

ANALELE UNIVERSITĂȚII DIN BUCUREȘTI - SERIA DREPT**Angajarea răspunderii Guvernului - podul ce se clatină între cele două Palate?****Victor-Andrei Căzăceanu***Facultatea de Drept, Universitatea din București*

Rezumat: *Urmare a trendului ascendent al utilizării angajării răspunderii Guvernului din anul 2025, considerăm că în anul curent este momentul de a analiza și mai mult această modalitate atipică de legiferare, raporturile stabilite astfel între legislativ și executiv, dar și neajunsurile procedurii. Lucrarea cuprinde analiza cadrului normativ și a jurisprudenței constituționale relevante, o statistică privind cele 38 de angajări ale răspunderii Guvernului pentru proiecte de lege, precum și o scurtă incursiune în cadrul normativ similar al altor sisteme de drept. Concluzia cercetării ce a făcut obiectul prezentului articol o constituie o potențială revizuire a textului art. 114 din Constituție ce servește drept sediu al materiei pentru modalitatea atipică de legiferare, în sensul reglementării unor limite, atât privitoare la sfera relațiilor sociale pentru care se poate apela la angajarea răspunderii Guvernului, cât și la frecvența cu care executivul poate apela la această procedură constituțională. Alături de aceste limite, am ajuns și la concluzia că, pe lângă obiectele deja existente ale instituției, i.e. programul, declarația de politică generală și proiectul de lege, se pot pune bazele unui nou obiect - pachetul de legi -, așa încât mecanismul să poată fi perfectat.*

Cuvinte cheie: *raporturi legislativ-executiv; drept parlamentar; procedură legislativă derogatorie; drept comparat; separația și echilibrul puterilor.*

The Government assuming responsibility – the bridge wobbling between the two palaces?

Abstract: *Following the upward trend in the reliance on the Government's assumption of responsibility in 2025, we believe that the current year calls for a deeper examination of this atypical mechanism of parliamentary procedure, the resulting dynamics between the legislator and the executive, and the shortcomings of this procedure. The paper includes an analysis of the legal framework and relevant constitutional case law, statistics regarding the 38 instances of the Government assuming responsibility for legislative proposals, as well as a brief overview of similar legal frameworks in other legal systems. The main conclusion of the research conducted in this article points to a potential revision of the art. 114 of the Constitution - which serves as sedes materiae for this atypical mechanism of adopting legislation. Such a revision would establish clear limitations regarding both the scope of social relations for which the Government's assumption of responsibility may be invoked and the frequency with which the executive may resort to this constitutional procedure. Alongside these limitations, we have also concluded that, in addition to the existing objects of this institution i.e., the program, the general policy declaration, and the bill, the groundwork could be laid for a new object: the legislative package, thereby perfecting the mechanism.*

Keywords: *legislative-executive relations; parliamentary law; derogatory legislative procedure; comparative law; separation and balance of powers.*

I. INTRODUCERE

În anul 2025, Guvernul României și-a angajat răspunderea cu privire la un număr de 7 proiecte de lege¹. Astfel, având în vedere numărul considerabil de utilizări ale acestei proceduri parlamentare, în conștiința colectivă au apărut, pe bună dreptate, întrebări legate de implicațiile acestei instituții juridice, limitele sale, precum și potențialele pericole la care este expus sistemul constituțional românesc². În consecință, considerăm relevantă și în anul 2026 o analiză a procedurii angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege.

Jurisprudența constituțională oferă o definiție interesantă a acestei proceduri, trezindu-ne și mai mult interesul, întrucât o plasează la granița dintre juridic și politic, aparținând deopotrivă celor două lumi aflate în permanentă comunicare. Așadar, potrivit Deciziei Curții Constituționale nr. 34/1998 cu privire la constituționalitatea Legii pentru aprobarea O.U.G nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale³, „angajarea răspunderii este o procedură mixtă, de control parlamentar, întrucât permite inițierea unei moțiuni de cenzură, și de legiferare, deoarece proiectul de lege în legătură cu care Guvernul își angajează răspunderea se consideră adoptat, dacă o asemenea moțiune nu a fost depusă sau, fiind inițiată, a fost respinsă”.

O altă definiție, propusă de doctrina de drept constituțional de această dată, ilustrează angajarea răspunderii Guvernului ca fiind „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. Atunci când motivul angajării răspunderii politice de către Guvern este un proiect de lege, angajarea răspunderii are semnificația unei „proceduri mixte, de control și de legiferare”⁴.

Titlul lucrării evocă un pod ce se clatină între cele două palate. În viziunea noastră, angajarea răspunderii Guvernului, asemenea tuturor raporturilor stabilite între adunarea deliberativă și puterea executivă, este reprezentată în mod metaforic de un pod, iar faptul că acesta se clatină scoate în evidență neajunsurile acestei instituții juridice. Cele două palate sunt, în mod evident, reprezentările celor două părți ale raportului, *i.e.* Parlamentul și Guvernul. Scopurile acestei lucrări sunt următoarele: de a prezenta cadrul juridic relevant,

¹ Proiectele de lege pentru care Guvernul României și-a angajat răspunderea în anul 2025 sunt: (i) PL-x nr. 230/2025 Proiect de lege privind unele măsuri fiscal-bugetare; (ii) PL-x nr. 242/2025 Proiect de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu; (iii) PL-x nr. 243/2025 Proiect de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative și pentru stabilirea unor măsuri în domeniul sănătății; (iv) PL-x nr. 244/2025 Proiect de lege pentru modificarea și completarea O.U.G nr.109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice; (v) PL-x nr. 245/2025 Proiect de lege privind eficientizarea activității unor autorități administrative autonome; (vi) PL-x nr. 246/2025 Proiect de lege privind stabilirea unor măsuri de redresare și eficientizare a resurselor publice și pentru modificarea și completarea unor acte normative; (vii) PL-x nr. 522/2025 Proiect de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu. Datele au fost identificate prin consultarea site-ului Senatului, senat.ro, accesat la data de 17.02.2026.

² Astfel, remarcăm cum în spațiul virtual au apărut multiple articole prin care această procedură este explicată publicului larg, într-un limbaj lesne de înțeles, pentru ca cetățenii să poată înțelege impactul măsurii Guvernului asupra societății. *E.g.*, organizația neguvernamentală Funky Citizens a elaborat în luna iulie a anului 2025 un asemenea articol prin care se încearcă descrierea instituției; a se vedea *Explicativ: Angajarea răspunderii Guvernului*, disponibil pe funky.org, accesat la data de 17.02.2026.

³ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 88 din 25 februarie 1998.

⁴ I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 655.

urmând ca apoi să încercăm să identificăm principalele probleme, de a prezenta soluțiile legislative promovate de alți legiuitori constituuanți din Europa, iar, la final, de a ne exprima punctul de vedere cu privire la o potențială revizuire a textului constituțional ce reglementează procedura vizată, construind noi baze, astfel încât „podul” să nu se mai „clatine”.

II. CADRUL JURIDIC CE STĂ LA BAZA ANGAJĂRII RĂSPUNDERII GUVERNULUI

2.1. Sedes materiæ

Sediul materiei pentru acest raport dintre adunarea deliberativă și Guvern se regăsește în art. 114 din Constituția României, revizuită⁵. Articolul este structurat în patru alineate, în care sunt descrise: (i) procedura, (ii) obiectul angajării răspunderii, (iii) răspunsul Parlamentului în cazul în care se opune adoptării legii prin angajarea răspunderii Guvernului, (iv) efectele îndeplinirii procedurii de legiferare, precum și (v) modalitatea de reexaminare a legii, cerută de Președintele României, în temeiul art. 77 din Legea fundamentală.

În cele ce urmează, vom analiza alineat cu alineat prevederile constituționale ale art. 114.

2.1.1. Procedura și obiectul angajării răspunderii Guvernului

Conform art. 114 alin. (1) din Constituție⁶, procedura are loc în ședință comună a celor două Camere ale Parlamentului României.

Astfel, observând practica, dar și prevederile Regulamentului activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului⁷ (în continuare, Regulamentul activităților comune), am identificat următorii pași procedurali: (i) Prim-ministrul aduce la cunoștința președinților celor două Camere, prin informare⁸, intenția de a angaja răspunderea Guvernului cu privire la programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege în cauză; (ii) Birourile permanente reunite stabilesc data ședinței comune și ordinea de zi aferentă, aceasta având loc în cel mult 15 zile de la data în care președinții celor două camere au luat cunoștință de intenția Guvernului de a-și angaja răspunderea⁹; (iii) Președinții celor două Camere convoacă în ședință comună deputații și senatorii¹⁰; (iv) Cu cel puțin 24 de ore înainte de desfășurarea ședinței, Președintele Camerei Deputaților comunică Guvernului data și locul ședinței comune, împreună cu invitația de participare¹¹; (v) În cadrul ședinței, Prim-ministrul declară

⁵ Republicată în M. Of., Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

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

⁷ Aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 4/1992, republicată în M.Of., Partea I, nr. 623 din 7 iulie 2023, cu modificările și completările ulterioare.

⁸ A se vedea, de exemplu, adresa înregistrată la Biroul permanent al Camerei Deputaților cu nr. 1282/28.11.2025, disponibilă pe cdep.ro, consultată la data de 18.02.2026, precum și adresa înregistrată la Biroul permanent al Senatului cu nr. Bp637/28.11.2025, disponibilă pe senat.ro, consultată la data de 18.02.2026, ambele în vederea angajării răspunderii asupra PL-x nr. 522/2025 Proiect de Lege pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu.

⁹ A se vedea art. 88, raportat la prevederile art. 98 din Regulamentul activităților comune.

¹⁰ În conformitate cu art. 14 din Regulamentul activităților comune.

¹¹ În conformitate cu art. 94 alin. (3), raportat la prevederile art. 98 din Regulamentul activităților comune.

„în mod expres că își asumă răspunderea asupra unui proiect de lege (sau unui program ori declarații de politică generală - n.n), motivându-și recurgerea la această cale de promovare a unui proiect de lege, urmată de prezentarea conținutului noii reglementări. Prezentarea nu este urmată de dezbateri. Din acest moment, începe să curgă termenul de 3 zile pentru depunerea motiunii de cenzură”¹².

În ceea ce privește obiectul angajării răspunderii Guvernului, aceasta poate viza un program, o declarație de politică generală sau un proiect de lege. Programul reprezintă un ansamblu de „măsurile concrete de natura celor întreprinse în mod obișnuit de orice Guvern”¹³, iar declarația de politică generală vizează „exprimarea unor intenții, a unor direcții principale de acțiune sau de conduită guvernamentală într-un domeniu cât mai precis determinat”¹⁴.

Referitor la proiectul de lege, facem deja bine-cunoscuta (dar importanta) mențiune că noțiunea se referă la forma de manifestare a dreptului de inițiativă legislativă ce aparține Guvernului, celelalte forme de manifestare purtând denumirea de propuneri legislative, așa cum reiese și din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative¹⁵, în cuprinsul art. 3 alin. (1)¹⁶. Așa cum vom arăta *infra*, în subcapitolul destinat limitelor trasate de jurisprudența constituțională, Guvernul își poate angaja răspunderea doar asupra proiectelor ce reglementează în domeniul legilor ordinare sau organice.

2.1.2. Răspunsul Parlamentului împotriva angajării răspunderii Guvernului

Singurul mod în care această procedură de legiferare ar fi compatibilă cu principiul separației și *echilibrului* puterii în cadrul democrației constituționale, principiu consacrat, de altfel, în textul art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală, este prin reglementarea unei căi de a riposta din partea veritabilului legiuitor. În caz contrar, Guvernul ar deveni un al doilea legiuitor în sistemul constituțional român, putând utiliza în mod abuziv atât angajarea răspunderii, cât și delegarea legislativă, astfel încât să promoveze de unul singur un număr considerabil, poate chiar dominant în sistemul normativ, de soluții juridice.

Astfel, potrivit art. 114 alin. (2) din Constituție¹⁷, adunarea deliberativă se bucură de posibilitatea de a recurge la un remediu - singura formă de control parlamentar cu sancțiune - motiunea de cenzură.

Motiunea de cenzură introdusă în temeiul art. 114 din Constituție este numită în doctrină și „motiune de cenzură provocată”¹⁸ sau „motiune forțată”¹⁹. Denumirea vine în

¹² D. Apostol-Tofan, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituția României: comentariu pe articole, ediția 3, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 962.

¹³ *Idem*, p. 961.

¹⁴ D. Apostol-Tofan, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 961.

¹⁵ Republicată în M. Of., Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare.

¹⁶ „(1) Normele de tehnică legislativă sunt obligatorii la elaborarea proiectelor de lege de către Guvern și a propunerilor legislative aparținând deputaților, senatorilor sau cetățenilor, în cadrul exercitării dreptului la inițiativă legislativă, la elaborarea și adoptarea ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, precum și la elaborarea și adoptarea actelor normative ale celorlalte autorități cu asemenea atribuții”.

¹⁷ „(2) Guvernul este demis dacă o motiune 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”.

¹⁸ R.D. Popescu, Drept parlamentar, Ed. Universul Juridic, București, 2021, p. 211.

¹⁹ D. Apostol-Tofan, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 962.

urma faptului că opoziția parlamentară, fiind pusă în situația de a nu-și putea exprima opinia prin vot cu privire la o inițiativă legislativă, având loc limitări ale respectării principiului de drept parlamentar *majoritatea decide, opoziția se exprimă*²⁰, este forțată, pentru a-și manifesta punctul de vedere, a depune moțiuni de cenzură.

Moțiunea provocată suferă o importantă derogare de la regimul juridic normal al moțiunii de cenzură - așa cum relevă art. 113 alin. (4) teza finală din Constituție²¹. Așadar, dacă în cazul moțiunii de cenzură „de drept comun” parlamentarii ce au semnat pentru declanșarea procedurii de control nu mai puteau iniția încă o moțiune în aceeași sesiune parlamentară, în cazul moțiunii provocate nu mai regăsim această limitare.

În rest, depunerea, dezbaterile și votul cu privire la moțiunea de cenzură provocată depusă se supune regimului stabilit de art. 113 din Legea fundamentală.

Consecința reușitei acestei riposte a opoziției parlamentare este una dublă - demiterea Guvernului (specifică tuturor moțiunilor de cenzură) și respingerea proiectului de lege (caracteristică moțiunii depuse în temeiul art. 114 din Constituție).

Considerăm, în lipsa unei prevederi exprese în textul constituțional, că motivele expuse în cuprinsul moțiunii de cenzură provocate nu sunt în mod necesar limitate la angajarea răspunderii Guvernului pentru programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege în cauză.

2.1.3. Efectele îndeplinirii procedurii angajării răspunderii Guvernului

Așa cum reiese din conținutul art. 114 alin. (3) din Constituție²², în cazul în care o moțiune de cenzură nu este depusă în termenul de 3 zile sau, deși a fost depusă, aceasta a fost respinsă, proiectul se consideră adoptat. Astfel, faza parlamentară a procedurii legislative este, în principiu, încheiată, fără existența dezbaterilor parlamentare cu privire la cuprinsul reglementării, atât de valoroase într-o societate democratică.

O discuție separată o merită conținutul tezei a II-a a alineatului, introdusă în urma revizuirii Constituției²³. Remarcăm cum, în urma revizuirii, a fost recunoscută, în spiritul asigurării unui aparent drept de a contribui la textul ce este supus angajării răspunderii, posibilitatea parlamentarilor de a depune amendamente la proiect. Aceste amendamente sunt, în majoritatea covârșitoare a cazurilor, respinse de executiv, dreptul de a depune amendamente fiind golit de conținut în realitate. Propunem, astfel, următoarea potențială soluție - justificarea, prin adresă din partea Guvernului, a refuzului amendamentului/amendamentelor. În consecință, opoziția parlamentară va cunoaște motivele care au stat la baza deciziei Guvernului și vor avea oportunitatea de a include în

²⁰ Pentru dezvoltări asupra implicațiilor principiului, a se vedea R.D. Popescu, *op. cit.*, pp. 51-54.

²¹ „(4) Dacă moțiunea de cenzură a fost respinsă, deputații și senatorii care au semnat-o nu mai pot iniția, în aceeași sesiune, o nouă moțiune de cenzură, cu excepția cazului în care Guvernul își angajează răspunderea potrivit articolului 114”.

²² „(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”.

²³ Redăm, pe această cale, conținutul reglementării de la art. 113 (devenit art. 114 în urma revizuirii) alin. (3) din Constituția României, publicată în M. Of., Partea I, nr. 233 din 21 noiembrie 1991: „(3) Dacă Guvernul nu a fost demis potrivit alineatului (2), proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern”.

motivele eventualei moțiuni de cenzură și poziția executivului privitoare la problema ce face obiectul amendamentului.

2.1.4. Reexaminarea legii adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului

Considerăm că prin art. 114 alin. (4) din Constituție²⁴, constituentul român a asigurat faptul că, în cazul în care legea adoptată cu anumite vicii, înainte de a fi supusă unui eventual control de constituționalitate pe cale de obiecție, reexaminarea va fi realizată însuși de legiuitorul propriu-zis, *i.e.* Parlamentul, la cererea Președintelui României. Astfel, textul constituțional oferă o recunoaștere suplimentară, dar necesară în aceste circumstanțe, a adunării deliberative de a fi „unica autoritate legiuitoare a țării”²⁵. Considerăm că sursa reglementării este textul art. 147 alin. (2) din Constituție²⁶. Astfel, dacă legiuitorul constituent a propus ca, în cazul declarării unui text de lege ca fiind neconstituțional, Parlamentul să fie singura autoritate competentă de a legifera în sensul adaptării textului, după procedura de drept comun, *a fortiori*, acest aspect se va întâmpla și în cazul în care Președintele României întâlnește vicii semnalate printr-o cerere de reexaminare.

2.2. Jurisprudența Curții Constituționale în materie

Pentru a completa cadrul juridic aferent instituției juridice a angajării răspunderii Guvernului, este relevant a studia și jurisprudența instanței de contencios constituțional, analizând cauzele de pe rolul acesteia care au avut ca obiect legi adoptate prin procedura de legiferare studiată în prezenta lucrare.

Relevanța rezidă în caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, conferit de art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală²⁷, aflându-ne în fața fenomenului de constituționalizare a dreptului. Mai mult decât atât, relevanța unui studiu temeinic al jurisprudenței constituționale este extrem de importantă întrucât autoritatea de lucru judecat se răsfrânge nu doar asupra dispozitivului deciziilor Curții, cât și a considerentelor²⁸.

2.2.1. Natura legii adoptate prin procedura angajării răspunderii Guvernului

Obiectul angajării răspunderii Guvernului a fost tranșat de jurisdicția constituțională în jurisprudența sa. Astfel, Curtea a tranșat în principal problema proiectelor de lege ce pot face obiectul angajării răspunderii Guvernului operând potrivit criteriului de clasificare al legilor de la art. 73 alin. (1) din Constituție, distingând între legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

²⁴ „(4) În cazul în care Președintele României cere reexaminarea legii adoptate potrivit alineatului (3), dezbaterile acesteia se va face în ședință comună a celor două Camere”.

²⁵ Așa cum o califică însuși constituentul, în art. 61 din Legea fundamentală.

²⁶ „(2) În cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale”.

²⁷ „(4) Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor”.

²⁸ Așa cum s-a evidențiat, *e.g.*, în Decizia Curții Constituționale nr. 1/1995, publicată în M. Of., Partea I, nr. 16 din 26 ianuarie 1995: „este unanim recunoscut, în practica și doctrina, ca puterea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta”.

Pusă în situația de a clarifica dacă toate aceste categorii de legi pot face obiectul procedurii studiate în prezenta lucrare, în Decizia CCR nr. 34/1998, citată anterior, jurisdicția a subliniat că „prevederea constituțională (a art. 113 din Constituția din 1991, devenit art. 114 din Constituția revizuită - n.n.) nu distinge cu privire la natura proiectului de lege respectiv. Rezultă că el poate fi de natura legilor organice sau a legilor ordinare, cu excluderea legii constituționale de revizuire a Constituției, pentru care exista o procedură specială, prevăzută de art. 146-148 din Constituție (devenite art. 150-152 în urma revizuirii - n.n), în cadrul căreia Guvernul nu poate avea calitatea de inițiator”.

Astfel, raționamentul utilizat are în vedere faptul că angajarea răspunderii Guvernului are în vedere proiectele de lege, în sensul arătat *supra*, de formă de exercitare a dreptului de inițiativă legislativă care aparține doar Guvernului. Având în vedere că în cazul legilor constituționale dreptul de inițiativă legislativă se exercită nu de către Guvern, ci de Președinte²⁹, în acest caz specific nu se poate utiliza procedura angajării răspunderii.

În ceea ce privește criteriul de clasificare a legilor după obiectul de reglementare, în tăcerea art. 114 din Legea fundamentală privind acest aspect, va fi aplicabil principiul *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, Curtea Constituțională apreciind în aceeași decizie că adoptarea unei legi pentru aprobarea unui act de legislație delegată prin angajarea răspunderii Guvernului respectă rigorile Constituției (în ciuda faptului că, în ce ne privește, considerăm că ar goli de conținut prevederile art. 115 din Legea fundamentală).

2.2.2. Momentul în care Guvernul își poate angaja răspunderea cu privire la un proiect de lege

O dilemă interesantă cu care judecătorii constituționali s-au confruntat în mai multe spețe a fost momentul în care Guvernul își poate angaja răspunderea cu privire la un proiect de lege. Astfel, observăm o viziune duală din partea jurisdicției, însă considerăm că nu se poate pune problema unui reviriment jurisprudențial, având în vedere intervalul scurt de timp la care deciziile au fost adoptate una față de cealaltă, ci că în discuție este adaptarea aceleiași reguli, de la general la particular.

În Decizia CCR nr. 1415/2009³⁰ se expune opinia generală că „Guvernul poate recurge la angajarea răspunderii sale, indiferent de faza în care se află procedura legislativă. Rolul unei asemenea proceduri este de a coagula o majoritate parlamentară, dar și de a surmonta actele obstrucționiste ale opoziției în cursul dezbaterilor legislative”. Astfel, presupunând că procedura este respectată în conformitate cu Legea fundamentală și cu jurisprudența Curții, o astfel de alegere este constituțională în orice moment, chiar și înainte de votul final din Camera decizională.

Situația excepțională a fost întâlnită în faza parlamentară a procedurii legislative în vederea adoptării Legii educației naționale nr. 1/2011³¹. Astfel, proiectul de lege a fost adoptat de Camera de reflecție, *i.e.* Camera Deputaților, acesta aflându-se în dezbaterile comisiilor de specialitate din Camera decizională. Având în vedere complexitatea proiectului de lege, senatorii nu au putut adopta proiectul de lege în termenul dorit de Guvern, așa încât acesta a hotărât să își angajeze răspunderea.

²⁹ A se vedea, în acest sens, art. 150 alin. (1) din Constituție.

³⁰ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 796 din 23 noiembrie 2009.

³¹ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 18 din 10 ianuarie 2011.

Ținând cont de aceste aspecte, Președintele Senatului a depus o cerere pentru soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională, între Senat, pe de-o parte, și Guvern, de cealaltă parte. În consecință, în Decizia CCR nr. 1431/2010³², se arată că „Guvernul nu poate recurge la procedura angajării răspunderii în fața Parlamentului ori de câte ori constată că Parlamentul nu dezbate ori nu adoptă un proiect de lege pe cât de repede și-ar dori sau când constată că dezbaterile legislative converg într-o direcție nedorită de acesta, ci numai atunci când fie proiectul de lege respectiv nu a figurat în programul de guvernare - caz în care votul dat la investitură nu mai este suficient, fie în cazul în care, față de programul de guvernare aprobat de Parlament prin acordarea votului de încredere, măsura legislativă respectivă a devenit imperios necesar a fi adoptată altfel decât prin procedurile legislative obișnuite”.

Cu privire la ultima parte din pasajul citat, prin necesitatea unui proiect de lege de a fi adoptat altfel decât prin procedurile legislative obișnuite înțelegem, în principiu, faptul că executivul nu se bucură de o majoritate care să îi permită adoptarea proiectului, rolul procedurii fiind tocmai, așa cum am arătat *supra*, de a coagula o majoritate parlamentară.

2.2.3. Guvernul poate recurge la angajarea răspunderii sale cu privire la un proiect de lege numai *in extremis*

Așa cum am început a creiona la finalul paragrafului anterior, angajarea răspunderii Guvernului nu poate avea loc în mod discreționar, ci numai în anumite condiții restrictive.

Revenind la exemplul anterior, referitor la proiectul Legii educației naționale, acesta a fost analizat nu doar în cadrul soluționării unui conflict juridic de natură constituțională, ci și în cadrul procedurii de control *a priori*.

Astfel, examinând obiecția ridicată potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, în Decizia CCR nr. 1557/2009³³, se susține că „la această modalitate simplificată de legiferare trebuie să se ajungă *in extremis* atunci când adoptarea proiectului de lege în procedură obișnuită sau în procedura 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”.

În plus, judecătorii constituționali adaugă 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”.

Astfel, un an mai târziu, se cristalizează în Decizia CCR nr. 1655/2010³⁴ patru condiții în acest sens: (i) „existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea”; (ii) „necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate”; (iii) „importanța domeniului reglementat”, respectiv (iv) „aplicarea imediată a legii în cauză”.

Față de aceste patru condiții, suntem tentați a adăuga și condiția ca proiectul de lege să nu poată fi adoptat prin alte proceduri parlamentare, *i.e.* procedura legislativă ordinară sau

³² Publicată în M. Of., Partea I, nr. 758 din 12 noiembrie 2010.

³³ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 40 din 19 ianuarie 2010.

³⁴ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 51 din 20 ianuarie 2011.

procedura legislativă de urgență, întrucât se presupune că Guvernul nu se mai bucură de sprijinul unei majorități confortabile în cadrul adunării deliberative³⁵.

2.2.4. Problema oportunității angajării răspunderii Guvernului

Oportunitatea reprezintă puterea discreționară a emitentului unui act de a alege dintre mai multe soluții juridice pe cea pe care o consideră cea mai potrivită.

În ceea ce privește problema oportunității, în sistemul normativ se evocă adeseori că aparține inițiatorului. *E.g.*, art. 50 alin. (2) din O.U.G nr. 57/2019 privind Codul administrativ³⁶ (în continuare, C.admin.) prevede că „aprecierea necesității și oportunitatea emiterii actelor administrative ale Guvernului aparțin Guvernului”. La fel, în cazul actelor administrației publice centrale de specialitate, potrivit art. 57 alin. (5) C.admin.³⁷

În ceea ce privește angajarea răspunderii Guvernului, în schimb, nu este aplicabilă aceeași regulă ca în cazul actelor administrative. Astfel, Decizia CCR nr. 1431/2010, citată anterior, sprijină această opinie, afirmându-se în cuprinsul acesteia că „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”.

Astfel, această inopozabilitate de care se bucură instanța de contencios constituțional rezidă în faptul că aceasta dispune de puterea de a aprecia dacă angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege conduce sau nu la lezarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat [art. 1 alin. (4) din Constituție] sau a principiului statului de drept [art. 1 alin. (3) din Constituție]. Acest aspect nu trebuie să ne conducă la ideea că jurisdicția constituțională va efectua doar un control al oportunității, ci, având în vedere faptul că oportunitatea este o dimensiune a legalității (și, implicit, și a constituționalității), controlul rămâne unul de constituționalitate.

2.2.5. Sfera relațiilor sociale ce poate fi reglementată prin angajarea răspunderii Guvernului

În privința numărului de domenii ale relațiilor sociale reglementate de un proiect de lege pentru care Guvernul își poate angaja răspunderea, în urma unui reviriment jurisprudențial, s-au conturat două teorii utilizate de Curtea Constituțională, pe care le vom denumi teoria conexității, respectiv teoria unicității reglementării.

Astfel, în primele situații în care instanța de contencios constituțional a fost pusă în situația de a aprecia constituționalitatea unor legi adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului și care vizau mai multe domenii ale relațiilor sociale, *e.g.* o obiecție de neconstituționalitate cu privire la Legea privind reforma în domeniul sănătății, Curtea a apreciat că „proiectul de lege asupra căruia Guvernul își angajează răspunderea poate să (...)”

³⁵ A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 1415/2009, precitată: „Rolul unei asemenea proceduri este de a coagula o majoritate parlamentară”.

³⁶ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019.

³⁷ „(5) Aprecierea necesității și oportunitatea emiterii actelor administrative ale miniștrilor aparțin exclusiv acestora”.

reglementeze mai multe domenii, dacă există o legătură între ele ori dacă există un scop sau un interes general unic”³⁸.

Ulterior, având în vedere faptul că în practica guvernamentală s-a folosit această jurisprudență permisivă a Curții în mod repetat, jurisdicția constituțională a făcut trecerea către ceea ce am denumit mai sus drept teoria unicității reglementării. În acest sens, Curtea Constituțională a apreciat în cadrul unei analize cu privire la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative că „acest text constituțional (art. 114 din Constituție - n.n.) prevede în mod expres că o procedură de angajare a răspunderii Guvernului vizează un singur proiect de lege, iar rațiunea unei asemenea reglementări rezidă în faptul că în sine procedura de angajare a răspunderii Guvernului în fața Parlamentului este una care limitează rolul de legiferare al Parlamentului, astfel că aceasta trebuie și poate fi realizată doar în condiții restrictive. Or, în cauza de față, Guvernul nu a făcut altceva decât să convertească o serie de proiecte de lege care ar fi vizat cele peste 20 de acte normative modificate/completate/prorogate într-unul singur tocmai în scopul de a se încadra, în mod formal, în prescripția normativă a art. 114 alin. (1) din Constituție. Un astfel de proiect de lege eludează, însă, atât litera, cât și scopul textului constituțional, astfel încât legea adoptată prin procedura angajării răspunderii Guvernului este neconstituțională”³⁹.

III. ANALIZĂ STATISTICĂ PRIVIND INSTITUȚIA ANGAJĂRII RĂSPUNDERII GUVERNULUI PENTRU UN PROIECT DE LEGE

După ce am pus în lumină cadrul juridic ce stă la baza instituției care reprezintă obiectul de studiu al cercetării noastre, considerăm relevantă prezentarea unor date în legătură cu utilizarea acestora în sistemul constituțional român. Astfel, în cele ce urmează, vom expune (i) frecvența utilizării acestei proceduri de către Guvernul României, (ii) un indicator de natură politică, *i.e.* moțiunile depuse de parlamentari urmare a angajării răspunderii Guvernului, precum și (iii) un indicator de natură juridică, *i.e.* sesizările adresate Curții Constituționale în urma procedurii de legiferare studiate.

3.1. Frecvența utilizării procedurii angajării răspunderii Guvernului pentru un proiect de lege

Considerăm că indicatorul ce ne permite să observăm cele mai multe nuanțe ale acestei instituții este frecvența situațiilor în care Guvernul a apelat la angajarea răspunderii sale cu privire la un proiect de lege. Astfel, utilizând bazele de date privind procesul legislativ ale Camerei Deputaților⁴⁰ și Senatului⁴¹, am identificat 38 de proiecte de lege pentru care Guvernul și-a angajat răspunderea în perioada cuprinsă între data intrării în vigoare a Constituției României din 1991 până la data realizării acestei lucrări (august 2026).

Expunem, în cele ce urmează, în *Tabelul 1*, proiectele de lege care au făcut obiectul procedurii angajării răspunderii Guvernului, dar și indicatorii pe care îi vom expune *infra*, *i.e.* moțiuni depuse și sesizări de neconstituționalitate.

³⁸ Decizia CCR nr. 298/2006, publicată în M. Of., Partea I, nr. 372 din 28 aprilie 2006.

³⁹ Decizia CCR nr. 61/2020, publicată în M. Of., Partea I, nr. 482 din 5 iunie 2020, par. 77.

⁴⁰ cdep.ro, accesat la data de 24.02.2026.

⁴¹ senat.ro, accesat la data de 24.02.2026.

An	Proiect de lege	Natura legii	Moțiune depusă	Sesizare privind neconstituționalitatea
1998	PL-x nr. 409/1997 Proiect de lege pentru aprobarea O.U.G nr. 88/1997 privind privatizarea Societăților Comerciale	Lege organică	Nu	Da
1999	PL-x nr. 490/1999 Proiect de lege privind Statutul funcționarilor publici	Lege organică	Nu	Da
1999	PL-x nr. 164/1999 Proiect de Lege privind unele măsuri pentru accelerarea reformei economice	Lege ordinară	Da	Nu
2001	PL-x nr. 356/2001 Proiect de Lege privind promovarea investițiilor directe cu impact semnificativ în economie	Lege ordinară	Nu	Nu
2002	PL-x nr. 132/2002 Proiect de Lege privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării	Lege organică	Nu	Nu
2002	PL-x nr. 642/2002 Proiect de Lege privind Codul Muncii	Lege organică	Nu	Da
2003	PL-x nr. 220/2003 Proiect de Lege privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției	Lege organică	Da	Da
2005	PL-x nr. 214/2005 Proiect de Lege privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente	Lege organică	Da	Da
2006	PL-x nr. 43/2006 Proiect de Lege privind reforma în domeniul sănătății	Lege organică	Da	Da
2007	PL-x nr. 713/2007 Proiect de Lege pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali	Lege organică	Nu	Da
2009	PL-x nr. 304/2009 Proiect de Lege privind Codul penal	Lege organică	Nu	Nu

2009	PL-x nr. 305/2009 Proiect de Lege privind Codul civil	Lege organică	Nu	Nu
2010	PL-x nr. 367/2010 Proiect de Lege privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar	Lege organică	Da	Da
2010	PL-x nr. 368/2010 Proiect de Lege privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor	Lege organică	Nu	Da
2010	PL-x nr. 834/2010 Proiectul Legii-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice	Lege organică	Da	Da
2010	PL-x nr. 587/2010 Proiectul Legii educației naționale	Lege organică	Da	Da
2011	PL-x nr. 64/2011 Proiect de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr.53/2003 - Codul Muncii	Lege organică	Da	Da
2011	PL-x nr. 185/2011 Proiectul Legii dialogului social	Lege organică	Nu	Da
2011	PL-x nr. 186/2011 Proiect de Lege privind încadrarea și salarizarea în anul 2011 a personalului didactic și didactic auxiliar din învățământ	Lege ordinară	Nu	Da
2011	PL-x nr. 766/2011 Proiect de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, precum și pentru modificarea art.29 alin.(1) lit.b) din Legea nr.304/2004 privind organizarea judiciară	Lege organică	Nu	Nu
2011	PL-x nr. 767/2011 Proiect de Lege privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale și a alegerilor pentru Camera Deputaților și Senat din anul 2012, precum și pentru modificarea și completarea Titlului I al Legii nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali	Lege organică	Da	Da

2013	PL-x nr. 497/2013 Proiect de Lege privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică	Lege organică	Nu	Da
2019	PL-x nr. 669/2019 Proiect de lege privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative	Lege organică	Nu	Da
2019	PL-x nr. 668/2019 Proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020	Lege ordinară	Nu	Da
2019	PL-x nr. 667/2019 Proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2020	Lege ordinară	Nu	Da
2019	PL-x nr. 655/2019 Proiect de lege privind unele măsuri pentru asigurarea bunei funcționări a instanțelor judecătorești și a parchetelor de pe lângă acestea în anul 2020	Lege organică	Nu	Da
2019	PL-x nr. 656/2019 Proiect de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane	Lege ordinară	Nu	Da
2019	PL-x nr. 657/2019 Proiect de Lege pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2020	Lege ordinară	Nu	Nu
2020	PL-x nr. 2/2020 Proiect de Lege privind modificarea și completarea Legii nr.115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr.215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali	Lege organică	Da	Nu
2023	PL-x nr. 546/2023 Proiect de Lege privind unele măsuri fiscal-bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung	Lege organică	Nu	Da
2025	PL-x nr. 522/2025 Proiect de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu	Lege organică	Nu	Da

2025	PL-x nr. 246/2025 Proiect de lege privind stabilirea unor măsuri de redresare și eficientizare a resurselor publice și pentru modificarea și completarea unor acte normative	Lege organică	Da	Da
2025	PL-x nr. 245/2025 Proiect de lege privind eficientizarea activității unor autorități administrative autonome	Lege organică	Da	Da
2025	PL-x nr. 244/2025 Proiect de lege pentru modificarea și completarea O.U.G. nr.109/2011 privind guvernanța corporativă a întreprinderilor publice	Lege ordinară	Da	Da
2025	PL-x nr. 243/2025 Proiect de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative și pentru stabilirea unor măsuri în domeniul sănătății	Lege ordinară	Da	Da
2025	PL-x nr. 242/2025 Proiect de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu	Lege organică	Nu	Da
2025	PL-x nr. 230/2025 Proiect de lege privind unele măsuri fiscal-bugetare	Lege organică	Da	Da

Tabelul 1. Proiectele de lege pentru care Guvernul și-a angajat răspunderea în intervalul 1998-2025

În urma analizei datelor cuprinse în *Tabelul 1*, putem deduce cu ușurință faptul că anumite cabinete au optat mai mult pentru această procedură de legiferare decât altele. Astfel, se poate remarca faptul că în perioadele 2010-2011, 2019, respectiv 2025, instituția angajării răspunderii Guvernului a fost utilizată cel mai mult din istoria României postdecembriste, cu un număr de 9 proiecte în prima perioadă amintită, 6 în cea de-a doua, respectiv 7 în cea de-a treia perioadă. Aceste perioade de utilizare intensă a instituției de drept constituțional studiate corespund câte unei structuri a Guvernului, neexistând situații în care în fiecare dintre aceste intervale două sau mai multe guverne să se succedă. Afirmatia anterioară conduce, inevitabil, la concluzia că anumite guverne au ales să își promoveze propria politică astfel, pe când majoritatea cabinetelor au respectat procedura de drept comun, lăsând loc dezbaterii parlamentare pentru cvasitotalitatea proiectelor de lege.

Pe această cale, ne punem întrebarea firească - promovarea respectivelor proiecte de lege prin angajarea răspunderii Guvernului chiar era necesară sau executivele menționate au ales această metodă pentru o adoptare care să eludeze dezbaterile parlamentare și dezbaterile din spațiul public ce deseori o însoțește pe cea dintâi, așa încât principiul *majoritatea decide, opoziția se exprimă*⁴² să fie redus doar la posibilitatea parlamentarilor de

⁴² R.D. Popescu, *op. cit.*, p. 53: „Într-o societate democratică, majoritatea are obligația de a accepta minoritatea și de a-i recunoaște dreptul de a se opune, iar, pe de altă parte, opoziția are obligația de a se face acceptată și de a fi recunoscută”. În acest context, considerăm că dreptul de a se opune suferă îngrădiri repetate, ceea ce ne ridică problema dacă este o conduită loială din partea Guvernului de a restrânge atât de frecvent dreptul

a depune moțiuni de cenzură? Cu siguranță, nu suntem în măsură a oferi un răspuns la această întrebare, iar eventuale dezbateri în acest sens ar excede cadrul unui studiu juridic.

Pentru a facilita observarea frecvenței utilizării procedurii, în *Figura 1* se poate identifica numărul proiectelor de lege adoptate pe această cale pentru fiecare an.

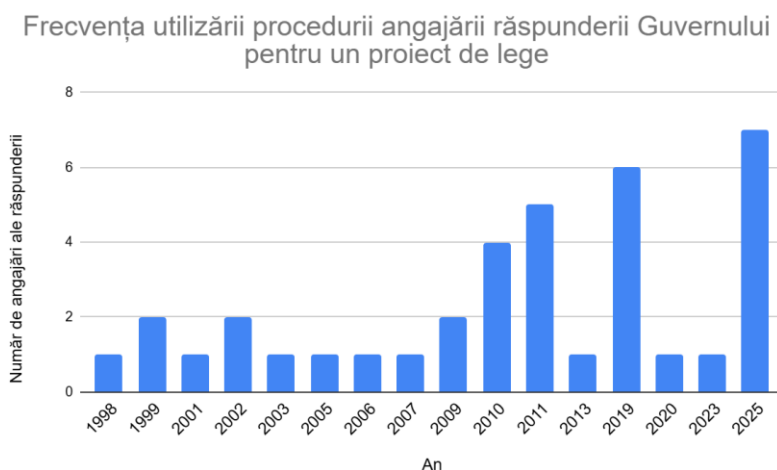


Figura 1. Frecvența utilizării procedurii angajării răspunderii Guvernului pentru un proiect de lege

De asemenea, din examinarea *Tabelului 1*, putem remarca faptul că Guvernul a optat pentru adoptarea unor proiecte de lege prin angajarea răspunderii pentru categorii diverse de acte normative - legi atât ordinare, cât și organice. Astfel, domeniul relațiilor sociale reglementate este extrem de divers, fiind adoptate astfel Codul civil, Codul penal, Codul muncii, Statutul funcționarilor publici, acte normative în domeniul pensiilor, măsuri fiscal-bugetare, Legea educației naționale ș.a. În consecință, din punct de vedere statistic, nu se poate determina o anumită preferință a Guvernului pentru promovarea pe această cale a unor relații sociale determinate, însă putem constata faptul că executivul a ales în repetate rânduri adoptarea unor legi complexe prin angajarea răspunderii sale.

3.2. Indicatorul de natură politică

Ulterior analizei frecvenței utilizării procedurii parlamentare descrise la art. 114 din Legea fundamentală, considerăm adecvat a prezenta și un indicator de natură politică, respectiv ponderea proiectelor de lege promovate prin angajarea răspunderii Guvernului pentru care s-a depus moțiuni de cenzură, ca răspuns al opoziției.

Astfel, în perioada studiată, pentru 15 din totalul de 38 de proiecte de lege promovate prin angajarea răspunderii Guvernului a fost depusă o moțiune de cenzură în temeiul art. 114 alin. (2) din Constituție. Procentual, acest număr reprezintă 39,5% din numărul proiectelor de lege adoptate astfel, așa cum reiese din *Figura 2*.

Concluzia ce poate fi trasă în urma acestui procent este că opoziția parlamentară, în ciuda dezbaterilor eludate în procesul de adoptare a proiectelor de lege, nu pierde ocazia inițierii controlului parlamentar cu sancțiune atunci când consideră că soluția promovată de

opoziției de a-și exprima viziunea asupra proiectului de lege, lăsând doar calea moțiunii de cenzură ca formă de reacție.

executiv nu corespunde cu interesul general. Nu se poate vorbi, raportat la întreaga perioadă, nici despre un abuz al utilizării acestui instrument aflat în sprijinul opoziției, dar nici despre neutilizarea acestuia, găsindu-ne într-o situație echilibrată, în care cei care nu se află la guvernare își calculează atent șansele pe care le au introducând moțiunea de cenzură provocată.

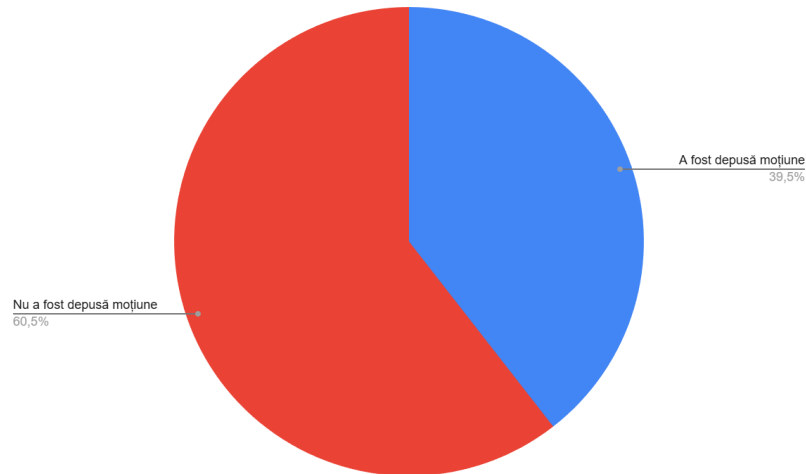


Figura 2. Ponderea proiectelor de lege pentru care a fost depusă moțiune de cenzură (albastru) din totalul proiectelor de lege promovate prin angajarea răspunderii Guvernului

3.3. Indicatorul de natură juridică

În finalul acestui capitol am ales să prezentăm poate cel mai important dintre indicatori, cel pe care l-am intitulat „de natură juridică”, reprezentat de numărul de sesizări de neconstituționalitate depuse cu privire la proiectele de lege adoptate pe calea angajării răspunderii Guvernului. Amintim că în cadrul procedurii derulate în fața instanței de contencios constituțional pot fi aduse atât critici de neconstituționalitate extrinsecă, *i.e.* vicii de procedură, cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă, *i.e.* susțineri privind neconstituționalitatea substanței textului proiectului de lege ce face obiectul controlului realizat de Curtea Constituțională.

Acest indicator este cu atât mai important încât poate semnala un potențial abuz al executivului în utilizarea procedurii, acesta putând fi în situația de a forța chiar liniile trasate de constituentul român.

Din punct de vedere statistic, 29 din cele 38 de proiecte de lege adoptate prin procedura prevăzută la art. 114 din Constituție au făcut obiectul unei sesizări înaintate Curții Constituționale, reprezentând 76,3% din total, așa cum reiese și din *Figura 3*.

Într-adevăr, acest indicator nu este unul care examinează constituționalitatea proiectelor, având în vedere că parlamentarii pot utiliza dreptul de sezină conferit de art. 146 lit. a) din Constituție cu scopul de a amâna intrarea în vigoare a legii sau în speranța ca aceasta să cunoască modificări, în urma declarării unor texte ca fiind neconstituționale. Cu toate acestea, având în vedere că, potrivit art. 10 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale⁴³, „sesizările trebuie făcute în formă scrisă și motivate”, considerăm că, din moment ce autorii criticilor de neconstituționalitate au reușit să își

⁴³ Republicată în M. Of., Partea I, nr. 807 din 3 decembrie 2010, cu modificările și completările ulterioare.

motiveze actele de sesizare, există o oarecare probabilitate ca actele normative atacate să fie, într-adevăr, afectate de anumite vicii de neconstituționalitate.

Ulterior exercitării dreptului de sezină, în urma exercitării controlului de către instanța de contencios constituțional, doar 8 dintre cele 29 de obiecții au fost admise, reprezentând 27,59% din numărul de cereri înaintate și 21,05% din totalul proiectelor de lege pentru care Guvernul și-a angajat răspunderea.

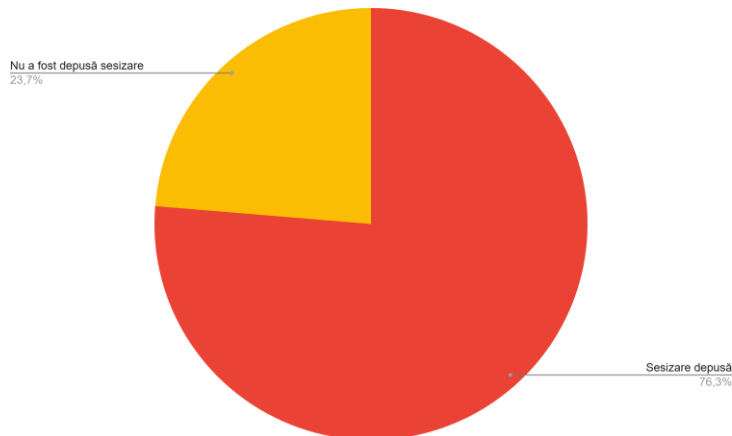


Figura 3. Ponderea proiectelor de lege pentru care a fost depusă sesizare de neconstituționalitate (roșu) din totalul proiectelor de lege promovate prin angajarea răspunderii Guvernului

IV. ANGAJAREA RĂSPUNDERII GUVERNULUI ÎN DREPTUL COMPARAT

Angajarea răspunderii Guvernului, deși este o procedură parlamentară apărută în spațiul românesc cu ocazia adoptării Constituției din 1991, nu este o instituție de drept constituțional nou apărută în ansamblul sistemelor de drept. După cum vom arăta *infra*, modalitatea aceasta atipică de legiferare este de origine franceză, întâlnind, de altfel, procedee similare pe teritoriul mai multor state ale Uniunii Europene.

În cele ce urmează, pentru a dobândi o imagine mai clară asupra acestei proceduri indirecte de adoptare a legilor, vom prezenta instituția din perspectiva constituțiilor altor state ce o prevăd, realizând o analiză sumară a particularităților din fiecare sistem constituțional.

4.1. Modelul francez

Constituția Republicii Franceze⁴⁴ prevede faptul că Consiliul de Miniștri își poate angaja răspunderea pentru (i) un program, (ii) o declarație de politică generală sau (iii) pentru un proiect de lege⁴⁵. Pentru toate cele trei obiecte ale angajării răspunderii este prevăzut un răspuns din partea Adunării Naționale - în cazul programului și a declarației de politică generală, posibilitatea de a depune moțiuni de cenzură, fără un termen pentru depunere,

⁴⁴ Adoptată în anul 1875, revizuită succesiv până în 8 martie 2024, prin Legea constituțională nr. 2024-200, publicată în Journal Officiel de la République Française nr. 54 din 9 martie 2024.

⁴⁵ Pentru detalii despre sistemul constituțional francez, a se vedea I. Muraru, R.-M. Cazanciuc, în Șt. Deaconu (coord), CODEX CONSTITUȚIONAL. vol I, Ediția 2, Ed. Cartier, Chișinău, 2024, pp. 533-568.

dar cu un termen de dezbatere și vot de 48 de ore de la depunere, iar în cazul proiectului de lege, oportunitatea de a iniția în termen de 24 de ore de la angajarea răspunderii, cu același termen de dezbatere și vot de 48 de ore de la depunere.

Observăm, așadar, o primă deosebire între sistemul francez și cel român - în timp ce în România, angajarea răspunderii se face în fața celor două Camere, în ședință comună, în Republica Franceză este suficient ca Prim-ministrul să se prezinte în fața Camerei inferioare, *i.e.* Adunarea Națională.

O altă diferență între cele două sisteme este aceea că, față de sistemul constituțional român, în care nu există vreo diferență procedurală între moțiunea depusă în cazul programului, declarației de politică generală sau proiectului de lege, în sistemul francez regăsim un regim particular în cazul proiectului de lege.

Întrucât lucrarea de față vizează în principal angajarea răspunderii Guvernului pentru un proiect de lege, propunem să ne îndreptăm atenția în cele ce urmează doar către acest obiect al procedurii parlamentare.

Așa cum reiese din sediul materiei, art. 49 din Constituția Republicii Franceze⁴⁶, Consiliul de Miniștri își poate angaja răspunderea doar pentru proiect de lege cu un obiect de reglementare bine determinat, *i.e.* finanțele publice ori finanțarea sistemului de securitate socială, precum și un singur alt proiect de lege, indiferent de obiect, dacă nu este adoptată o moțiune de cenzură. Considerăm că această limitare a relațiilor sociale ce pot fi reglementate prin această modalitate indirectă de legiferare este o soluție optimă oferită de constituantul francez. Pe această cale, este diminuată puterea discreționară aflată în mâna Consiliului de Miniștri de a promova proiecte de lege utilizând această modalitate, reducând cu mult posibilitatea unui abuz de putere din partea puterii executive și încurajând o colaborare loială între cele două instituții fundamentale.

O altă particularitate din textul fundamental francez este reprezentată de numărul de proiecte de lege ce pot fi promovate pe această cale într-o sesiune parlamentară. Din interpretarea literală a art. 49, secvențele „*votarea unui proiect de lege*” și „*în acest caz, proiectul de lege este considerat adoptat, cu excepția cazului în care o moțiune de cenzură, depusă în termen de 24 de ore, este votată în condițiile prevăzute de alineatul de mai sus. În plus, Prim-ministrul poate recurge la această procedură pentru un alt proiect de lege din aceea sesiune*”, deducem că regula este că Prim-ministrul poate prezenta în fața Adunării Naționale doar două proiecte de lege pentru care el, alături de Consiliul de Miniștri, își angajează răspunderea pe sesiune parlamentară. Pe această cale, alături de limitarea relațiilor sociale supuse reglementării în această manieră, constituantul francez atenuează încă o dată puterea executivului.

Astfel, Prim-ministrul, alături de Consiliul de Miniștri, trebuie să manifeste prudență în momentul în care optează pentru utilizarea procedurii de drept constituțional, calculând

⁴⁶ Art. 49: „(...) După deliberarea din cadrul Consiliului de Miniștri, Prim-ministrul poate să angajeze răspunderea Guvernului în fața Adunării Naționale pentru votarea unui proiect de lege privind finanțele publice sau finanțarea sistemului de securitate socială. În acest caz, proiectul de lege este considerat adoptat, cu excepția cazului în care o moțiune de cenzură, depusă în termen de 24 de ore, este votată în condițiile prevăzute de alineatul de mai sus. În plus, Prim-ministrul poate recurge la această procedură pentru un alt proiect de lege din aceea sesiune” - text tradus în limba română și preluat din *I. Muraru, R.-M. Cazanciuc, în Șt. Deaconu (coord.), op. cit., p. 551.*

cu grijă șansele ca fiecare proiect de lege să treacă de Parlament⁴⁷ și apelând la angajarea răspunderii *in extremis*, atunci când nu poate coagula o majoritate care să permită adoptarea unui proiect de lege important pentru realizarea politicii propuse de Consiliul de Miniștri.

Un alt detaliu important privitor la proiectele de lege pentru care se angajează răspunderea este că, pentru ca Prim-ministrul și Consiliul de Miniștri să își angajeze răspunderea cu privire la proiectul cu obiect nedeterminabil este necesar ca mai întâi să își fi angajat răspunderea cu privire la proiectul ce vizează finanțele publice/finanțarea sistemului de securitate socială. Ordinea nu poate fi schimbată, așa încât executivul să profite de acest instrument de legiferare pentru a-și realiza anumite obiective politice înainte de a asigura anumite măsuri în domeniile expres prevăzute de textul fundamental.

În urma acestei analize a art. 49 din Constituția Republicii Franceze, nu putem decât să apreciem acest model pentru limitele impuse de constituentul francez, care a ales anumite soluții legislative pentru a promova activ mai ales echilibrul, parte a principiului separării și echilibrului puterilor în democrația constituțională, și colaborarea loială între instituțiile fundamentale.

Desigur, constituentul român a făcut o alegere potrivită alegând modelul francez în anul 1991, chiar cu problemele sale (până la revizuirea Constituției Republicii Franceze din anul 2008, nu existau limite privind obiectul și numărul proiectelor de lege pentru care se putea apela la angajarea răspunderii, în a noua legislatură franceză, procedura fiind utilizată de 39 de ori⁴⁸). Considerăm că, odată relevante problemele din sistemul francez, în România ar fi trebuit reluate dezbaterile privind conținutul art. 114 din Constituție, astfel încât și Legea fundamentală română să impună limite astfel încât prerogativele puterii executive să fie restrânse în această materie.

4.2. Modelul italian

Legiutorul italian a preferat să utilizeze un mecanism diferit față de constituentul român și de cel francez, însă acest mecanism surprinde destul de bine substanța angajării răspunderii Guvernului, drept care am ales să îl prezentăm în paragrafele următoare.

Astfel, *questione di fiducia* („votul de încredere” - traducerea noastră) reprezintă o specie a motiunii de cenzură, instrument de control parlamentar reglementat de art. 94 din Constituția Republicii Italiene⁴⁹. În baza bicameralismului perfect italian⁵⁰, pentru a fi demis⁵¹, Președintele Consiliului de Miniștri trebuie să își piardă încrederea în fața atât în fața Camerei Deputaților, cât și în fața Senatului.

⁴⁷ Asemenea sistemului constituțional român, și în Republica Franceză este recunoscut dreptul de inițiativă legislativă executivului, cu particularitatea că titular este Prim-ministrul, care are obligația dezbaterii acestora mai întâi în Consiliul de Miniștri (a se vedea art. 39 din Constituția Republicii Franceze, *idem*, p. 548).

⁴⁸ M. Safta, Angajarea răspunderii Guvernului pentru un proiect de lege. Jurisprudența Curții Constituționale în materie, în Buletinul Curții Constituționale nr. 2/2010, Ed. R.A. „Monitorul Oficial”, p. 28.

⁴⁹ Adoptată în anul 1947, revizuită succesiv până în 2022, prin Legea constituțională nr. 1/2022, publicată în Gazzetta Ufficiale, Parte Prima nr. 44 din 22 februarie 2022; Pentru detalii despre sistemul constituțional italian, a se vedea S.G. Barbu, în Șt. Deaconu (coord.), *op. cit.*, pp. 679-714.

⁵⁰ Precizat expres în texte fundamentale precum art. 70 din Constituția Republicii Italiene: „Funcția legislativă este exercitată în comun de ambele Camere”, text tradus în limba română și preluat din S.G. Barbu, în Șt. Deaconu (coord.), *op. cit.*, p. 696. Având în vedere faptul că bicameralismul perfect se manifestă în funcția de legiferare, considerăm că acesta se manifestă și în funcția de control parlamentar.

⁵¹ Mai exact, pentru a fi obligat să demisioneze.

Textul art. 94 din Constituția italiană conține doar procedura de vot a unei moțiuni de cenzură, *i.e.* vot majoritar, prin apel nominal, inițiat de minim o zecime din membrii fiecărei camere și dezbătut după minim 3 zile de la depunerea textului moțiunii. Pasajele ce ne interesează în studiul *questione di fiducia* se regăsesc la nivel infraconstituțional, în cuprinsul Regulamentului Camerei Deputaților⁵² și Regulamentului Senatului⁵³.

Sediul materiei îl reprezintă art. 116 din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 161 din Regulamentul Senatului. Textele regulamentare conțin norme similare, comportând câteva adăugiri în cazul Regulamentului Camerei Deputaților, drept care vom analiza acest text⁵⁴.

Așadar, din studiul art. 116 pct. 1 din Regulamentul Camerei Deputaților, remarcăm un obiect diferit al angajării răspunderii față de cel din sistemul constituțional român. Pe când în România instituția vizează programe, declarații de politică generală sau proiecte de lege, în Italia votul se face cu privire la articole din proiecte de lege, amendamente, moțiuni, rezoluții sau puncte de pe ordinea de zi a Camerei.

Nu putem a nu observa și miza acestei *questione di fiducia* - în cazul în care votul este favorabil, Consiliul de Miniștri își păstrează încrederea Camerei respective și articolul în forma dorită de executiv este adoptat, neutralizând, pe această cale, toate celelalte amendamente depuse; în cazul în care votul este nefavorabil, Consiliul de Miniștri își pierde încrederea din partea Camerei în care a avut loc ridicarea *questione di fiducia*.

Efectul celor două instituții - cea română și cea italiană - este același: adoptarea unor texte normative în forma dorită de Guvern. Cu toate acestea, procedura este complet diferită. Pe când în România, votul în cazul angajării răspunderii este excepția, apărând ca reacție a opoziției parlamentare prin introducerea unei moțiuni de cenzură, în Italia votul este regula, încrederea în politica Guvernului nefiind prezumată, declanșându-se automat controlul parlamentar cu sancțiune. Așadar, Consiliul de Miniștri trebuie să dovedească mult mai multă prudență decât Guvernul României, pentru care moțiunea de cenzură poate apărea doar în

⁵² conoscere.camera.it, accesat la data de 31.07.2026.

⁵³ senato.it, accesat la data de 31.07.2026.

⁵⁴ „Art. 116:

1. Dacă Guvernul ridică votul de încredere cu privire la aprobarea sau respingerea amendamentelor la articolele unor proiecte de lege, ordinea luărilor de cuvânt și a votului, stabilită prin Regulament, rămâne neschimbată.
2. Dacă Guvernul ridică votul de încredere cu privire la menținerea unui articol, votul asupra articolului are loc după prezentarea tuturor amendamentelor depuse. Dacă Camera votează favorabil, articolul este aprobat, iar toate amendamentele sunt considerate respinse. Aceeași procedură se aplică dacă votul de încredere este ridicat cu privire la un punct de pe ordinea de zi, o moțiune sau o rezoluție. Dacă proiectul de lege este format dintr-un singur articol, Guvernul poate ridica votul de încredere asupra aceluia articol, fără a aduce atingere votului final asupra proiectului de lege.
3. Votul de încredere are loc prin apel nominal, nu mai devreme de douăzeci și patru de ore, cu excepția cazului în care grupurile parlamentare convin altfel. Un deputat din fiecare grup are dreptul să facă o declarație cu privire la votul său. Președintele acordă cuvântul și unui deputat din fiecare componentă politică a Grupului Mixt, precum și deputaților care intenționează să voteze diferit față de poziția declarată a propriului grup, stabilind totodată procedurile și limitele de timp pentru astfel de intervenții.
4. Nu se poate solicita vot de încredere din partea Guvernului în chestiuni cu privire la propuneri de anchete parlamentare, amendamente la Regulament și interpretările sau chestiunile de procedură aferente, autorizații de procedură și validarea alegerilor, numiri, chestiuni de natură personală, sancțiuni disciplinare și, în general, chestiuni privind funcționarea internă a Camerei și toate subiectele pentru care Regulamentul prevede votul prin ridicarea mâinii sau prin vot secret.” - traducerea noastră.

anumite situații, în situații nu atât de des întâlnite (a se vedea *supra*, secțiunea 3.2.), ori ca executivul italian să fie susținut de o majoritate parlamentară cel puțin confortabilă.

Ca particularitate a instituției *questione di fiducia* mai întâlnim și regimul derogatoriu față de cel al moțiunii de cenzură obișnuite, reglementate în cuprinsul art. 94 din Constituția Republicii Italiene⁵⁵ - termenul de minim 24 de ore pentru vot față de cele 72 din Legea fundamentală italiană. Justificăm acest aspect prin faptul că votul de neîncredere de drept comun este inițiat de membrii Camerei Deputaților/Senatului, iar *questione di fiducia* este inițiată chiar de Consiliul de Miniștri, acesta fiind deja pregătit pentru a-și susține punctul de vedere în fața legislativului.

Întâlnim și în sistemul italian limite privind utilizarea *questione di fiducia* - procedura parlamentară nu poate fi utilizată, așa cum reiese din conținutul art. 116 pct. 4 pentru aspecte ce fac obiectul autonomiei parlamentare, precum decizia de a iniția anchete parlamentare, adoptarea de amendamente la regulamentele parlamentare, aspecte procedurale, aspecte în materie electorală, sancțiuni disciplinare și alte chestiuni legate de organizarea internă a Camerelor. O altă limită pur procedurală este aceea că nu poate fi solicitat vot de încredere de către Consiliul de Miniștri pentru subiecte pentru care la nivel regulamentar este prevăzută modalitatea de vot a ridicării de mână sau aceea a votului secret.

În urma analizei normative a *questione di fiducia*, considerăm că sistemul italian manifestă o atenție mult mai mare față de controlul parlamentar sub care se află Consiliul de Miniștri. Acest aspect nu este unul negativ, având în vedere că, așa cum este normal, Parlamentul este unica autoritate legiuitoare. Astfel, această prudență poate excesivă este una justificată, având în vedere faptul că legislativul trebuie să aibă un cuvânt de spus în ceea ce privește sistemul normativ ce are ca principal destinatar chiar cetățeanul.

Ca aspect mai puțin dorit este îngreunarea procedurii de legiferare. Astfel, adoptarea textului supus unei *questione di fiducia* este suspendată pentru minim 24 de ore, aspect oarecum contraproductiv în situația în care intrarea în vigoare a legii comportă o oarecare urgență. Cu toate acestea, și îngreunarea adoptării legii se justifică, din motive legate de calitatea legii, necesitatea unui control efectiv și garantarea unor principii fundamentale, precum principiul separației și echilibrului puterilor în democrația constituțională sau principiul statului de drept.

4.3. Modelul german

Asemenea sistemului italian, și sistemul german este atipic față de cel român și de cel francez în privința modalității indirecte de legiferare care este denumită de constituentul român angajare a răspunderii Guvernului. De această dată, însă, toate reglementările în acest sens se regăsesc la nivel constituțional, în Legea fundamentală a Republicii Federale Germania⁵⁶.

Germania dispune de un sistem complex prin care un proiect de lege să fie adoptat în forma dorită de Cancelarul Federal, întemeiat pe două instituții de drept constituțional german - votul de încredere și urgența legislativă. În cele ce urmează, vom prezenta procedura de urmat pentru a ajunge la rezultatul dorit de Cancelar din prisma celor două instituții.

⁵⁵ S.G. Barbu, în *Șt. Deaconu* (coord.), *op. cit.*, p. 700.

⁵⁶ Adoptată în 1949, revizuită pentru ultima dată în martie 2025, prin Legea de modificare a Legii fundamentale, publicată în *Bundesgesetzblatt, Teil I*, nr. 94 din 24 martie 2025. Pentru detalii despre sistemul constituțional german, a se vedea I. Muraru, R.-M. Cazanciuc, în *Șt. Deaconu* (coord.), *op. cit.*, pp. 569-634.

În primul rând, pentru a demara o asemenea procedură de adoptare forțată a unui proiect de lege, acesta trebuie să fie înregistrat la Bundestag. În timpul procedurii legislative, Cancelarul Federal are dreptul de a introduce o moțiune pentru un vot de încredere, potrivit art. 68 din Legea fundamentală germană⁵⁷, legând acest vot privind mandatul său chiar de adoptarea legii. În cazul în care moțiunea este adoptată cu majoritate absolută, mandatul continuă și legea este adoptată. În caz contrar, Cancelarul poate propune Președintelui Federal dizolvarea Bundestagului, iar dizolvarea legislativului poate fi dispusă doar în cazul în care până la decizia Președintelui nu este ales un nou Cancelar Federal.

Cu toate acestea, mecanismul este unul mult mai complex în cazul în care moțiunea privind votul de încredere este respinsă. Astfel, cadrul constituțional oferit de art. 68 devine insuficient, completându-se cu art. 81 din Constituția germană⁵⁸. Astfel, în cazul în care nu este dizolvat încă Bundestagul, în perioada dintre respingerea moțiunii și decizia Președintelui Federal de dizolvare a legislativului, la cererea Guvernului și cu aprobarea Bundesratului, Președintele Federal poate declara starea de urgență legislativă cu privire la un proiect de lege declarat urgent de către executiv.

În continuare, proiectul revine pe masa Bundestagului. Acesta are posibilitatea de a-l adopta sau de a-l respinge pentru a doua oară. În cazul în care proiectul este din nou respins sau este adoptat într-o formă neacceptată de către Guvernul Federal, forma inițială a acestuia devine lege, sub condiția aprobării de către Bundesrat. De asemenea, dacă în termen de 4 săptămâni de la reprimirea proiectului Bundestagul nu se pronunță, proiectul de lege se va bucura de o adoptare tacită.

Situația devine și mai amenințătoare pentru legislativ din prisma păstrării atributului de autoritate legiuitoare întrucât, potrivit art. 81 alin. 4 din Legea fundamentală a Republicii Federale Germania, declararea urgenței legislative deschide poarta aceleiași proceduri ca cea expusă în paragraful anterior pentru toate proiectele de lege respinse de Bundestag din întreaga perioadă a mandatului Cancelarului Federal pentru o perioadă de 6 luni.

⁵⁷ „Art. 68. Votul de încredere

1. Dacă o moțiune a Cancelarului Federal pentru un vot de încredere nu este susținută de majoritatea membrilor Bundestagului, Președintele Federal, la propunerea Cancelarului Federal, poate dizolva Bundestagul în douăzeci și una de zile. Dreptul de dizolvare este anulat imediat ce Bundestagul alege un alt Cancelar Federal, cu votul majorității membrilor săi.

2. Între moțiune și vot trebuie să treacă 48 de ore.”, text tradus în limba română și preluat din *I. Muraru, R.-M. Cazanciuc, în Șt. Deaconu (coord.), op. cit., p. 592.*

⁵⁸ „Art. 81. Urgența legislativă

1. Dacă, în situațiile descrise în articolul 68, Bundestagul nu este dizolvat, Președintele Federal, la cererea Guvernului Federal și cu acordul Bundesratului, poate declara starea de urgență legislativă cu privire la un proiect de lege, dacă Bundestagul respinge proiectul, deși Guvernul Federal l-a declarat ca fiind urgent. Același lucru este valabil și dacă un proiect de lege a fost respins, deși Cancelarul Federal l-a combinat cu o moțiune, în conformitate cu articolul 68.

2. Dacă, după declararea unei stări de urgență legislativă, Bundestagul respinge din nou proiectul de lege sau îl adoptă într-o versiune pe care Guvernul Federal o declară ca inacceptabilă, se consideră că proiectul de lege a devenit lege, în măsura în care acesta primește acordul Bundesratului. Același lucru este valabil dacă Bundestagul nu adoptă proiectul de lege în termen de patru săptămâni de la reintroducerea acestuia.

3. Pe durata mandatului Cancelarului Federal, oricare alt proiect de lege respins de Bundestag poate deveni lege, conform alineatelor 1 și 2 ale acestui articol, într-o perioadă de șase luni de la declararea inițială a stării de urgență legislativă. După expirarea acestei perioade, nu se mai poate declara o altă stare de urgență legislativă pe durata mandatului aceluiași Cancelar Federal.

4. Prezenta Lege fundamentală nu poate fi modificată, abrogată sau suspendată, total sau parțial, printr-o lege adoptată în baza alineatului 2 al acestui articol.”, *idem*, p. 599.

Deși procedura constituțională reieșită din coroborarea art. 68 și 81 din Constituția germană dă dovadă de mult prea multă putere în sarcina Guvernului Federal, constituantul german a înțeles să traseze și anumite limite. Astfel, nu poate fi declarată urgență legislativă mai mult de o singură dată pe parcursul mandatului aceluiași Cancelar Federal și nu pot fi adoptate după această procedură derogatorie legi de revizuire a Constituției.

Observăm și aici, la fel ca în cazul modelului italian, diferența fundamentală reieșită din modalitatea de adoptare de la art. 68 - regula este votul unei moțiuni prin care se reafirmă încrederea în politica promovată de Cancelarul Federal, pe când, în cazul art. 114 din Constituția României, regula este inexistența unui vot, acesta survenind în mod excepțional, ca răspuns din partea Parlamentului, ca replică față de neîncrederea în Guvern dobândită (și) prin angajarea răspunderii cu privire la un anumit proiect de lege.

În plus, o altă diferență considerabilă este aceea că, în sistemul constituțional român, angajarea răspunderii Guvernului vizează exclusiv un proiect de lege pentru fiecare asemenea procedură. La pol opus, sistemul german permite, în cazul declanșării urgenței legislative, extinderea procedurii de adoptare forțată la un număr mult mai mare de proiecte, aspect, din păcate, tot capabil de a vulnerabiliza un raport echilibrat și loial de putere între autoritățile federale, eludând complet opinia Bundestagului prin adoptarea unui număr semnificativ de proiecte de lege deja respinse de către acesta.

V. CONSIDERAȚII ASUPRA INSTITUȚIEI ȘI PROPUNERI DE LEGE FERENDA

În urma studiului cadrului juridic ce stă la baza procedurii de legiferare pe cale indirectă, statisticilor privitoare la aceasta, dar și variațiilor acesteia din alte sisteme europene de drept, considerăm necesară expunerea unor opinii, însă și oferirea unor propuneri pentru o eventuală revizuire a textului art. 114 din Constituție privind angajarea răspunderii Guvernului.

5.1. Obiectul angajării răspunderii Guvernului

Așa cum am arătat *supra*, subsecțiunile 2.1.1. și 2.2.1., obiectul procedurii îl constituie un program, o declarație de politică generală sau un proiect de lege, singura detaliere în cel din urmă caz fiind că proiectul de lege poate fi de obiectul legii ordinare sau celei organice.

5.1.1. Sfera relațiilor sociale ce pot fi reglementate prin angajarea răspunderii Guvernului

Considerăm că sfera relațiilor sociale ce pot fi reglementate pe această cale este extrem de vastă, fapt ce dă oportunitatea executivului ca, în cazul unui abuz de putere, să se transforme într-un al doilea legiuitor, dacă opoziția parlamentară nu este suficient de bine coagulată. Astfel, apreciem că o restrângere a obiectului de reglementare a proiectelor de lege pentru care Prim-ministrul poate invoca art. 114 din Legea fundamentală ar putea aduce mai mult echilibru în ceea ce privește utilizarea modalității atipice de legiferare, evitând situații precum avântul nemaiîntâlnit de până acum din anul 2025 (a se vedea *supra*, secțiunea 3.1.) și apelând la aceasta numai *in extremis*, în conformitate cu jurisprudența constituțională (a se vedea *supra*, subsecțiunea 2.2.3.).

Salutăm, pe această cale, modalitatea de reglementare din Constituția Republicii Franceze, care, în urma revizuirii din anul 2008, a reușit să îngusteze parțial sfera relațiilor sociale ce pot fi reglementate astfel, punând condiția ca unul din cele două proiecte de lege ce fac obiectul angajării răspunderii să fie, în mod necesar, privitor la finanțele publice sau la finanțarea sistemului de securitate socială.

În opinia noastră, considerăm oportună introducerea unui alineat în cuprinsul art. 114 din Constituție care să respecte limitele utilizării acestei proceduri, ca în cazul art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală, privitor la limitele delegării legislative. Așadar, ar fi păstrată interdicția în ceea ce privește legile constituționale, ar fi preluate aceleași obiecte de reglementare ca în art. 115 alin. (6)⁵⁹, doar că sintagma din articolul preluat „nu pot afecta” nu va fi și ea inclusă, trasând o limită absolută a reglementării.

Suplimentar, Guvernul nu ar trebui să își angajeze răspunderea cu privire la legile bugetare, aspect ce deja s-a întâmplat în anul 2019 (a se vedea *supra*, secțiunea 3.1.), sau cu privire la legile prin care se stabilesc venituri fiscale, având în vedere că parlamentele au fost „create la origine cu misiunea unică de a consimți asupra stabilirii unor impozite”⁶⁰.

Nu în ultimul rând, în spiritul respectării opiniei corpului electoral, considerăm necesară și valorificarea răspunsurilor oferite de acesta la referendumul național din 2019. În cadrul acestuia, cetățenii cu drept de vot au fost puși să răspundă la întrebarea „sunteți de acord cu interzicerea adoptării de către Guvern a ordonanțelor de urgență în domeniul infracțiunilor, pedepselor și al organizării judiciare și cu extinderea dreptului de a ataca ordonanțele direct la Curtea Constituțională?”. Conform Procesului-verbal nr. 1/RFR2/BEC/PE/2019 din 3 iunie 2019⁶¹, din 7516781 de voturi valabil exprimate, 6477865 dintre acestea, reprezentând 86,17%, au cuprins răspunsul „DA”.

Suntem de părere că dacă cetățenii români cu drept de vot nu au fost de acord cu delegarea legislativă în domeniul infracțiunilor, pedepselor și al organizării judiciare, *a fortiori*, aceștia nu sunt de acord nici cu utilizarea angajării răspunderii Guvernului în aceste domenii, drept care opinăm în sensul includerii acestor obiecte în eventualele limite ale utilizării modalității indirecte de legiferare.

5.1.2. Un nou obiect al instituției

În data de 1 septembrie 2025, Guvernul și-a angajat răspunderea în ședința comună a celor două Camere cu privire la 5 proiecte de lege. Pentru patru dintre acestea, opoziția parlamentară a depus moțiuni de cenzură⁶².

Am putut remarca, astfel, cum, cu același scop principal, *i.e.* retragerea încrederii Guvernului, au fost redactate 4 documente și au fost dezbătute și votate 4 moțiuni de cenzură. Considerăm că, în ipoteza unei reglementări diferite, de natură a permite acest lucru, o singură moțiune provocată ar fi fost suficientă pentru respingerea tuturor proiectelor de lege.

⁵⁹ *I.e.* regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică.

⁶⁰ R.D. Popescu, *op. cit.*, p. 33.

⁶¹ europarlamentare2019.bec.ro, accesat la data de 01.08.2026.

⁶² Moțiunile de cenzură MC 3/03.09.2025, MC 4/03.09.2025, MC 5/03.09.2025 și MC 6/03.09.2025, disponibile la cdep.ro, accesat la data de 01.08.2026.

Așadar, opinăm în sensul unui nou obiect al instituției - pachetul de legi. În acest sens, în cazul în care Prim-ministrul angajează răspunderea Guvernului în aceeași zi cu privire la mai multe proiecte de lege, opoziția parlamentară va avea oportunitatea de a introduce o singură moțiune de cenzură, salvând pe această cale timp prețios, care poate fi utilizat pentru dezbaterile altor inițiative legislative. Utilizând acest model, efectul adoptării moțiunii de cenzură provocate ar fi, pe lângă demiterea Guvernului, respingerea tuturor proiectelor de lege pentru care s-a angajat răspunderea.

Desigur, acest pachet legislativ ar trebui să reflecte fie o singură sferă a relațiilor sociale, fie mai multe asemenea sfere, aflate însă în strânsă legătură, cu scopul realizării unui obiectiv de politică publică unic.

Conceptul de pachet de legi ar fi utilizat de la momentul angajării răspunderii și până la încheierea procedurii parlamentare. Astfel, în momentul în care legile adoptate astfel ar ajunge spre promulgare, acestea își vor recăpăta individualitatea, același lucru întâmplându-se și în cazul sesizării Curții Constituționale cu o obiecție/excepție de neconstituționalitate. Singura împrejurare în care legătura ar continua este cazul în care în fața instanței de contencios constituțional însăși procedura angajării răspunderii ar fi contestată. Pe această cale, singura modificare ar fi una legată de procedură, oferind un plus de suplețe procesului decizional de la art. 114 din Constituție.

5.2. Frecvența angajării răspunderii Guvernului

Cadrul oferit de Constituție și de jurisprudența constituțională nu impune Guvernului o limită în ceea ce privește frecvența utilizării angajării răspunderii. Considerăm că acest lucru nu a fost inclus în Legea fundamentală până acum tocmai pentru că numărul proiectelor de lege pentru care s-au utilizat dispozițiile art. 114 nu a fost unul ridicat de-a lungul timpului.

Cu toate acestea, trendul ascendent din anul 2025 nu ne face decât să ne întrebăm dacă ar trebui trasate anumite limite temporale pentru utilizarea procedurii.

Așadar, pentru a preîntâmpina un potențial abuz de drept din partea Guvernului, propunem un număr de maxim 3 proiecte pentru care executivul își poate angaja răspunderea pentru fiecare sesiune parlamentară ordinară, respectiv un proiect de lege pentru fiecare sesiune extraordinară.

Astfel, executivul își va calcula mult mai atent calea prin care își va promova politicile publice - procedura legislativă de drept comun, procedura legislativă de urgență, delegarea legislativă, în limitele stabilite de art. 115 din Constituție sau angajarea răspunderii, alegând modalitatea potrivită pentru fiecare inițiativă și apelând la cea din urmă procedură *in extremis*, atunci când dorește recoagularea unei majorități satisfăcătoare continuării activității sale.

CONCLUZII

În urma trendului ascendent din 2025 al utilizării procedurii, anii următori pot fi folosiți drept oportunitate de reflecție asupra neajunsurilor instituției angajării răspunderii Guvernului.

Raportul dintre Parlament și Guvern ce face obiectul acestei cercetări are, asemenea multor instituții, aspecte pozitive și aspecte negative. Nu putem, astfel, face abstracție de

rolul angajării răspunderii de coagulare a majorității parlamentare, de păstrare a legitimității executivului sau de urgentare a parcursului de adoptare a unui text normativ.

Cu toate acestea, Guvernul are obligația de a coopera loial cu Parlamentul și de a-i menține atributul de unică autoritate legiuitoare a țării. Astfel, această procedură trebuie privită cu rezerve de înșuși executivul, calculând foarte bine momentul oportun de a recurge la prerogativele oferite de art. 114 din Legea fundamentală.

Pe lângă colaborarea într-un spirit de loialitate din partea Guvernului, având în vedere durata relativ redusă a mandatului cabinetelor, sugerăm oferirea unui caracter prioritar conținutului art. 114 cu ocazia următoarei revizuii constituționale, așa încât să fie trasate limite clare în privința obiectului procedurii și frecvenței cu care se poate apela la aceasta.

Numai prin reconfigurarea instituției, asemenea Franței în anul 2008, „podul” - raportul dintre legislativ și executiv - va înceta să se mai „clatine” - neîncrederea Parlamentului în Guvern, însă nematerializată printr-o moțiune de cenzură de drept comun.