de dreptul cutumiar, deși, în practică, dominația otomană le îngreșesc sau nesocotesc. Astfel, domnitorii continuau să fie șefii armatei, ai justiției, ai puterii legislative și executive, dar puterea lor era subordonată în fapt autorității Înaltei Porți⁸⁰.

Transilvania a fost organizată în cadrul Imperiului austriac, cu o tot mai pronunțată dependență de acesta. Raporturile Principatului Transilvaniei cu Austria au fost determinate de centralismul politic impus de către imperiu, care, pătrunzând tot mai adânc în interior, a căutat să unifice statele componente și instituțiile lor interne, publice sau chiar private⁸¹. Această politică a făcut ca instituțiile Principatului Transilvaniei să se transforme în organe executive ale puterii centrale, Cancelaria aulică de la Viena ocupând locul principal și devenind *guvernul Transilvaniei*. Organele de conducere ale Principatului erau: *gubernatorul*, numit de împărat din rândul nobilimii sau al demnitarilor născuți în Transilvania, aparținând unei religii recunoscute; *locțiitorul gubernatorului*, numit în aceleași condiții; *generalul oștirilor transilvănene*, demnitate desființată la începutul secolului al XVIII-lea; *cancelarul suprem* și *consiliul intim; guberniul; dieta; cancelaria aulică*.

După Revoluția lui Tudor Vladimirescu din 1821, Țara Românească și Moldova au pus capăt regimului fanariot, instalându-se domniile pământene. În aceste țări românești, în conducerea statului, Domnul a fost ajutat de un aparat în care dregătoria a rămas, până la Regulamentele Organice, cea mai

⁸⁰ V. Hanga, *op. cit.*, p.136.

⁸¹ D.V. Firoiu, *op. cit.*, p. 139.

înaltă slujbă după domnie. Dregătoria a fost salariată (după reformele lui Constantin Mavrocordat), fără a se înlocui havaieturile tradiționale și fără a se suprima venalitatea slujbelor. Totodată, s-au înmulțit dregătoriile, prin înființarea unora noi sau dublarea, triplarea sau cvadruplarea celor vechi.

Deși dregătoriile centrale au rămas aceleași ca în perioada anterioară, au apărut și aspecte noi, create de noile condiții social-politice și economice. La înscăunarea domnului și la începutul fiecărui an, acesta numea dregători, tot el putând și să-i revoce. Dregătorii confirmați depuneau jurământul. Numirea în dregătorie a unui om de rând atrăgea înobilarea (boierirea) lui. Alături de dregători cu atribuții existau și dregători fără funcții. Deși Regulamentele Organice au interzis acordarea de dregătorii fără funcții, limitând instituția dregătoriei, sistemul va mai continua până în pragul Unirii Principatelor.

Începuturile vieții constituționale românești pot fi găsite într-un *Proiect de constituție aristo-democratică de la 1802*, inspirat de ideile revoluției franceze, în care boierimea mică se pronunța pentru o republică aristocratică, în care să existe o consultare și colaborare a „norodului deplin”. Proiectul prevedea și o separare a puterilor în stat, precum și organizarea acestora în *Divanul cel mare (Guvernul)*, *Divanul pravilnicesc* și *Divanul de jos*.

Idei similare se regăsesc și în conținutul *Anaforei de la 1804*, care constituie un fel de scrisoare anonimă a micii boierimi îndreptată către marea boierime. A.D. Xenopol a considerat acest document ca un veritabil izvor juridic și nu un simplu pamflet. Documentul era însoțit de cereri de reforme liberale și, mai ales, de amenințarea cu principiile puse în mișcare de nesupunerea franțuzească la 1789, adică de

principiile revoluției franceze⁸². În decurs de două decenii, aceste idei și principii reformator-constituționale încep să se contureze tot mai mult.

După mișcarea revoluționară din anul 1821, diferite grupări de boieri mari, mijlocii și mici au înaintat o serie de memorii Rusiei, Turciei sau Austriei, în decursul anilor 1821-1822. Nicolae Iorga semnaleză⁸³ un proiect de reforme ce cuprindea, printre altele, și existența unui *ministru* la Constantinopol și consuli subordonați ministrului, aparținând deopotrivă Valahiei și Moldovei, unite astfel într-un Principat.

Puse în aplicare la 1 iulie 1831 în Valahia și la 1 ianuarie 1832 în Moldova, *Regulamentele Organice* alcătuiesc, în partea privitoare la principiile fundamentale de organizare și funcționare a statului, prima lege fundamentală a Țărilor Române, având însă un caracter aparte față de constituțiile adoptate în Europa, după Revoluția franceză din 1789. Prin conținutul lor, Regulamentele Organice sunt, mai curând, un fel de coduri constituționale și administrative, decât constituții propriu-zise. Acest caracter al lor, ca și denumirea pe care o au, arată că ele nu au fost concepute în spiritul care a prezidat elaborarea constituțiilor occidentale de la sfârșitul secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea. Pe când în Apus constituțiile au urmărit, în primul rând, limitarea puterilor monarhului și eliberarea din cătușele economice, sociale și politice ale sistemului feudal, Regulamentele semnificau expresia nevoii de a se curma abuzurile administrative din Țările Române și o încercare de a realiza un compromis între interesele protipendadei și cele ale boierilor mici și mijlocii,

⁸² A.D. Xenopol, *Primul proiect de Constituțiune a Moldovei din 1822. Originile partidului conservator și a celui liberal*, București, Institutul de Arte Grafice Carol Göbl, 1898, p. 45.

⁸³ N. Iorga, *Istoria românilor*, VIII, *Revoluționarii*, București, 1938, p. 282.

drept pentru care profesorul Tudor Drăganu a considerat că Regulamentele Organice nu aveau nimic revoluționar în ele⁸⁴.

O altă noutate a epocii de după 1831-1832 o constituie apariția puterii executive în termeni moderni. Ceea ce se cere a fi menționat, ca o evoluție a spiritului timpului, este sancționarea „constituțională” a existenței agenților ministeriali, grație cărora prințul își exercită competențele de șef de stat.

Miniștrii, ca realitate legală și terminologică, datează din această epocă regulamentară, înlocuind termenul de “dregători”, după cum este identificabil un embrion al cabinetului, *Sfatul Administrativ*, „compus din miniștri și, la nevoie, prezidat de Domn, care se ocupă de toate chestiunile importante de interes administrativ, rezolvă cazurile neprevăzute în legi, prepară noile proiecte de legi și măsurile care urmează să fie luate”, acționând „ca cel mai puternic organ de coordonare a serviciilor publice”⁸⁵.

Sfatul Administrativ era format din șase membri: marele vornic (marele logofăt în Moldova) ca *Ministrul Trebilor din Lăuntru* (ministru de Interne), marele vistier ca *Ministrul Finanțelor*, marele postelnic ca *Secretarul statului* (sau ministru de Externe), logofătul ca *Ministru al Dreptății*, spătarul ca *Ministrul oștirii*, aceștia fiind cei mai importanți.

Prin urmare, subscriem la opinia potrivit căreia, la noi, apariția miniștrilor, implicit a ministerelor, în accepțiunea modernă a termenului, precede apariției Guvernului, în sensul de organ de stat, subiect în raporturile de drept administrativ în nume propriu⁸⁶.

În raportul generalului Kiseleff despre administrația Moldovei și Valahiei de la 15 noiembrie 1829 până la începutul anului 1834 se precizează că „partea administrativă se

⁸⁴ T. Drăganu, *op. cit.*, p.39.

⁸⁵ P. Negulescu, Gh. Alexianu, *op. cit.*, p. 181.

⁸⁶ Dana Apostol Tofan, *Drept...*, p. 152.

încredințează la Consilii, sub președinția boierilor de clasa întâi, dintre cârmuitorii Departamentelor. Afacerile în curs, în partea executivă, se hotărăsc prin compunerea ordinară a Consiliului (Sfatului) din Președinte, Vornicul trebilor din lăuntru, Vistierul și Postelnicul; la împrejurări importante se face o întrunire extraordinară, la care se invită și cârmuitorii celorlalte departamente, precum logofeții dreptății și ai trebilor bisericești, șeful străjei pământești și marele controlor. Hotărârile Sfatului se aduc la îndeplinire după întărirea Domnilor”⁸⁷.

În același raport, ce viza esența Regulamentelor Organice, sunt cuprinse două dispoziții: prima, „Așezământul despre țărani – în această privință Regulamentul hotărăște drepturile și îndatoririle sătenilor către *Guvern* (s.n.) și îndeosebi către proprietari...”, iar cea de-a doua „Exportația produselor peste hotar se lasă liberă, cu o singură îngrădire, când *Guvernul* va găsi trebuință, în cas de nerodire, să oprască exportația produselor...”⁸⁸.

Acești dregători-miniștri se reuneau sub președinția Domnului și hotărau asupra măsurilor administrative ce trebuiau adoptate sau asupra proiectelor de legi pe care Domnul intenționa să le supună aprobării Obișnuitei obștești adunări. Problemele curente erau soluționate de către Sfatul Administrativ, asemănător unui consiliu restrâns de miniștri⁸⁹. În cadrul administrației centrale, organizată pe baza unor principii moderne, locul central revenea *Vorniciei treburilor dinlăuntru*, care asigura ordinea în stat și, în același timp,

⁸⁷ D. Hurezeanu, Gh. Sbârnă, *Partide și curente politice în România. 1821-1918*, Ed. Eficent, București, 2000, p. 54.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 55-56.

⁸⁹ E. Cernea, E. Molcuț, *Istoria statului și dreptului românesc*, Ed. Șansa SRL, București, 1998, p. 166-167.

îndrumarea orașelor, a comerțului, agriculturii, industriei, întreținerea căilor de comunicații etc.

În raporturile lor cu obișnuitele adunări obștești, miniștrii urmau să fie simpli intermediari ai Domnului, a cărei politică trebuia să o reprezinte. Ei nu erau chemați să participe la lucrările adunărilor pentru a-și apăra propria politică sau pe cea a ministerului din care făceau parte, ca în regimul parlamentar, ci doar să apară în fața lor ca purtători de cuvânt ai Domnului. Miniștrii nu aveau dreptul la vot și nu puteau fi membri ai Adunării⁹⁰, iar inițiativa măsurilor nu se putea lua decât cu aprobarea Domnului. Din această cauză, Domnul era răspunzător pentru actele miniștrilor.

O discuție interesantă se poate face cu privire la geneza *Guvernului* în Principatele Române, plecând de la dispozițiile Regulamentelor Organice referitoare la *Sfatul Administrativ* și, respectiv, *Sfatul miniștrilor*. Astfel, potrivit Regulamentului Valahiei, Sfatul Administrativ, format din trei miniștri (ministrul Trebilor din lăuntru, ministrul Finanțelor și secretarul de stat), având ca președinte pe ministrul Trebilor din lăuntru, se întrunea de două ori pe săptămână și „cerceta toate pricinile de trebuință ce vor privi la treburile curgătoare din lăuntru, la finanțe și la comerț”, iar „hotărârile ce se vor face după temeiurile acestui Regulament, întărindu-se de Domn, se vor pune în lucrare; dacă va fi reunire la socotințele sfatului, atuncea se va adresa cu al său raport către Domn și Domnul va hotărî pricina dând poroncă în scris” (art. 148 al. 2

⁹⁰ În acest sens, profesorul Tudor Drăganu spunea că această prevedere (art. 46 lit. b din Regulamentul Munteniei și art. 49 lit. b din Regulamentul Moldovei) înstrăina și mai mult Regulamentele Organice de coordonate regimului parlamentar. În regimurile parlamentare clasice, buna lor funcționare presupunea tocmai recrutarea cu precădere a miniștrilor din sânul majorității adunărilor reprezentative (T. Drăganu, *Începuturile...*, p. 53). „Simplul fapt că o constituție interzice ca miniștrii să fie luați din lăuntru camerelor înseamnă aproape întotdeauna excluderea guvernământului parlamentar” (J. Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1947, p. 784).

din Regulamentul Valachiei). Tot în Valahia, în art. 149, Regulamentul Organic institua și *Sfatul miniștrilor* sau *Marele Sfat al miniștrilor*, alcătuit din toți cei șapte miniștri ai țării, pe care Domnul „îi strângea înaintea sa” de câte ori socotea „de trebuință a se sfătui cu miniștrii săi asupra vreunei folositoare măsuri administrative, asupra vreunii nouă întocmiri ce ar trebui să se facă” (art. 149 al.1 și 2 din Regulamentul Valachiei). Sfatul miniștrilor, prezidat de către Domnul însuși, ne apare ca un organ pur consultativ, o *Curia regis*, în sensul tradițional al termenului. Totuși, art. 149 al. 3 recunoștea Sfatului miniștrilor, ca și Sfatului administrativ, dreptul de a face unele propuneri Obștească Adunări⁹¹.

Având în vedere aceste dispoziții, unii autori au ajuns la concluzia că Sfatul Administrativ, care era în fruntea administrației, reprezenta, de fapt, *Guvernul țării*⁹², ceea ce înseamnă că *Marele Vornic* devenise un fel de prim-ministru. Față de aceste susțineri, subscriem la opinia potrivit căreia, în sensul strict al termenului, nu putem vorbi de existența Guvernului. Sfatul Administrativ a fost o instituție intermediară, între tradiționala *curia regis* și Guvern⁹³.

Pe de altă parte, existența alături de Domn a unui Sfat administrativ sau a unui Mare Sfat al miniștrilor putea lăsa impresia, cel puțin la prima vedere, că, întocmai ca în regimurile parlamentare, a fost instituit un executiv bifurcat. Așa cum s-a subliniat în doctrină, Sfatul Administrativ era însă departe de a se profila ca un al doilea element al unui executiv pluralist. Regulamentul Organic al Munteniei consacră regula că hotărârile Sfatului administrativ puteau fi puse în aplicare doar

⁹¹ A. Iorgovan, *Tratat...*, 2005, p. 343.

⁹² A se vedea în acest sens P. Negulescu, Gh. Alexianu, *op. cit.*, p. 181 și D. Ionescu, Gh. Țuțui, Gh. Matei, *Dezvoltarea constituțională a statului român*, Ed. Științifică, București, 1957, p. 84.

⁹³ A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 342.