

SEMNIFICAȚIA INSTITUȚIEI ANGAJĂRII RĂSPUNDERII GUVERNULUI

Mihaela KRUGLIȚKI

Abstract: *The parliamentary-government report is determined by the steady trend of expanding the role of the Government in the pluralistic political systems. As the government is the product of the winning party in the parliamentary elections, it has the power to take major political decisions that translate into laws or executive measures, and Parliament has the role of a body of reflection and control of government actions.*

Angajarea răspunderii Guvernului se încadrează în sfera relațiilor de colaborare și control dintre Parlament și Guvern, dar în special dintre majoritatea parlamentară și Guvernul cărui această majoritate i-a acordat vot de încredere pentru a-și asuma responsabilitatea guvernării. Astfel, esența puterii politice constă în raporturile dintre Parlament și Guvern. Modalitățile prin care aceste autorități se influențează reciproc sunt diverse și cunosc forme diferite de manifestare.

Din specificul formării și activității Guvernului acesta este responsabil în fața Parlamentului, iar modalitățile prin care se desfășoară sunt diferite stabilite fiind de legea supremă. În Constituția Republicii Moldova în capitolul VII referitor la raporturile Parlamentului cu Guvernul, se enumeră ca modalități de răspundere: informarea Parlamentului prin informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile lui și de deputați, participarea la lucrările Parlamentului este obligatorie dacă li se solicită, întrebările și interpretările, raportarea periodică, moțiunea simplă, exprimarea de neîncredere prin moțiunea de cenzură, anchetele parlamentare, dar și angajarea răspunderii Guvernului. Tocmai această ultimă modalitate de răspundere ne preocupă în cercetarea noastră. Dacă la o primă vedere ea pare simplă și fără probleme deosebite de clarificat, în practica aplicării ei s-a dovedit a fi destul de complexă și necesită o atitudine pe măsură.

Examinarea problemelor ce țin de responsabilitatea Guvernului necesită mai întâi de toate o precizare a noțiunii de *responsabilitate*. Într-o opinie exprimată încă la începutul secolului trecut responsabilitatea este definită drept „obligația de a justifica actul pe care l-ai făcut; act de libertate, dacă credeți în libertate și în liber arbitru; act al fatalismului care te-a împins, sau mai puțin decât atât, act al determinismului”³⁴².

Dicționarele contemporane explică *responsabilitatea* ca obligația de a efectua un lucru, de a da seama de ceva, de a suporta consecințele, de a răspunde.³⁴³

Doctrina referitoare la instituțiile politice folosește adesea termenul de responsabilitate, cu explicația că utilizarea acestui termen este doar rezultatul modului în care s-a realizat traducerea din literatura franceză a noțiunii corespunzătoare sau, făcându-se o subtilă distincție, se arată că: răspunderea presupune o raportare activă a Cetății prin autoritățile sale, la agentul acțiunii sociale (în speță a Parlamentului față de Guvern), pe când responsabilitatea ne apare ca o raportare activă a agentului acțiunii sociale față de Cetate, față de regulile și autoritățile acesteia (în speță a Parlamentului față de Guvern).³⁴⁴ Astfel,

³⁴² Dissescu C.G., *Puterea și responsabilitatea guvernamentală în Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor*, p. 74, citat după Guceac I., *Curs elementar de drept constituțional*, F.E.P. Tipografia centrală, Chișinău, 2004, p. 410.

³⁴³ *Dicționar universal ilustrat al limbii române*, Editura Litera, București, 2011, v.-IX.

³⁴⁴ Tomescu C. R., *Raportul dintre Guvern și Parlament*, Editura C.H. Beck, București, 2012, p. 131.

Guvernul intrând în exercițiul funcției în baza votului de încredere acordat în bloc de către Parlament prin acceptarea întregii liste prezentate de candidatul la funcția de prim-ministru și a programului guvernamental, răspunderea politică a fiecărui membru al Guvernului este solidară cu a celorlalți membri. Existând posibilitatea ca pentru exercitarea neadecvată a activității unuia din membrii săi, Guvernul poate fi demis în întregime, greșeala acestuia extinzându-și efectele politice asupra întregii echipe guvernamentale care, prin aceasta, pierde încrederea Parlamentului.

În ce privește noțiunea de angajare a răspunderii Guvernului au fost exprimate mai multe opinii.

Angajarea răspunderii Guvernului reprezintă o procedură parlamentară specială, prin care, pentru a face față unei împrejurări deosebite, ce reclamă stabilirea de măsuri urgente, care sunt de competența Parlamentului, Guvernul urmărește adoptarea unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege, cu sprijinul majorității parlamentare pe care se întemeiază și în condiții de maximă celeritate.³⁴⁵ *Angajarea răspunderii* Guvernului la inițiativa sa, în opinia profesorului Ioan Deleanu, este procedura constituțională prin care, în condițiile unui regim parlamentar și exprimând esența acestuia, Guvernul pune Parlamentul în situația limită de a opta între acceptarea opiniei lui sau demitere.³⁴⁶ În opinia lui Cristian Ionescu, prin demersul acestei proceduri de asumare a răspunderii, Guvernul urmărește să verifice în mod concret pe ce sprijin poate conta în Parlament și, eventual, să convingă Camera Deputaților și Senatul că programul său de guvernare este încă viabil și că echipa guvernamentală încă are capacitatea de a-l îndeplini.³⁴⁷

Într-o altă accepție doctrinară, cea a profesorului Antonie Iorgovan, *angajarea răspunderii* Guvernului se justifică pe teoria contractului de guvernare care admite asemenea inițiative, urmând ca sancțiunea cea mai severă care intervine în cazul răspunderii politice a Guvernului să fie demiterea prin retragerea încrederii de către Parlament, iar procedura care trebuie respectată pentru aplicarea acestei sancțiuni formează instituția moțiunii de cenzură, instituție tradițională a dreptului public modern.³⁴⁸ Astfel, instituția angajării răspunderii Guvernului pleacă de la teza după care contractul de guvernare îngăduie ca orice contract, și o inițiativă din partea Guvernului pentru denunțare unilaterală. Guvernul se poate confrunta cu o situație parlamentară anormală, deși, aparent, se bucură de încrederea majorității parlamentarilor, nu reușește să își realizeze programul de guvernare și programul legislativ datorită faptului că majoritatea parlamentară nu funcționează sau nu dorește să funcționeze. Apare, astfel o situație de conflict politic între Guvern și majoritatea parlamentară, iar pentru clarificarea acestei situații și intrarea în normalitate s-a creat această instituție.³⁴⁹ Respectând principiul separației puterilor în stat, angajarea răspunderii de către Guvern permite soluționarea rapidă și eficientă a unor momente de incertitudine, apărute în cadrul procesului de guvernare.³⁵⁰ Autorii moldoveni nu au făcut până acum studii aprofundate asupra instituției angajării răspunderii guvernului, limitându-se doar la o

³⁴⁵ Constantinescu M, Iorgovan A., Muraru I., Tănăsescu E.S., *Constituția României revizuită. Comentarii și explicații*, Editura All Beck, București, 2004, p. 215.

³⁴⁶ Deleanu I., *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Europa Nova, București, 1996, tratat v.-II, p. 288.

³⁴⁷ Ionescu Cr., *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Lumina Lex, București 2001, V-II, p. 271.

³⁴⁸ Iorgovan A., *Tratat de drept administrativ*, Editura ALL, București, 1996, v.-II, p. 413.

³⁴⁹ Constantinescu M, Iorgovan A., Muraru I., Tănăsescu E.S., *Constituția...op.cit.*, p. 217.

³⁵⁰ Tomescu C. R., *Raportul dintre Guvern și Parlament*, Editura C.H. Beck, București, 2012, p. 153.

prezentare a acesteia conform dispozițiilor constituționale, fără să lanseze dezbateri pe marginea acestui nou fenomen aplicat în practica activității Guvernului.

Curtea Constituțională a Republicii Moldova, ca urmare a unei sesizări privind controlul constituționalității, s-a expus și asupra instituției angajării răspunderii Guvernului. Astfel, Curtea constată că procedura angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului este o particularitate a procedurii legislative, conform căreia proiectul de lege nu mai urmează procedura legislativă prevăzută de Regulamentul Parlamentului, acesta fiind supus unei dezbateri strict politice, având drept consecință menținerea sau demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate de Parlament.³⁵¹

Angajarea răspunderii Guvernului poate avea finalități politice diferite, care țin de un program, de o declarație de politică generală sau de un proiect de lege. Astfel, apare necesitatea de a explica noțiunile respective. Prin program înțelegem planul de activitate al unui Guvern cuprinzând etapele propuse pentru o anumită perioadă, cu expunerea scrisă a principiilor, a țelurilor urmărite și a mijloacelor preconizate pentru realizarea lor. Distincția dintre noțiunile program și declarație este fragilă. Totuși s-ar putea considera că *programul*, deși nu este punctual, pentru un anumit domeniu, pentru un sector sau pentru rezolvarea unei probleme determinate, definește, în linii generale, politica pe care Guvernul intenționează să o transpună în practică. *Declarația*, după o anumită perioadă de funcționare a Guvernului, ar fi pretextul re consolidării sprijinului parlamentar și al sporirii credibilității Guvernului. Declarația este, oricum, mai vagă, programul este mai concret. Angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege constituie un artificiu ingenios și agresiv pentru obținerea adoptării unei legi pe o altă cale decât cea obișnuită, bulversând procedura legislativă obișnuită.³⁵²

Curtea Constituțională a Republicii Moldova a interpretat angajarea răspunderii Guvernului în 2016. Astfel, Curtea reține că angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi.³⁵³

Din momentul învestirii sale prin votul de încredere acordat de Parlament și al numirii în funcție de către Președintele Republicii Moldova pe baza acestui vot, Guvernul își asumă o răspundere directă pentru modul în care asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice. În situația în care Guvernul este sprijinit de o majoritate stabilă a membrilor Parlamentului, va avea posibilitatea să-și înfăptuiască cu succes și fără piedici deosebite, programul de guvernare. Pe parcurs însă, este posibil ca prin măsuri guvernamentale negreate de deputați, Guvernul să piardă din încrederea inițială. Este posibil ca proiectele de legi inițiate de Guvern să fie respinse sau să fie supuse unor amendamente de către Parlament încât să-și piardă din originalitate, fiindu-le distorsionate conținutul. De asemenea, este posibil ca Guvernul, membrii acestuia să fie șicanați, obstrucționați prin întrebări, interpelări, anchete, moțiuni. Altfel spus, pe parcursul mandatului său, Parlamentul poate intra în conflict cu Guvernul care consideră că nu i se permite realizarea programului său de guvernare.

Conflictele care pot apărea pe parcurs între Parlament și Guvern cu referință la probleme concrete, ce vizează diverse aspecte din activitatea Guvernului în întregime sau a

³⁵¹ Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova, Nr. 28, din 22.12.2011, privind controlul constituționalității Legii nr. 184 din 27 august 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, Publicat: 13.01.2012 în Monitorul Oficial Nr. 7-12, Data intrării în vigoare: 22.12.2011.

³⁵² Ion Deleanu, op.cit., p. 285.

³⁵³ Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova, Nr. 5 din 02.03.2016, pentru interpretarea articolului 106¹ alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, Publicat: 20.05.2016 în Monitorul Oficial Nr. 134-139, Data intrării în vigoare: 02.03.2016.

unui minister în parte, se clarifică prin intermediul mijloacelor puse la dispoziție de Constituție: întrebări și interpelări, inițierea, dezbateră și supunerea la vot a unei moțiuni simple în legătură cu problema care a făcut obiectul interpelării, dreptul la primirea informațiilor, inițierea, dezbateră și adoptarea unei moțiuni de cenzură. În toate aceste situații, Parlamentul este cel care inițiază controlul asupra activității Guvernului.

Angajarea răspunderii Guvernului este o procedură de reconfirmare a raporturilor între Guvern și Parlament, inițiativa de răspundere în fața Parlamentului este deja a Guvernului. După Ion Deleanu, angajarea răspunderii o face Guvernul, ca organ colectiv și solidar, ceea ce presupune o hotărâre în acest sens din partea acestuia. Angajarea răspunderii politice a Guvernului nu este apanajul primului-ministru, ci șansa sau riscul întregului Guvern. Posibilitatea angajării răspunderii nu este supusă nici unei condiții, rămânând așadar la aprecierea exclusivă a Guvernului oportunitatea inițiativei lui și a conținutului acestei inițiative. Guvernul nu este obligat să-și angajeze răspunderea, el poate să o facă dacă așa zicând calculele îi sunt favorabile. Avantajele pentru Guvern și eficacitatea procedurii angajării răspunderii lui sunt însă indeniabile: a) Guvernul își verifică sprijinul parlamentar și determină polii de interes din interiorul acestuia; b) Obligă Parlamentul ca printr-un vot tacit și global, ca alternativă la depunerea unei moțiuni de cenzură, să formuleze o judecată de valoare asupra unor diverse probleme, pe care le conține un program sau o declarație, și care, altfel, ar fi fost probabil rezolvate nuanțat; c) Dacă obiectul angajării răspunderii îi constituie un proiect de lege, procedurii legislative obișnuite i se substituie una ce a fost redusă la ultima expresie: votul tacit; d) Atunci când nu se depune o moțiune de cenzură, Guvernul își consolidează poziția, lipsa moțiunii echivalând cu un vot de încredere.³⁵⁴

Prin acest demers, Guvernul urmărește să verifice în mod concret pe ce sprijin poate conta în Parlament și, eventual, să convingă Parlamentul că programul său de guvernare este încă viabil și că echipa guvernamentală are încă capacitatea de a-l înfăptui.³⁵⁵ În literatura de specialitate, instituția angajării răspunderii Guvernului, este considerată ca fiind un instrument prin care se acordă Guvernului o largă putere discreționară, instituind totodată pârghia de control în cazul excesului de putere datorat depășirii limitelor dreptului de apreciere.³⁵⁶ În doctrină se arată că atât Guvernul cât și Parlamentul ca organ reprezentativ suprem al poporului și unica autoritatea legislativă a statului, pot fi golite de conținut printr-o practică anticonstituțională, care poate viola cu agresivitate litera și spiritul legii fundamentale. Printr-o utilizare în exces a ordonanțelor și prin adoptarea de legi prin procedura angajării răspunderii, Guvernul poate ajunge organ legiuitor din organ executiv.

³⁵⁴ Deleanu I., *Drept Constituțional...*, op. cit. p. 287-289.

³⁵⁵ Ionescu Cr., *Drept constituțional...* op. cit., p. 272.

³⁵⁶ Apostol Tofan D., *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Editura ALL Beck, București, 1999, p. 297.