



ASPECTE DE DREPT COMPARAT PRIVIND MINISTERELE

Liliana ȚURCAN,
doctor în drept, lector superior (USM)

Prezentul articol constituie un studiu dedicat administrației ministeriale din diverse state. Scopul articolului este de a analiza normele constituționale ale statelor contemporane referitoare la administrația ministerială. Sunt analizate tendințele de dezvoltare ale sistemului ministerial, precum și factorii de bază ce determină numărul ministerelor, modul de formare, organizare și funcționare a acestora în diverse state. La fel, sunt examinate principiile de organizare a administrației ministeriale.

Cuvinte-cheie: minister; ministru; administrație ministerială; tendințele de dezvoltare ale sistemului ministerial.

* * *

This article constitutes a study dedicated to the ministerial administration in various countries. The purpose of this article is to analyze the constitutional norms of contemporary States relating to ministerial administration. There are analyzed the trends of development of the ministerial system as well as the basic factors determining the number of ministries, the organization and functioning of these public authorities. In addition, the principles of the organization of the ministerial administration are examined.

Keywords: Ministry; Minister; ministerial administration; development trends of ministerial system.

Ministerele sunt organe (autorități) ale administrației publice centrale de specialitate. În majoritatea statelor contemporane, sistemul autorităților administrației publice centrale de specialitate include, în afară de ministere, și alte autorități administrative. Astfel putem concludiona că administrația centrală de specialitate se compune din: administrația ministerială (ministerele) și administrația extraministerială (alte autorități administrative) [1]. După cum menționează autorul A. Iorgovan, prin termenul de „administrație ministerială” în doctrina administrativă se desemnează organele centrale de specialitate care sunt subordonate direct Guvernului, indiferent dacă au sau nu denumirea de ministere, iar titularul acestora face parte, de drept, în baza Constituției, din Guvern, dar există, în fiecare țară, și organe, denumite *comitet, consiliu, agenție, departament* al căror titular, de regulă, nu face parte din Guvern [2].

Ministerele reprezintă elementul de bază în sistemul autorităților administrației publice centrale de specialitate, fiind formate în vederea organizării administrării în cele mai importante domenii ale vieții social-economice și politice. Importanța ministerelor este accentuată și prin faptul că conducătorii acestora intră în componența guvernului.

Din perspectiva dreptului comparat, în doctrina administrativă se reține că constituțiile occidentale actuale, de regulă, nu conțin reglementări ample cu privire la organizarea și funcționarea administrației ministeriale, pentru că este una din materiile cel mai des supuse schimbărilor. Legiuitorii constituuanți se rezumă doar la unele dispoziții cu valoare de principiu în ceea ce privește organizarea, dar mai ales în ceea ce privește funcționarea ministerelor, fiind strâns legate de clarificarea statutului constituțional al miniștrilor [3].

În general, *numărul, denumirea și competența ministerelor* nu sunt stabilite în mod expres de Constituție. Există însă țări, în care regulile de drept aplicabile înființării de ministere sunt destinate să asigure stabilitatea. Spre exemplu, în Irlanda, numărul minim și numărul maxim de ministere sunt fixate prin Constituție, iar numărul de ministere – prin lege. Astfel, art.28 din Constituția Irlandei din 1937 stabilește expres că „Guvernul este format din nu mai puțin de șapte și nu mai mult de 15 membri care sunt numiți de Președinte, potrivit prevederilor prezentei Constituții” [4].

Sporirea funcțiilor sociale și economice ale statului pe parcursul sec.XX a generat o creștere bruscă a sarcinilor administrative ale acestuia, având drept consecință creșterea numărului ministerelor. În majoritatea statelor, pe lângă ministerele „clasice”, cum ar fi ministerul finanțelor, ministerul afacerilor externe, ministerul afacerilor interne ș.a., se înființează ministere noi, apariția acestora fiind determinată de un șir de factori, ca de exemplu: progresul tehnico-științific și conturarea unor noi funcții ale statului (de ex.: Ministerul Energiei Atomice în Federația Rusă, Ministerul Tehnologiei Informațiilor și Comunicației în RM etc.) sau necesitatea soluționării unor probleme acute și urgente (Ministerul pentru Imigrare, Refugiați și Cetățenie în Canada, Ministerul pentru Protecția Mediului Înconjurător și al Apelor în Bulgaria etc.).

Numărul ministerelor este determinat și de forma de guvernământ a statului. Astfel, în republicile prezidențiale, numărul ministerelor, de regulă, este mai mic. Acest fapt se explică, în primul rând, prin gradul ridicat de centralizare al administrării (președintele statului este șeful puterii executive), și în al doilea rând, prin posibilitatea formării guvernului, fără a acorda posturi ministeriale reprezentanților diverselor fracțiuni parlamentare [5]. O situație dife-



rită avem în cazul republicilor parlamentare, în care numărul ministerelor, de regulă, variază de la 20 la 40. Cel mai des suntem în prezența creării posturilor ministeriale „în plus” în cazul formării guvernelor de coaliție.

Sistemul ministerelor, de regulă, corespunde caracterului și volumului sarcinilor ce se află în fața statului. În unele state, acest sistem se caracterizează prin instabilitate, crearea unui nou guvern fiind însoțită de reorganizarea acestuia. În foarte puține state, numărul ministerelor rămâne neschimbat pe parcursul unei perioade îndelungate. Această stabilitate poate fi determinată fie de tradițiile administrării de stat într-o țară concretă (de ex., în Finlanda, din momentul obținerii independenței, pe parcursul a mai mult de 60 de ani a fost creat doar un singur minister – cel al protecției mediului înconjurător), fie de faptul că sistemul ministerelor urmează să fie întărit la nivel de constituție sau de alt act normativ (Austria, Polonia, SUA, Mexic etc.) [6].

Administrația ministerială se organizează, de regulă, în corespundere cu principiul conducerii ramurale, în vederea acoperirii celor mai importante domenii ale conducerii de stat, precum și a direcțiilor fundamentale ale dezvoltării sociale. Autorii de drept administrativ clasifică ministerele, după natura activității pe care o realizează, în trei mari categorii: a) ministere cu activitate economică (Ministerul Economiei, Ministerul Transporturilor etc.); b) ministere cu activitate social-culturală și științifică (Ministerul Culturii, Ministerul Educației etc.); c) ministere cu activitate politico-administrativă (Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Afacerilor Externe etc.) [7]. Această clasificare nu trebuie însă interpretată rigid, în sensul că ele ar îndeplini numai atribuții corespunzătoare grupei din care fac parte. Dimpotrivă, pe lângă atribuțiile economice majoritare pe care le îndeplinesc ministerele cu activitate economică, spre exemplu, ele îndeplinesc și atribuții sociale, administrative și științifice, și invers, atribuții economice îndeplinesc și celelalte ministere cu activitate preponderent socială și cultural-științifică sau de natură administrativă, de apărare a statului și ordinii de drept [8].

Caracterul complex al sarcinilor realizate de către ministere poate avea drept consecință faptul că unul și același minister poate fi atribuit la două grupe în același timp. Spre exemplu, Ministerul Turismului existent în mai multe state (Italia, Bulgaria, Canada ș.a.) este atribuit, de regulă, la categoria ministerelor cu activitate economică, dar nu putem nega faptul că acesta exercită și atribuții cu caracter social-cultural.

Deși majoritatea ministerelor sunt organizate în baza principiului conducerii ramurale, în prezent întâlnim ministere create în baza principiului destinarilor serviciilor prestate de minister (Ministerul pentru Problemele Veteranilor în Canada [9]), precum și ministere create în baza combinării ambelor

acestor principii (de ex.: Ministerul Sportului și al Persoanelor cu Dizabilități sau Ministerul Familiei, Copiilor și Dezvoltării Sociale în Canada). În vederea susținerii unor teritorii aparte, pot fi înființate ministere în baza principiului teritorial-regional. Drept exemplu putem da Ministerul Irlandei de Nord (Northern Ireland Office) din Marea Britanie sau Ministerul Dezvoltării Orientului Îndepărtat în Federația Rusă.

Deși ministerele activează în diverse domenii, totuși pot fi identificate și unele puncte comune. Astfel, administrativiștii din țările occidentale, de regulă, evidențiază următoarele funcții de bază ale ministerelor [10]:

– **funcția de transformare a sarcinilor politicii naționale în activități de administrare concrete.** Această funcție constă în elaborarea formelor și metodelor de activitate menite să atingă scopul pentru care a fost creat ministerul;

– **funcția de conducere a serviciilor ministerului.** Realizarea acestei funcții are loc în trei direcții de bază: determinarea bugetului, selectarea personalului, precum și organizarea ministerului, adică determinarea structurii acestuia și divizarea competenței ministerului între elementele structurale ale acestuia;

– **funcția de coordonare.** Activitatea de coordonare la nivel ministerial include în primul rând, reglementarea activității zilnice de administrare, în al doilea rând, coordonarea activității structurilor ce nu fac parte din cadrul ministerului, dar care sunt obligate să avizeze unele activități;

– **funcția de control,** care se realizează permanent de către conducători în privința celor subordonați, conducătorii fiind în drept să dea indicații ce sunt obligatorii spre executare.

Domeniile în care activează ministerele sunt determinate, în mare măsură, de situația geografică, implicit domeniile ce prezintă prioritate în economia țării (de ex., în Canada activează Ministerul Pescuitului și al Pazei de Coastă, în Norvegia – Ministerul Comerțului, Industriei și a Pescuitului etc.).

Pot exista ministere ad-hoc, ce se creează în vederea soluționării unor sarcini concrete, după care urmează desființarea ministerului. Drept exemplu, în acest sens, poate servi Ministerul Deznaționalizării creat în 1986 în Canada.

Sistemul ministerial este un mecanism viu, aflat în continuă schimbare și dezvoltare. Dezvoltarea are loc sub influența a două tendințe de bază: *dezmembrarea (diferențierea) sistemului ministerial și întărirea (fortificarea) elementului ministerial.*

Din punct de vedere istoric, prima tendință de dezvoltare a sistemului ministerial a fost dezmembrarea acestuia. Astfel, în mai multe state europene (de ex.: Prusia, Belgia) inițial a existat un singur minister – al afacerilor interne, care răspundea de administrarea în domeniile de bază ale vieții sociale. Ulterior, din cadrul acestui minister au început să se dezmembreze ministere aparte, cum ar fi ministe-



rul educației, muncii, ocrotirii sănătății, economiei, agriculturii etc. Această tendință o întâlnim și în ziua de azi în unele state, în cazurile în care acestea consideră necesară o specializare mai îngustă a administrării și o divizare a funcțiilor unor ministere.

Tendința de integrare, dimpotrivă, duce la formarea unor superministere, care includ în sine câteva ministere cu funcții similare. Drept exemplu putem aduce aici Ministerul Economiei, Finanțelor și Industriei din Franța, atribuțiile căruia se răsfrâng asupra tuturor chestiunilor ce prezintă interes pentru economia statului. Un alt exemplu de superminister putem da Ministerul pentru Problemele Muncii și Economiei din Germania, creat în 2002 drept rezultat al comasării Ministerului Economiei și a Ministerului Muncii. La crearea acestui minister, a fost pusă sarcina de a face economia mai dinamică și de a reduce nivelul șomajului în țară. Alt exemplu este: Ministerul Securității Interne creat în 2003 în SUA, care a unit 22 de servicii diverse, responsabile de securitate: serviciul de frontieră, serviciile pentru cazurile excepționale ș.a. Sarcina acestui superminister consta în coordonarea acțiunilor îndreptate împotriva acțiunilor teroriste în SUA [11]. De menționat că în cazul în care reorganizarea administrației ministeriale are loc fără o fundamentare argumentată, doar printr-o comasare mecanică a câtorva ministere în scopul de a micșora numărul acestora, reorganizarea dată nu va dura mult.

Aceste două tendințe expuse *supra* nu se exclud, ci, dimpotrivă, se completează reciproc. Fiecare tendință are prioritățile și neajunsurile sale. Drept avantaje ale tendinței de integrare putem menționa: reducerea numărului de membri ai guvernului, reducerea cheltuielilor, posibilitatea de a realiza mai ușor o politică unică într-un domeniu de administrare. Ca neajuns poate fi faptul că cresc șansele că va fi luată o decizie greșită ca urmare a îndepărtării subiectului decizional de obiectul de administrare. Deși poate avea unele neajunsuri, tendința de integrare a devenit tendința de bază a dezvoltării administrației publice centrale în ultimele decenii în majoritatea statelor.

La demararea procesului de reorganizare a sistemului administrației ministeriale, guvernul trebuie să ia în considerație nu numai avantajele și dezavantajele expuse *supra*, ci și situația social-politică și economică concretă.

Modul de organizare și funcționare a fiecărui minister este reglementat, de regulă, în actul special prin care este creat: lege, act normativ emis de șeful statului, guvern sau ministru. În unele state, există reglementări-tip pentru ministere.

În țările occidentale, teoria administrării pornește de la faptul că sarcina fiecărui minister constă în exercitarea puterii publice într-un anumit domeniu. În vederea realizării acestei sarcini, ministerul trebuie să dispună de un conducător (ministru), personal calificat și posibilități financiare, prevăzute de buget. Totalitatea acestor trei componente ale ele-

mentului ministerial – ministru, personal și buget – pune în mișcare organul conducerii de stat, îi permite să funcționeze efectiv și să realizeze atribuțiile conferite [12].

Ministrul cumulează funcția *politică* cu cea *administrativă*. Sub aspect *politic*, el participă la acțiunea guvernului și răspunde solidar cu ceilalți membri ai guvernului în fața parlamentului, iar sub aspect *administrativ*, el este șeful departamentului ministerial care i-a fost încredințat și îndeplinește numeroase atribuții în acest sens [13].

Dacă se lasă la o parte rolul lor guvernamental, miniștrii execută atribuții administrative foarte importante. Ei numesc direct mulți funcționari și propun șefului statului numirea înalților funcționari; ei asigură disciplina în servicii și veghează bunul mers al acestora. Au putere de reglementare, dând instrucțiuni subordonaților lor și fixează normele de conduită în ministerul lor, execută puterea ierarhică asupra ansamblului funcționarilor, le dau ordine și le aplică sancțiuni etc.

După cum s-a menționat *supra*, ca membru al guvernului ministrul deține putere politică, iar ca conducător al ministerului el exercită atribuții cu caracter administrativ. În ultima perioadă, se evidențiază tendința de a atribui conducerea politică ministrului, iar administrarea operativă – secretarului general al ministerului. În majoritatea statelor occidentale, schimbarea ministrului nu duce la modificări esențiale în aparatul ministerului. De exemplu, în Marea Britanie, împreună cu ministrul pleacă doar adjuncții lui politici (miniștrii de stat și consilierul politic).

Conducerea de facto a ministerului este realizată de secretarul general care, spre deosebire de ministru, este numit, de regulă, din rândul funcționarilor de carieră, este specialist în domeniul concret de administrare, exercită exclusiv funcții administrative și este liber de anumite obligații politice. Secretarul general asigură consecutivitatea în activitatea ministerului, mai ales în cazul în care miniștrii se schimbă des.

Deși organizarea ministerelor diferă de la o țară la alta, totuși putem evidenția unele elemente comune: cabinet, subdiviziuni interne, consilii, inspecții, servicii teritoriale. Cabinetul ministrului este format din colaboratori aleși personal de ministru în baza încrederii personale. Este vorba de colaboratori imediați, al căror destin este legat de acela al ministrului, a căror funcție durează cât aceea a ministrului.

Ministerele activează în baza principiului conducerii unipersonale, dar în statele totalitare și statele postsocialiste există în cadrul ministerelor și organe consultative numite colegii. Componenta acestora este aprobată fie de către guvern, fie de către ministru prin ordin. Colegiul se întrunește pentru dezbaterea unor probleme importante ce țin de activitatea ministerului.

Pentru fiecare minister, este specific faptul dis-



tribuirii funcțiilor între diverse structuri interne: direcții, departamente, secții etc. Toate subdiviziunile interne sunt supuse conducerii ministerului (secretariatul general, cabinetul) și doar apoi ministrului, fiind prezent principiul subordonării ierarhice.

Fiecare element structural are anumite atribuții. Competența ministerului este formată din competența celor mai importante structuri ale acestuia.

În structura ministerului, există servicii verticale, orizontale și tehnice. Serviciile verticale (ramurale) sunt destinate realizării funcțiilor de bază ale ministerelor. Serviciile orizontale (funcționale) contribuie la exercitarea de către minister a funcțiilor sale de bază. Drept exemplu putem da subdiviziunile ce se ocupă de problemele personalului, bugetului, colaborarea internațională, cercetări științifice etc. Serviciile tehnice ale ministerului sunt subdiviziunile ce exercită atribuții de sistematizare a documentelor, planificare, statistică etc.

Sunt ministere care dispun de organe proprii de control și inspecție: inspectori financiari, în domeniul educației etc. Pe lângă aparatul central, unele ministere pot avea servicii publice desconcentrate în teritoriu. În funcție de natura atribuțiilor, unele ministere pot avea în domeniul lor de activitate compartimente în străinătate.

În concluzie, putem menționa că în prezent nu avem un model unic al administrației ministeriale, care ar fi aplicabil tuturor statelor. Statutul juridic al ministerelor este reglementat de legi sau acte subordonate legilor. Constituțiile statelor contemporane, de regulă, nu conțin reglementări detaliate privind administrația ministerială, dat fiind faptul că este un domeniu supus foarte des schimbărilor. Sistemul ministerelor într-un stat concret, numărul acestora, modul de formare, organizare și funcționare este determinat de un șir de factori, cum ar fi: forma de guvernământ, nivelul de dezvoltare economică și situația geografică a țării, tradițiile istorice etc.

Referințe:

1. *De exemplu:* Art.107 din Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994 prevede: „(1). Organele centrale de specialitate ale statului sînt ministerele. Ele traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sunt responsabile de activitatea lor. (2). În scopul conducerii, coordonării și exercitării controlului în domeniul organizării economiei și în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor se înființează, în condițiile legii, și alte autorități administrative”. Iar potrivit art.116 din Constituția României din 21.11.1991, revizuită și republicată în 2003: „Ministerele se organizează numai în subordinea Guvernului, iar alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ca autorități administrative autonome”.
2. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol.I. București: All Beck, 2001, p.434.
3. *Ibidem*.
4. Textul integral al Constituției Irlandei a se vedea pe: www.codex.just.ro
5. *Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах*. Москва: Юридическая литература, 1994, с.62.
6. Козырин А., Штанина М. *Административное право зарубежных стран*. Москва: Спарк, 2003, с.47.
7. A se vedea, spre exemplu: Tofan Dana A. *Drept administrativ*. Vol. 1. București: All Beck, 2003, p.209.
8. Petrescu R. N. *Drept administrativ*. Ediție revăzută și adăugită. Cluj Napoca, Cordial Lex, 2001, p.93.
9. Lista actuală a ministerelor din Canada a se vedea pe: <http://www.parl.gc.ca/parliamentarians/en/ministries>
10. A se vedea, spre exemplu, Козырин А., Штанина М. *Op. cit.*, p.43.
11. Exemple prezentate în: *Министерства и ведомства: учебное пособие*. Под ред. А. Козырина, Е. Глушко. Москва: Норма, 2008, с. 58-59.
12. Козырин А., Штанина М. *Op. cit.*, p.43.
13. Tofan Dana A. *Organizarea administrației publice românești în context european*. ST. DE DREPT ROMÂNESC, an. 20 (53), nr. 1-2, p. 127-181. București, ianuarie-iunie 2008, p.143.