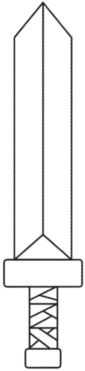


Angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului și sabia lui Damocles



În ultimele săptămâni am tot auzit vorbindu-se în spațiu public despre angajarea răspunderii politice a Guvernului în fața Parlamentului și despre demiterea Guvernului printr-o moțiune de cenzură. Cum își angajează Guvernul răspunderea politică în fața Parlamentului, cum este legată aceasta de moțiunea de cenzură, care sunt procedurile, scenariile posibile, riscurile, ipotezele angajării răspunderii și actorii implicați - sunt câteva dintre întrebările la care vom răspunde în cele ce urmează.

La început a fost... Constituția.

[Art 114 din Constituția României](#)

(1) **Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședința comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege.**

(2) Guvernul este demis dacă o moțiune de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege, a fost votată în condițiile [articolului 113](#).

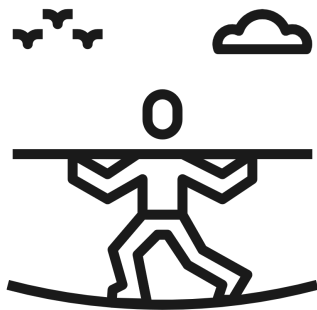
(3) Dacă Guvernul nu a fost demis potrivit [alineatului \(2\)](#), proiectul de lege prezentat, modificat sau completat, după caz, cu amendamente acceptate de Guvern, se consideră adoptat, iar aplicarea programului sau a declarației de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

(4) În cazul în care Președintele României cere reexaminarea legii adoptate potrivit [alineatului \(3\)](#), dezbaterea acesteia se va face în ședința comună a celor două Camere.



Ce presupune această procedură?

Este o procedură prin care, pentru a face față unor împrejurări deosebite, ce reclamă măsuri urgente care ar intra în competența Parlamentului, Guvernul urmărește adoptarea unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege, cu sprijinul majorității parlamentare pe care se întemeiază și în condiții de urgență (pe *fast-forward*).



Riști, dar nu înseamnă că și câștigi

În cazul în care Guvernul își asumă un astfel de act, prin conținutul său acesta poate provoca declanșarea controlului parlamentar, putând avea ca efecte fie producerea unui act de legiferare, fie se ajunge la demiterea Guvernului prin moțiuni de cenzură.¹

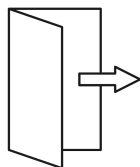
Prin angajarea răspunderii sale, Guvernul își atârână astfel *sabia lui Damocles* deasupra capului, expunându-se riscului formulării și adoptării unei moțiuni de cenzură împotriva sa.

Cum se procedează?

Guvernul prezintă programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege în fața celor două Camere reunite în ședință comună, iar, în termen de 3 zile de la prezentare, se poate formula o moțiune de cenzură.

Scenariul 1:

Dacă în termen de 3 zile se introduce moțiunea de cenzură, iar ulterior este adoptată, Guvernul va fi obligat să demisioneze.



Scenariul 2:

Dacă nu se depune moțiuni de cenzură sau dacă, deși depusă, ea este respinsă la vot, **proiectul de lege** (modificat sau completat, după caz) **se consideră adoptat**, iar **programul** sau **declarația de politică generală devin obligatorii pentru Guvern**.

Lucrurile nu se opresc aici: după ce a fost depus la Secretariatul General al Camerei Deputaților, respectiv, al Senatului, acesta poate fi atacat la Curtea Constituțională. Dacă în termen de 2 zile CCR nu este sesizată, legea se trimite spre promulgare, Președintele, la rândul său putând cere reexaminarea.

¹ M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Constituția României revizuită - comentarii și explicații;

Două ipoteze de angajare a răspunderii Guvernului:



1. Asupra unui program sau unei declarații de politică generală

Diferența dintre *program* și *declarație de politică generală* este destul de fină. În doctrină, programul apare ca acel concept care definește în linii generale politica pe care Guvernul intenționează să o transpună în practică.²

Chiar dacă sunt acte exclusiv politice, cooperarea dintre Parlament și Guvern nu este exclusă, existând posibilitatea ca Guvernul să accepte anumite amendamente și să modifice, în consecință, conținutul programului sau după caz, al declarației de politică generală; desigur, asta dacă nu s-a depus o moțiune de cenzură sau, dacă s-a depus și nu a fost adoptată, au rezultat amendamente cu prilejul dezbaterii acesteia.³



2. Asupra unui proiect de lege

Este o scurtătură la care apelează Guvernul pentru a adopta o lege.

Ce este special la această procedură? Faptul că dezbaterile din Parlament își mută atenția de la dezbaterile propriu-zise a legii (așa cum se întâmplă în procedura legislativă obișnuită) la dezbaterile unei problematice politice: **demitem sau nu Guvernul pentru că își asumă răspunderea pentru un astfel de proiect?**

Ne putem întreba de ce ar apela Guvernul la o astfel de procedură. Ei bine, această procedură simplificată de adoptare a unei legi e avută în vedere în cazul în care adoptarea proiectului de lege **în procedura uzuală (trecând prin Parlament) sau în procedura de urgență (OUG) nu mai este posibilă.**

Jocul e bine calculat. Dacă ar alege varianta ordonanței de urgență, ulterior, în Parlament, acesta poate să modifice prevederile OUG-ului sau chiar să o respingă. Procedura este plină de riscuri, de aceea Guvernul o alege (sau ar trebui să o aleagă) atunci când **este sigur pe majoritatea parlamentară** și dorește să promoveze extrem de repede o lege pe care o consideră importantă pentru realizarea obiectivelor sale. Asumându-și răspunderea, Guvernul devine pasibil de demitere prin moțiune de cenzură.

² Deleanu, Instituții și proceduri constituționale, p.656

³ M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Constituția României revizuită - comentarii și explicații, pag. 219;

Curtea Constituțională s-a pronunțat și ea cu privire la această procedură, statuând că la această modalitate de legiferare trebuie să se ajungă în extremis, doar „atunci când adoptarea proiectului de lege în procedură obișnuită sau în procedură de urgență nu mai este posibilă ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedura uzuală sau de urgență.”⁴



Ce se întâmplă mai departe?

Scenariul 1:

Lucrurile nu se sfârșesc după ce proiectul de lege a trecut de Parlament, și asta pentru că Președintele României nu este ținut de această procedură. El tratează legea respectivă ca pe oricare alta, putând deci să ceară Parlamentului reexaminarea acesteia.

Dacă s-a cerut reexaminarea, dezbaterile va avea loc în ședința comună a celor două Camere. De data aceasta vor fi dezbateri și se vor face amendamente, dar acestea vor fi legate exclusiv de poziția Parlamentului față de cererea de reexaminare a Președintelui, și nu în ideea blocării efectelor angajării răspunderii Guvernului, în planul legiferării.⁵

Scenariul 2:

Parlamentul mai poate reveni asupra legii adoptate și în cazul în care Curtea Constituțională constată neconstituționalitatea legii sau a unor prevederi din aceasta.

Conform art. 146 lit. a), CCR se pronunță asupra constituționalității unei legi *la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori, precum și, din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției.*⁶



⁴ D.C.C. nr. 24/2003, publicată în M. Of. nr. 72 din 5 februarie 2003, care a fost pronunțată de Curtea Constituțională ca urmare a sesizării de neconstituționalitate a unor articole din Codul muncii, formulată de către 54 de deputați, prin adresa nr. 51/635 din 13 decembrie 2002;

⁵ M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Constituția României revizuită - comentarii și explicații;

⁶ În cazul de față Guvernul nu poate face acest lucru atâta timp cât el a avansat proiectul de lege.

Informații extra despre angajarea răspunderii Guvernului:

- Angajarea răspunderii o face Guvernul printr-o hotărâre în acest sens;
- Guvernul decide oportunitatea inițiativei lui și a conținutului acestei inițiative;
- Ce avantaje ar avea Guvernul făcând asta? Practic, e un mod de a:
 - ◆ verifica *cine e cu el* în Parlament;
 - ◆ pune presiune asupra Parlamentului ca, printr-un vot global să formuleze o judecată de valoare asupra unor probleme din societate;
 - ◆ și, dacă nu se depune o moțiune de cenzură, un mod prin care Guvernul își consolidează poziția⁷;
- Este singurul caz din regimul constituțional românesc actual în care proiectul de lege este adoptat fără a fi dezbătut efectiv: **Guvernul obține o lege fără ca Parlamentul, teoretic vorbind, să fi legiferat.**

Context:

Perioada în care Guvernul și-a angajat răspunderea în fața Parlamentului de cele mai multe ori, este perioada 2008-2012. În această perioadă, Guvernul și-a angajat răspunderea asupra unui număr de 16 proiecte de lege⁸, toate depuse în intervalul iunie 2009-decembrie 2011.

În urma angajării răspunderii, împotriva Guvernului au fost depuse un număr de [11 moțiuni de cenzură](#), dintre care una nu a mai fost dezbătută (proiectul Legii educației naționale) pentru că un număr de parlamentari și-au retras semnăturile, alta nu a mai fost votată, șapte au fost respinse, iar două au fost adoptate.

Prima moțiune a fost adoptată pe 13 octombrie 2009, iar a doua a fost adoptată la data de 4 aprilie 2012. Până în prezent, pe lângă cele două moțiuni de cenzură adoptate în perioada 2008-2012, au mai fost adoptate încă două moțiuni de cenzură care au dus la demiterea guvernelor; respectiv la data de 8.06.2017 și la data de 1.10.2019.

⁷ Deleanu, Instituții și proceduri constituționale, p.655;

⁸ Teză de doctorat, *Angajarea răspunderii Guvernului*, Mariana Oprican, pag 26;

Trei exemple relevante de asumare a răspunderii Guvernului:

1. Angajarea răspunderii asupra proiectului Legii educației naționale:

Din [decizia CCR](#) nr 1.431 din 3 noiembrie 2010 în care aceasta s-a pronunțat asupra excepției de neconstituționalitate formulate de Parlament, am extras următoarele paragrafe în care Curtea s-a pronunțat asupra acestei proceduri.

Curtea a statuat că „angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege urmărește ca acesta să fie adoptat în condiții de maximă celeritate, conținutul reglementării vizând stabilirea unor măsuri urgente într-un domeniu de maximă importanță, iar aplicarea acestora trebuie să fie imediată. [...] Prin urmare, chiar dacă la prima vedere posibilitatea angajării răspunderii nu este supusă niciunei condiții, oportunitatea și conținutul inițiativei rămânând teoretic la aprecierea exclusivă a Guvernului, acest lucru nu poate fi absolut, pentru că exclusivitatea Guvernului este opozabilă numai Parlamentului, și nu Curții Constituționale ca garant al supremației Legii fundamentale”.

Curtea constată că angajarea răspunderii Guvernului asupra proiectului Legii educației naționale, aflat în dezbateră parlamentară, respectiv la Senat, în calitate de Cameră decizională, nu își găsește nicio motivare.

Astfel, nu subzistă condiția urgenței care să fi determinat o astfel de măsură din partea Guvernului, câtă vreme măsurile prevăzute în proiectul de lege intră în efectivitate începând cu anul școlar 2011-2012, iar unele dintre acestea chiar cu anul școlar 2012-2013 [potrivit art. 361 alin. (3) din proiect].

Sub acest aspect, nu poate fi reținut argumentul exprimat în punctul de vedere al Guvernului în sensul că „proiectul a înregistrat un veritabil blocaj în condițiile în care sesizarea Senatului cu proiectul de lege a avut loc la data de 21 mai 2010” și nici încercarea de acreditare a ideii că termenul de legiferare în această Cameră este excesiv.

Curtea constată, de asemenea, că, potrivit art. 76 alin. (3) din Constituție, „la cererea Guvernului sau din proprie inițiativă, Parlamentul poate adopta proiecte de legi sau propuneri legislative cu procedură de urgență, stabilită potrivit regulamentului fiecărei Camere”. Or, din actele depuse la dosar nu a fost identificat niciun demers al Guvernului, adresat Senatului, pentru dezbateră proiectului de lege în procedură de urgență. Prin urmare, afirmația Guvernului, în sensul că această dezbateră a fost tergiversată, nu se susține.

Ca urmare a retragerii a 72 de semnături, moțiunea nu a mai îndeplinit condițiile constituționale pentru a fi dezbătută.

2. Angajarea răspunderii pentru Codul Penal și Codul Civil, 22 iunie 2009

Ambele proiecte legislative (privind Codul Penal și Codul Civil) au ajuns la Camera Deputaților la data de 15.06.2009. Dacă în cazul proiectului de Lege privind legea educației naționale a fost sesizată CCR cu o excepție de neconstituționalitate, cele [două proiecte de Lege privind Codul Penal](#) și [Codul Civil](#) au avut undă verde în Parlament, adoptate prin nedepunerea moțiunii de cenzură.

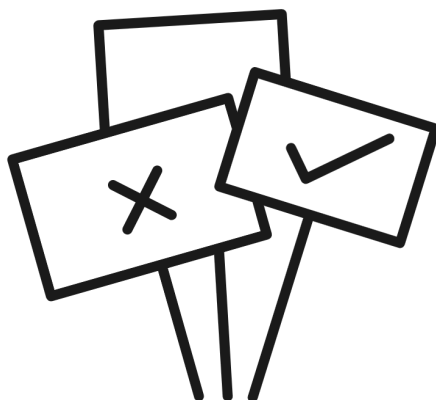
Și mai interesant este [numărul mic de amendamente](#) care a fost depus de Parlament: 8 amendamente, dintre care 5 au fost admise.

Dacă ne uităm pe modificările ulterioare (fișa actului [aici](#)) care au fost aduse acestei legi, legea a fost ciopârțită de numărul lor; aceasta a trecut de [nenumărate ori pe la CCR](#) care a admis sau respins excepțiile de neconstituționalitate.

În cazul proiectului de [Lege privind Codul Civil](#), din [fișa actului](#) și din [sesizările privind excepția de neconstituționalitate](#), lucrurile par a fi mai puțin complicate.

3. Proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2020

Un alt exemplu de angajare a răspunderii este cel privind [Proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2020](#). Proiectului i-au fost aduse amendamente care au fost [admise de către Guvern](#). În urma [sesizării în vederea verificării constituționalității sale](#), CCR urmează să se pronunțe asupra existenței sau nu a unui conflict juridic de natură constituțională între Parlament și Guvern.



Jurisprudența CCR

Din jurisprudența Curții putem vedea că aceasta a permis Guvernului cu larghețe să-și angajeze răspunderea pentru proiecte de lege complexe și pentru pachete de legi, dar a avut grijă să traseze și limite pentru executiv în exercitarea puterilor sale conferite de Constituție.

Decizia [D.C.C. nr. 298/2006](#)

În această Decizie, Curtea a constatat că sesizarea de neconstituționalitate nu a fost întemeiată,

întrucât prin adoptarea Legii privind reforma în domeniul sănătății pe calea angajării răspunderii Guvernului nu a fost încălcat principiul constituțional al separației și echilibrului puterilor, având în vedere că, recurgând la această procedură de legiferare, puterea executivă nu s-a substituit puterii legislative. Guvernul și-a exercitat dreptul de inițiativă legislativă, în conformitate cu art. 114 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia acesta își poate angaja răspunderea în fața Camerelor reunite ale Parlamentului, printre altele, și asupra unui proiect de lege.

De asemenea, cu privire la critica de neconstituționalitate privind imposibilitatea adoptării unui pachet de legi prin procedura angajării răspunderii Guvernului, Curtea observă că, în cazul de față, Guvernul și-a angajat răspunderea în fața Camerelor reunite ale Parlamentului asupra unui **proiect de lege care conține reglementări ample din domeniul sănătății**. Dispozițiile art. 114 din Constituție **nu prevăd cerințele pe care trebuie să le îndeplinească un proiect de lege sub aspectul structurii sale și al întinderii domeniului de reglementare**. În jurisprudența sa, prin [Decizia nr. 375/2005](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 591 din 8 iulie 2005, **Curtea Constituțională a statuat că proiectul de lege asupra căruia Guvernul își angajează răspunderea poate să aibă și un caracter complex, să fie structurat pe mai multe titluri, capitole și secțiuni și să reglementeze mai multe domenii, dacă există o legătură între ele ori dacă există un scop sau un interes general unic.**

Decizia nr. 24/2003

În această Decizie, instanța de contencios constituțional a permis executivului să-și angajeze răspunderea pentru un cod, ca urmare a sesizării de neconstituționalitate a unor articole din Codul muncii.

Decizia nr. 1557/2009

Cu prilejul soluționării diferitelor obiecții de neconstituționalitate, Curtea a statuat că la această modalitate de legiferare trebuie să se ajungă în extremis, doar **„atunci când adoptarea proiectului de lege în procedură obișnuită sau în procedură de**

urgență nu mai este posibilă ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedura uzuală sau de urgență.”

[Decizia nr. 1.431/2010](#)

*Curtea observă și reține că **acceptarea ideii potrivit căreia Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege în mod discreționar, oricând și în orice condiții, ar echivala cu transformarea acestei autorități în autoritate publică legiuitoare, concurentă cu Parlamentul în ceea ce privește atribuția de legiferare.***

Concluzii

Așa cum am văzut mai sus, nu se poate da cu ușurință un verdict cu privire la această procedură, și nici nu ne dorim să facem noi asta.

Au fost Guverne care au abuzat de această procedură și Guverne care au utilizat-o în limitele ei constituționale și cele impuse de jurisprudența Curții Constituționale.

Cert este că această procedură intră în sfera de competență a Parlamentului și de aceea, atunci când Guvernul alege să

recurgă la ea, trebuie să țină cont ca nu cumva să estompeze activitatea Parlamentului și să nu depășească linia fină care ar face-o să devină o măsură abuzivă.

Dacă o astfel de măsură nu este motivată de o urgență existentă în societate, încurajăm în continuare dezbaterea substanțiale între partide și între instituțiile politice, debateri care să treacă dincolo de jocurile politice.



Dacă îți plac analizele noastre, ne poți susține printr-o donație, pe

www.funky.org/doneaza