



NOȚIUNEA DE RĂSPUNDERE PARLAMENTARĂ: CONȚINUT ȘI ACCEPȚIUNI

MICU Victor - președinte al Consiliului Superior al Magistraturii, doctorand la Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei

Article contains a comparative analysis of the opinions expressed in contemporary legal doctrine to determine the content and meanings recognized of notion of parliamentary accountability (responsibility). In conclusion, it stated that parliamentary responsibility is an institution of parliamentary law which means responsibility of parliament and parliamentarians liability for breach of various rules of law; it is a similar institution of „ministerial responsibility”.

Keywords: responsibility, parliamentary responsibility, responsibility of parliament, deputy liability.

Articolul cuprinde o analiză comparativă a opiniilor expuse în doctrina juridică contemporană în vederea determinării conținutului și accepțiunilor recunoscute noțiunii de răspundere parlamentară. În consecință, se conchide că răspunderea parlamentară este o instituție de drept parlamentar care presupune răspunderea parlamentului și a parlamentarilor pentru încălcarea diferitor norme de drept; o instituție similară „responsabilității ministeriale”.

Cuvinte-cheie: răspundere, răspundere parlamentară, răspunderea parlamentului, răspunderea deputatului.

Статья содержит сравнительный анализ мнений, высказанных в современной правовой доктрине с целью определения содержания и значения понятию «парламентская ответственность». На этой основе, делается вывод, что парламентская ответственность является институтом парламентского права, и предполагает ответственность парламента и парламентариев за нарушение различных норм права; он является аналогичным правовому институту «министерская ответственность».

Ключевые слова: ответственность, парламентская ответственность, ответственность парламента, ответственность парламентария.

Introducere

Dezvoltarea contemporană a dreptului constituțional a permis, în viziunea unor cercetători [7, p. 20-57; 9, p. 10], conturarea dreptului parlamentar ca ramură distinctă de drept. Respectiv, pentru a consolida acest statut se consideră necesară fundamentarea instituției *răspunderii parlamentare* ca formă de sine stătătoare de răspundere ramurală [6, p. 94].

În literatura de specialitate autohtonă pînă la moment puțin s-a vorbit despre dreptul parlamentar, și foarte puțin despre instituția *răspunderii parlamentare*. În viziunea noastră, acest fapt accentuează atît actualitatea subiectului, cît și oportunitatea fundamentării *teoriei răspunderii parlamentare*, mai ales ținînd cont de eforturile tot mai consistente de consolidare a democrației în Republica Moldova.

După cum în tot ceea ce facem este un început, punctul de plecare pentru un asemenea demers științific îl constituie însăși conceptul de *răspundere parlamentară*, fără clarificarea căruia fiind practic imposibilă dezvoltarea ulterioară a teoriei. Interesant este că noțiunea propriu-zisă de „răspundere parlamentară” poate fi întâlnită în literatura de specialitate (în special, rusă și ucraineană) în diferite contexte cu o semantică neuniformă. Diferiți autori, utilizează sintagma la explicarea și dezvoltarea diferitor aspecte legate de răspunderea juridică, fără a argumenta necesitatea sau utilitatea folosirii anume a acestei expresii, momente ce accentuează și mai mult necesitatea studierii aprofundate a problematicii.

Scopul studiului

Pornind de la cele menționate, în prezentul demers științific ne propunem o abordare comparativă a opiniilor expuse în doctrina juridică contemporană în vederea determinării conținutului și accepțiunilor recunoscute noțiunii de *răspundere parlamentară*, pentru ca astfel să creăm premisele necesare dezvoltării ulterioare a teoriei în cauză.

Suportul doctrinar și metodologic al cercetării

Suportul doctrinar al cercetării este constituit din studiile realizate în domeniu, semnate de cercetători autohtoni, români, ruși și ucraineni. Sub aspect metodologic, în procesul cercetării au fost aplicate o serie de metode, dintre care cele mai importante: analiza logică și metoda comparativă.

Rezultate obținute și discuții

Cele mai valoroase idei expuse pe marginea problematicii abordate au fost expuse în literatura de specialitate rusă, de către cercetătoarea O.A. Фомичева [6, p. 94], care pornind de la premisa conturării recente a dreptului parlamentar ca ramură de drept distinctă (subramură a dreptului constituțional – e.n.) și a necesității dezvoltării în acest context a instituției răspunderii parlamentare ca formă de răspundere ramurală, subliniază că *răspunderea parlamentară* cuprinde în sine două tipuri de răspundere:

- *răspunderea parlamentului și*
- *răspunderea parlamentarului/deputatului.*

Din câte se poate observa, cercetătoarea subliniază caracterul instituțional al răspunderii parlamentare, subiectul acesteia fiind organul legislativ al statului, privit fie în ansamblu – ca autoritate publică (în acest caz răspunderea fiind colectivă), fie individual – ca o răspundere individuală a membrilor legislativului – parlamentarii. Prin urmare, putem constata chiar de la bun început că, din perspectiva enunțată, *instituția răspunderii parlamentare* este asemănătoare *instituției răspunderii/responsabilității ministeriale* (altfel spus, răspunderii Guvernului, teorie dezvoltată cu precădere în doctrina românească) care, cu regret, de asemenea, este puțin studiată în arealul științific autohton.

Susținând o asemenea viziune asupra conceptului de „răspundere parlamentară” (pe care o vom dezvolta cu ocazia unui alt demers științific), la moment reiterăm că ea nu este una răspîndită în literatura de specialitate, noțiunea în cauză fiind invocată de către cercetători cu o altă încărcătură semantică.

Cu un sens apropiat de cel enunțat, utilizarea sintagmei „răspundere parlamentară” poate fi atestată la cercetătorul M.A. Крачнов, care în studiul său vorbește despre *răspunderea parlamentară a deputatului* (ca membru al organului reprezentativ) în sistemul reprezentativ al statului (din care fac parte de asemenea și: răspunderea însăși a poporului, răspunderea organelor reprezentative în fața sursei puterii pentru corespunderea exercitării mandatului cu încrederea acordată, răspunderea acestora pentru respectarea Constituției și a legilor și răspunderea deputatului față de electorat) [1, p. 94-108].

În opinia noastră, prezintă importanță faptul că cercetătorul accentuează în mod deosebit insuficiența dezvoltare teoretică a răspunderii parlamentare a deputatului ca instituție inerentă dreptului parlamentar.

Abordînd natura juridică a răspunderii parlamentare a deputatului, M.A. Крачнов precizează că, pe de o parte, aceasta reprezintă o varietate a *răspunderii constituționale* iar, pe de altă parte, ea se aseamănă cu *răspunderea disciplinară* (cu toate că în literatură au fost aduse o serie de argumente împotriva unei astfel de asocieri [8, p. 22] – e.n.). *Răspunderea parlamentară a deputatului*, adică răspunderea acestuia ca membru al unui organ colegial, este orientată astfel spre controlul și corec-

tarea conduitei deputatului în baza unor temeieri formale [1, p. 97] – conchide cercetătorul.

Dacă pînă aici, totul pare a fi clar, în continuare, autorul expune o idee ce rupe lanțul logic al teoriei sale. Astfel, în viziunea sa instanța *răspunderii parlamentare a deputatului* (altfel spus, subiectul față de care acesta răspunde) este **statul**. În pofida fermității sale, ideea în cauză anulează, în viziunea noastră, asimilarea (chiar dacă neargumentată suficient) a *răspunderii parlamentare a deputatului* cu răspunderea disciplinară a acestuia, întrucît în acest caz drept instanță a răspunderii urma să fie recunoscut **parlamentul**.

Dincolo de aceste subtilități, totuși este de apreciat faptul că deja la acea vreme (fiind vorba de anul 1995 în care a fost publicat studiul), noțiunea de „răspundere parlamentară” a fost utilizată în sensul cel mai apropiat de semantica pentru care ne pronunțăm în prezent.

Un alt autor care invocă conceptul analizat este A.C. Хачатрян [8, p. 9-10], care își consacră lucrarea sa de doctorat nemijlocit problemei *răspunderii juridico-constituționale a parlamentarilor*. Astfel, în viziunea sa, dreptul parlamentar reprezintă o subramură a dreptului constituțional, fapt ce implică abordarea răspunderii parlamentarilor în limitele răspunderii constituționale. Respectiv, autorul susține că „răspunderea parlamentară” trebuie privită ca o varietate a răspunderii constituționale, care la moment se află în proces de constituire. Venind cu unele idei pe marginea conceptului, autorul susține că în sens îngust, „răspunderea parlamentară” reprezintă răspunderea organelor și a reprezentanților instituțiilor de tipul parlamentelor, iar în sens larg – răspunderea organelor reprezentative, legislative și a membrilor acestora, a deputaților de toate nivelele, inclusiv a organelor reprezentative locale și a deputaților acestora [8, p. 9-10].

Trebuie să recunoaștem că și acest autor, chiar dacă vorbește doar în linii generale despre *răspunderea parlamentară*, totuși, din punctul nostru de vedere, corect identifică subiectul acestei răspunderi – parlamentul și deputații. În același timp, însă, alți cercetători [2, p. 16], vorbind nemijlocit despre răspunderea juridică a parlamentului și a deputaților nu amintesc nici de răspunderea constituțională, nici de răspunderea parlamentară, fapt ce mărturisește o dată în plus de aplicarea

neuniformă a acestei terminologii și, mai ales, de lipsa unei recunoașteri generale a acesteia.

Pe de altă parte, atragem atenția că conceptul de „răspundere parlamentară” este utilizat de unii autori cu un sens, practic diametral opus celui enunțat pînă acum. Din acest punct de vedere, în doctrina rusă se impune în atenție cercetătorul A. B. Ченцыс preocupat în special de problema răspunderii Guvernului (правительственная ответственность [16, p. 228]), pe care o invocă fie sub denumirea de *răspundere parlamentară* (angajată în cadrul controlului parlamentar), fie sub cea de *răspunderea Guvernului față de Parlament* [14, p. 74].

În concret, A. B. Ченцыс, dezvoltînd instituția *răspunderii parlamentare a organelor puterii executive* [17, p. 52], face distincția dintre răspunderea parlamentară a Guvernului de alte forme de răspundere juridică a Guvernului, așa ca: răspunderea civilă, administrativă, politică, precum și de răspunderea penală și morală a membrilor executivului [11, p. 8]. În concret, potrivit cercetătorului răspunderea parlamentară survine atunci cînd Guvernul se ciocnește direct sau indirect cu anumite pretenții față de activitatea sa sau conduita unui oarecare subiect care are dreptul de a activa consecințele nefavorabile sub formă de sancțiuni [10, p. 228].

În viziunea sa, *răspunderea parlamentară* este o formă a răspunderii constituționale [10, p. 227], de aceea pe alocuri folosește și expresia de *răspunderea juridico-constituțională a Guvernului față de Parlament* [11, p. 9]. De asemenea, potrivit opiniei sale în cadrul răspunderii constituționale se pot distinge asemenea forme de răspundere precum: răspunderea parlamentară, răspunderea prezidențială, răspunderea federativă sau instituția intervenției federative, răspunderea electorală, răspunderea municipală [12, p. 46]. Cu regret însă, autorul nu trasează nici o distincție concretă dintre răspunderea parlamentară și cea constituțională, precizînd doar că elementul central din structura răspunderii parlamentare, care permite evidențierea sa ca o formă distinctă de răspundere constituțională, constă în subiectul și instanța, relațiile dintre care constituie și conținutul răspunderii ca proces instituționalizat [12, p. 47].

În cuprinsul unei monografii voluminoase publicate la acest subiect, A. B. Ченцыс propune

o clasificare a tipurilor de sancțiuni aplicabile în contextul răspunderii parlamentare a Guvernului și anume [13, p. 74]:

1) aprecierea ca nesatisfăcătoare a activității organelor puterii executive sau a Guvernului din partea diferitor subiecți de drept constituțional;

2) demiterea prim-ministrului, demisia Guvernului în ansamblu sau a membrilor acestuia în parte la inițiativa Președintelui Federației Ruse;

3) exprimarea neîncrederii față de Guvern de către Parlament;

4) retragerea încrederii acordate Guvernului de către Parlamentul FR;

5) anularea sau suspendarea acțiunii actelor normative ale Guvernului;

6) executarea silită a obligațiilor constituționale.

Ținând cont și de aceste momente, în context pare a fi confuză ideea susținută de autor potrivit căreia drept instanță în procesul de răspundere parlamentară a guvernului, poate fi un cerc larg de subiecte cu prerogative de putere, după care imediat precizează că în cadrul acestei instituții, guvernul este subiect al răspunderii, fiind responsabil pentru activitățile sale față de o altă instanță – parlamentul [15, p. 41-42].

Din câte se poate observa, chiar dacă autorul citat folosește noțiunea de *răspundere parlamentară*, nu este clar de ce?, întrucât o folosește paralel cu alte noțiuni care sunt cu mult mai clare și potrivite subiectului abordat. În viziunea noastră, este o utilizare improprie sensului acestei expresii, cu atât mai mult că nu reușește nici să argumenteze suficient distincția între răspunderea parlamentară a guvernului față de alte forme de răspundere invocate.

Cu același sens, sintagma *răspundere parlamentară* poate fi întâlnită și în doctrina juridică a Ucrainei (P. Мартинюк [3, p. 19], C. Сорока [5, p. 45], P.M. Павленко [4, p. 4] etc.).

În acest sens, cercetătoarea C. Сорока, precizează că răspunderea parlamentară a Guvernului reprezintă o formă a răspunderii politice și constituționale a organului colegial suprem al puterii executive *față de societate* (e.n.) prin intermediul organului reprezentativ, ceea ce permite a constata existența sau lipsa încrederii parlamentului față de guvern [5, p. 45]. În concret, cercetătoarea precizează că *răspunderea parlamentară a Guvernului*

presupune în esență *răspunderea Guvernului față de Parlament*.

La rîndul său, autorul P.M. Павленко susține că fenomenul răspunderii parlamentare a executivului în practică se concretizează ca răspunderea organului suprem din sistemul puterii executive – Cabinetul de miniștri, față de Parlament, sub forma retragerii încrederii acordate cabinetului și membrilor acestora de către majoritatea deputaților din Parlament, fapt soldat cu demisia întregului Cabinet sau a membrilor acestuia în parte. În concret, în opinia sa, mecanismul răspunderii parlamentare a guvernului constă în votarea *pro* sau *contra* retragerii încrederii date Guvernului [4, p. 4].

Chiar dacă cercetătorul precizează conținutul așa-zisei „răspunderi parlamentare a Guvernului”, în viziunea noastră, este incorectă utilizarea conceptului în cauză. Mai mult, o asemenea întrebuintare îi reduce conținutul și exclude recunoașterea acestuia ca instituție juridică distinctă (după cum ar trebui să fie).

În același timp, cel puțin pare stranie o asemenea utilizare întrucât nici o formă de răspundere cunoscută de teoria dreptului nu a fost denumită în funcție de instanța competentă să o aplice. În majoritatea cazurilor, denumirea decurge din natura juridică a normelor juridice încălcate și doar ca excepție – denumirea reflectă subiectul răspunzător (cum ar fi cazul *răspunderii ministeriale*).

Concluzii

În baza celor analizate, suntem de părerea că prin sintagma de „răspundere parlamentară” trebuie înțeles o instituție de drept parlamentar care presupune răspunderea parlamentului și a parlamentarilor pentru încălcarea diferitor norme de drept; o instituție similară „responsabilității ministeriale” care devine tot mai actuală în prezent, și necesară în contextul consolidării responsabilității și răspunderii statului și a autorităților acestuia în condițiile edificării statului de drept.

Bibliografie:

1. Краснов М.А. *Парламентская ответственность депутата*. В: Конституционный строй России: вопросы парламентского права. Ред. кол. Глушко Е.К., Козлов А.Е., Степанов

И.М. Москва: Институт государства и права. 1995, pp. 94-108.

2. Маркунин Р.С. *Юридическая ответственность депутатов и органов представительной власти: общетеоретический аспект.*: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов. 2013, р. 29.

3. Мартинюк Р. *Парламентська відповідальність Уряду в Україні: особливості нормативного регулювання.* В: *Право України.* 2008, № 9, pp.19-25.

4. Павленко Р.М. *Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід.* Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02. Институт держави і права-ім.В.М. Корецького НАН України. Київ. 2001, р.16.

5. Сорока С. *Взаимодействие высших органов государственной власти в процессе парламентской ответственности правительства в странах ЕС.* В: *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne. Central European Political Studies.* 2015, Nr. 3, р. 45-62.

6. Фомичева О.А. *К вопросу об институте парламентской ответственности.* В: *Вестник Омского университета, Серия «Право».* 2014, № 4 (41), pp. 94–99.

7. Хабриева Т.Я. *К вопросу о месте российского парламентского права в системе права.* В: *Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы научной конференции (Москва, 21–23 марта 2002 г.)* под ред. С. А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ. 2003, pp. 20–27.

8. Хачатрян А.С. *Конституционно-правовая ответственность парламентариев Федерального Собрания Российской Федерации.* Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность: 12.00.02-конституционное право; муниципальное право. Москва. 2011, р.26.

9. Хусаинов З. Ф., Фомичева О.А. *Парламентское право: учебное пособие.* Казань: Казан. ун-т. 2013, с. 166.

10. Чепус А.В. *К вопросу о форме парламентской ответственности Правительства РФ.* В: *Право и политика: теоретические и практические проблемы: сборник материалов 2-й Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию ЮФ РГУ им. С.А. Есенина 4 ноября 2013 года.* Рязань: Концепция. 2013, Вып. 2. сс. 227-230.

11. Чепус А.В. *Ответственность как принцип взаимодействия Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации.* В: *Пробелы в российском законодательстве.* 2012, №6, сс. 8-12.

12. Чепус А.В. *Парламентская ответственность правительства как форма конституционной ответственности: общая характеристика.* В: *Конституционное право, муниципальное право, Юридическая наука.* 2013, № 4, сс. 45-48.

13. Чепус А.В. *Парламентская ответственность правительства Российской Федерации: современное состояние и перспективы.* М.: Nota bene. 2014, с.440.

14. Чепус А.В. *Парламентский контроль над деятельностью правительства РФ.* В: *Правовое государство: теория и практика.* 2014, № 2 (36), сс. 70-74.

15. Чепус А.В. *Правительство России как субъект парламентской ответственности.* В: *Теория и практика современной юридической науки, Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции.* № 2. Самара. 2015, сс. 41-43.

16. Чепус А.В. *Региональные проблемы парламентской ответственности в Российской Федерации.* В: *Вестник ВГУ. Серия: Право.* 2014, № 4, сс. 52-59.

17. Чепус А.В. *Совершенствование конституционного законодательства в области парламентской ответственности Правительства РФ.* В: *Журнал российского права.* 2015, Т. 3, №. 7, сс. 226-228.