



# **PRACTICA ANGAJĂRII RĂSPUNDERII GUVERNULUI ÎN FAȚA PARLAMENTULUI CONTRAVINE PRINCIPIULUI SEPARAȚIEI PUTERILOR ÎN STAT ȘI SUBMINEAZĂ STATUL DE DREPT**

*Practica franceză ar invalida angajarea r spunderii a 20 din cele 22 legi ... Practica actuală a României ar invalida mai mult de jumătate din cele 22 de legi, ... în condițiile modificărilor propuse de Curtea constituțională a României ar fi neconstituționale 18 din cele 22 de legi.*

*Practica italiană ar invalida toate 22 legi.*

## **Cuprins**

Sumar executiv .....	2
1. Legiferarea și angajarea r spunderii .....	4
2. Practica internațională privind angajarea r spunderii .....	8
2.1 Franța .....	9
2.2 Italia .....	12
2.3 România .....	14
3. Prevederi din Constituția Moldovei .....	22
4. Practica angajării r spunderii din Moldova .....	26
4.1 Angajarea răspunderii în perioada 2014-15 .....	26
4.2 Analiza conformării angajării răspunderii în perioada 2014-15 la practica internațională .....	29
4.3 Angajarea răspunderii în perioada 2010-11 .....	32
5. Concluzii .....	33
6. Note .....	35

Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO)

Al. Hajdeu 95 "A", CHISINAU, MD 2005, Moldova

(373 22) 212 816, fax (373 22) 225 257

[ostaf@CReDO.md](mailto:ostaf@CReDO.md), [www.CReDO.md](http://www.CReDO.md)

## Sumar executiv

*Practica folosirii procedurii de angajare a răspunderii de către Guvern este în esență, și în privința majorității actelor adoptate în perioada examinată (2014-15), în contradicție cu principiile fundamentale ale statului de drept pentru că se încalcă principiul separării puterilor în stat. Executivul forțază prin abuz funcția legislativă. Analiza detaliată a fiecărui proiect de lege din perioada examinată atestă că majoritatea covârșitoare a legilor adoptate în această perioadă prin angajarea răspunderii Guvernului a încălcat spiritul legii constituționale, nu este în conformitate cu practicile și principiile valorilor democratice luând în cumul normele constituționale din aceste țări și practica constituțională respectivă. Conformarea formală (invocat la angajarea răspunderii Guvernului) la prevederile Constituției Republicii Moldova, pe de o parte, și lipsa sesizărilor la Curtea Constituțională, pe de altă parte, fapt care privează oportunitatea formării practicii constituționale, prin colaborare conturează o realitate improprie pentru tradiția democratică a statului de drept în Republica Moldova (vezi secțiunea 4.1 și 4.2).*

În perioada 2014-15, prin angajarea răspunderii, Guvernul a adoptat 22 legi. *Practica franceză ar invalida angajarea răspunderii a 20 din cele 22 legi angajate și nici o lege cu privire la buget. Practica actuală a României ar invalida mai mult de jumătate din cele 22 de legi, iar în condițiile modificărilor propuse de Curtea Constituțională a României (care încă nu au fost adoptate) ar declara neconstituționale 18 din cele 22 de legi. Practica italiană ar invalida toate 22 legi (vezi pp. 28-30).*

Analiza procedurii de adoptare prin angajare denotă câteva argumente de neconformare la practicile democratice: 1) legile care se referă la domeniul *statului de drept nu pot fi adoptate prin procedura angajării răspunderii*, 2) legile cu privire la *bugetul de stat sau bugetul de asigurări* (integrale sau modificările acestora) pot fi asumate *doar după ce se încearcă procedura obișnuită sau cea de legiferare de urgență*, 3) nu există nici un exemplu din țările democratice (cu Legislativul și Executivul în mandat) care ar atesta adoptarea legilor în întregime privind bugetul de stat sau bugetul asigurărilor din primă prin procedura de angajare a răspunderii, 4) o serie de legi incorect angajate pentru că *nu reprezintă o importanță majoră* și ar fi fost posibil adoptate ulterior și *nu există pentru intrarea lor în vigoare vreo iminență* cu efecte adverse substanțiale asupra societății, 5) există o limită cantitativă de cel mult 2 legi pe o sesiune legislativă (vezi capitolul 2).

**Recomandăm, de principiu, precizarea normelor (art.116-1) constituționale prin aplicarea a 3 criterii restrictive în a folosi angajarea răspunderii: 1) doar o singură lege per sesiune legislativă poate fi adoptată, 2) (suplimentar la precedentă) doar o singură lege cu privire la bugetul de stat sau bugetul asigurărilor poate fi adoptată, 3) legea adoptată va avea scopul unic și îngust (inclusiv pachetul de lege cu un scop unitar). Invităm Curtea Constituțională, în examinarea sesizărilor pertinente, să ia în considerare practica europeană relevantă și jurisprudența constituțională aplicabilă în acest caz, și în orice caz să instituie criteriile înguste și limitative în a folosi procedura angajării răspunderii de către Guvern (vezi capitolul 5).**

Câteva țări democratice care dispun de această procedură excepțională de legiferare au dezvoltat principii și cerințe stricte de limitare substanțială în a folosi angajarea răspunderii în scopul de a preveni erodarea statului de drept și a democrației reprezentative. În situațiile de *criză sau de urgență* în aceste țări se preferă folosirea *procedurii de urgență de legiferare* (de către Parlament) prin care sunt reduse termenii temporali de examinare a legilor și prin procedura de delegare legislativă către Guvern în baza unei legi

speciale și expres adoptate de către Parlament (control legislativ ex-ante). Evident *procedurile ordinare de legiferare* de către Parlament: (1) Procedura obișnuită de legiferare, (2) Procedura urgentă de legiferare sunt de maximă preferință. *Procedurile mixte de legiferare* (delegarea funcției de legiferare condiționată cu exercitarea controlului ex-ante și ex-post pe procedura obișnuită pe substanța legilor din partea Parlamentului: (3) Procedura de legiferare prin delegarea legislativă Guvernului (Ordonanță și Ordonanță de urgență). Precedent este superioritatea instituției de angajare a responsabilității care reprezintă o formă de asumare a funcției legislative de către Guvern, Parlamentul având doar un control de ordin politic: (4) Procedura de legiferare prin angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului. Prin urmare instituția angajării răspunderii este excepțională în sensul deplin al cuvântului (vezi capitolul 1).

Raportul nu a avut ca scop examinarea aspectelor conexe care adițional și separat ridică probleme de calitate a guvernării și a actului decizional:

- 1) Analiza substanței legilor adoptate prin procedură angajării răspunderii la capitolul conformării la normele constituționale,
- 2) Analiza conformării la cerințele de transparență în procesul de elaborare și promovare în cadrul Guvernului și a Parlamentului proiectelor de legi angajate<sup>1</sup>,
- 3) Interpretarea prin colaborare a normelor constituționale cu referire la legi speciale (legea bugetului de stat, legea asigurărilor) din perspectiva impunerii unor cerințe adiționale în procesul de adoptare,
- 4) Probarea efectului advers asupra principiului separației puterilor și statutului de drept în speță pentru Republica Moldova (ine de cunoștințe generale de bază),
- 5) Comportamentul politicului constituant al Guvernului dar și al birocrăției guvernamentale la capitolul deciderii asupra recurgerii la procedura de angajare a răspunderii,
- 6) Justificarea juridică, inclusiv avizele Ministerelor, serviciilor și structurilor relevante, în a folosi procedura de angajare a răspunderii (lipsa argumentării pentru uzarea unei proceduri excepționale de legiferare).

Raportul a fost elaborat în termenul ultra restrâns pentru a răspunde necesității presante din societate, fiind un răspuns la tendința alarmantă de instituționalizare a practicii care erodează separarea puterilor în stat și prin urmare subminează statul de drept în Republica Moldova. Raportul are ca scop conștientizarea necesității discontinuării practicii de angajare a răspunderii într-o manieră iresponsabilă.

Sugestiile și recomandările la acest proiect de raport sunt încurajate.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> A se vedea în acest sens: Persistența sistemică a carențelor de transparență decizională în Guvernul RM (04.2012-10.2014), CReDO/CNP, 2014, <http://www.credo.md/pageview?id=478>,

<sup>2</sup> Autorul a apreciat înalt unele comentarii din partea angajaților Curții Constituționale pe marginea redacției inițiale a Opiniei.

## 1. Legiferarea și angajarea răspunderii

Doar câteva țări democratice au o procedură de legiferare prin intermediul angajării și răspunderii. Majoritatea covârșitoare a țărilor democratice, în condițiile de limită de timp, preferă folosirea procedurilor accelerate și de urgență în legiferare prin care legiuitorul își menține exercitarea funcției legislative. Franța, Italia și România sunt acele țări care au înregistrat o anumită practică care a cunoscut o evoluție în direcția de limitare a acestei proceduri. Se recunoaște că abuzul Guvernului în a folosi acest instrument subminează funcția legislativă a Parlamentului și erodează respectarea principiului separației puterilor dintre cea legislativă și cea executivă.

Instituția angajării și răspunderii Guvernului în fața Parlamentului o găsim doar în câteva țări democratice. Este explicabil - este o procedură de exercitare a funcției legislative de către Guvern în condițiile în care conform principiului separației puterilor în stat funcția legislativă revine Parlamentului. Această instituție se atestă în constituția Franței din 1958, în constituția Italiei din 1948 și în final în constituția României din 1991. Realizarea instituției angajării și răspunderii Guvernului diferă în aceste țări pe parcursul acumulării practicii de aplicare a acesteia în timp *a evoluat prin impunerea limitărilor substanțiale în a folosi angajarea răspunderii de către executiv* având ca argument principal tendința, prin acest procedeu, a Guvernului de a submina Parlamentul în exercitarea funcției legislative.

Cea mai mare majoritate a țărilor democratice preferă instrumentului de angajare a răspunderii Guvernului 2 proceduri concurente, cum ar fi procedura de urgență de legiferare prin care sunt restrânse termenii de prezentare și de examinare a legilor și procedura de delegare legislativă către Guvern în baza unei legi speciale și expres adoptate de Parlament.

Sunt cunoscute generic câteva proceduri de legiferare:

1. Procedura obișnuită (ordinară) de legiferare (Parlamentul),
2. Procedura urgentă de legiferare (prioritizarea propunerii și limitarea substanțială a termenilor de examinare) (Parlamentul),
3. Procedura de legiferare prin delegarea legislativă Guvernului (Ordonanțele Guvernului cu control ex-ante și ex-post a Parlamentului),
4. Procedura de legiferare prin angajarea și răspunderii Guvernului în fața Parlamentului (Guvernul cu control politic al Parlamentului).

În tabelul de mai jos propunem descrierea succintă a procedurilor de legiferare în comparație cu celelalte proceduri de legiferare. Deasemenea, tabelul conține analiza comparativă a angajării și răspunderii în forma sa de realizare în țări cu specificarea diferențelor și criteriilor respective.

Tabel: Analiza comparativă a procedurilor de legiferare (situația actuală)

	1. Legiferea obișnuită	2. Legiferea urgentă	3. Delegarea legislativă (Ordonanțe (autorizare prealabilă) și Ordonanțe de urgență (confirmare în termen))	4. Legiferea prin angajarea răspunderii
<b>A. Cine exercită funcția legislativă</b>	Parlamentul, prioritile agenda legislative se stabilesc de Guvern	Parlamentul la solicitarea Guvernului/Prim-ministrului	<u>Fransa</u> Guvernul prin Ordonanțe (statut de lege ordinar) cu consultarea Curții constituționale după solicitarea anterior autorizată din partea Parlamentului pentru o perioadă finită. Ordonanțele sunt semnate de președintele țării. <u>Italia:</u> Legi adoptate prin delegarea legislativă Guvernului. <u>România:</u> Guvernul prin <i>Ordonanțe</i> (statut de lege ordinar) și <i>Ordonanțe de urgență</i> (cu statut de lege organic) <u>Moldova:</u> Guvernul prin Ordonanțe (statut de lege ordinar)	Guvernul cu statut de lege organic.
<b>B. Termenii de legiferare și de intrare în vigoare a proiectului de lege</b>	Depinde de sprijinul politic în Parlament	<u>În Franța:</u> Guvernul cere Camerelor în termenii restrâși. <u>În Italia:</u> Guvernul cere Camerelor în termenii restrâși. <u>În România:</u> Guvernul cere camerelor în termenii restrâși. <u>În Moldova:</u> În termen de până la 10 zile raportul este imediat înscris pe agenda plenului ca prioritar	<u>În Franța:</u> Ordonanțele intră în vigoare imediat după publicare însă pot deveni invalide dacă nu sunt ulterior aprobate de către Parlament în termenii stipulați în Ordonanță. <u>În Italia:</u> Prin legea specială Parlamentului se prevede termenul în domeniul. <u>În România:</u> Guvernul poate adopta <i>Ordonanțe</i> într-o zi. <i>Ordonanțele de urgență</i> sunt propuse de Guvern, camerele se convoacă în 5 zile, dacă nu se pronunță în 30 zile devine lege. Se aprobă prin procedura de urgență. <u>În Moldova:</u> Guvernul poate adopta Ordonanțe chiar și într-o zi.	<u>În Franța:</u> 24 ore din momentul prezentei angajamentelor în fața Parlamentului și publicării în Monitorul oficial <u>În Italia:</u> Legea adoptată de Guvern își pierde validitatea dacă nu este validată în 5 zile de la introducerea de către Parlament. <u>România, Moldova:</u> 72 ore din momentul prezentei angajamentelor în fața Parlamentului și publicării în Monitorul oficial
<b>C. Procedura de legiferare, rolul Guvernului și Parlamentului</b>	Guvernul propune Parlamentului, examinarea de comisiile de fond, examinarea în 1-a, 2-a și lectura finală	<u>În Franța:</u> Guvernul cere camerelor în termenii restrâși. <u>În Italia:</u> Guvernul cere camerelor în termenii restrâși. <u>În România:</u> Guvernul cere camerelor în termenii restrâși. <u>În Moldova:</u> Parlamentul prin biroul permanent aprobă procedura de urgență și aprobă un termen de până la 10 zile raportul asupra legii și o înscrie ca prioritar pe agenda plenului	<u>În Franța:</u> Ordonanțele intră în vigoare imediat după publicare însă pot deveni invalide dacă nu sunt ulterior aprobate de către Parlament în termenii stipulați în Ordonanță. <u>În Italia:</u> Prin legea specială Parlamentului se prevede termenul în domeniul. <u>În România:</u> Parlamentul adoptă legea de abilitare a Guvernului în anumite domenii și termenii cu excepția legilor organice prin <i>Ordonanțe</i> ale Guvernului cu sau fără confirmare din partea Parlamentului și intră în vigoare după publicarea în Monitorul oficial fără promulgare. Parlamentul se convoacă în max 5 zile pentru a examina <i>Ordonanța de urgență</i> și aceasta devine lege dacă nu se adoptă vreă decizie în 30 zile și intră în vigoare după publicarea în Monitorul oficial fără promulgare <u>În Moldova:</u> Parlamentul adoptă legea de abilitare a Guvernului în anumite domenii și termenii cu excepția legilor	<u>În Franța:</u> Prezentarea prim-ministrului a legii în Parlament și se consideră adoptată dacă Guvernul nu pică votul de neîncredere semnat de 10% din membrii Asambleii. <u>În Italia:</u> Legea delegată se adoptă de Guvern și este transmisă Parlamentului spre validare. <u>În România:</u> Angajamentul se prezintă în fața Parlamentului și intră în vigoare după publicarea în Monitorul oficial fără promulgare <u>În Moldova:</u> Angajamentul se prezintă în fața Parlamentului și intră în vigoare după publicarea în Monitorul oficial fără promulgare

			organice prin Ordonanțe ale Guvernului cu sau fără confirmare din partea Parlamentului și intră în vigoare după publicarea în Monitorul oficial fără promulgare	
<b>D.Efecte adverse asupra Guvernului</b>	Nici una	Nici una	<p><u>În Franța:</u>  <u>În Italia:</u>  Nu se consideră adoptat dacă nu se conformează cerințelor prevăzute într-o lege separat adoptată de Parlament.</p> <p><u>În România:</u>  Se adoptă dacă nu este invalidat în 30 de zile sau modificat printr-o lege a Parlamentului.</p> <p><u>În Moldova:</u>  Legea adoptată prin ordonanță este anulată dacă este invalidată de Parlament în termenul prevăzut de lege</p>	Guvernul este demis dacă se adoptă moțiunea de cenzură pe marginea legii de angajare a răspunderii
<b>E.Condiții, limite (cantitative, calitative, consecutivitatea)</b>	Nu este vreo limită	Nu este vreo limită	<p><u>În Franța:</u>  <u>În Italia:</u>  Condițiile expres stabilite printr-o lege separată adoptată de Parlament privind 1) termenii, 2) domeniul.</p> <p><u>În România:</u>  Ordonanțele doar legile care nu intră în statutul legilor organice sau constituționale, pe domenii strict specificate în legea de abilitare.  Ordonanțele de urgență nu se referă la aspectele constituționale, statul de drept, drepturile și libertățile fundamentale ale omului.</p> <p><u>În Moldova:</u>  Ordonanțele doar legile care nu intră în statutul legilor organice sau constituționale, pe domenii strict specificate în legea de abilitare.</p>	<p><u>În Franța:</u>  Condiții: 1) doar 2 legi pe o sesiune legislativă (ordinară sau extraordinară), 2) una din aceste legi trebuie să fie legea finanțelor (bugetului de stat sau asigurărilor), 3) pentru a recurge la adoptarea uneia din legile finanțelor (buget sau asigurări) trebuie de încercat procedura obișnuită sau de urgență.</p> <p><u>În Italia:</u>  Condițiile expres stabilite printr-o lege separată adoptată de Parlament privind 1) termenii, 2) domeniul.</p> <p><u>În România:</u>  Condiții: 1) procedura obișnuită sau de urgență nu este posibilă pentru că trebuie să intre în vigoare imediat pentru că costurile sociale negative ridicate, 2) pentru că structura politică în Parlament va extinde mult dacă se recurge la obișnuită și de urgență, 3) oportunitatea politică la discreția Guvernului, 4) pachet de lege cu un singur scop conținând mai multe legi, 5) nu este limită cantitativă la numărul de legi în aceeași sesiune legislativă, 6) nu se admit legi care se referă la statul de drept, 7) nu este suficient clar dacă legea integrală a bugetului sau a bugetului asigurărilor poate fi adoptată prin această procedură de principiu fără a încerca o procedură obișnuită sau de urgență.</p> <p><u>În Moldova:</u>  Neclare condiții.</p>
<b>F. Particularitățile adoptării Legii (integrale) bugetului, bugetului asigurărilor</b>	Procedura cea mai recomandată de adoptare a politicii integrale (redacția compeltă) a bugetului (redacția compeltă) a bugetului și legii asigurărilor	Procedura alternativă de adoptare a politicii integrale (redacția compeltă) a bugetului prin care se suprimă termenii procedurilor de examinare și de adoptare în cazurile de urgență și doar după ce procedura de bază creează obstacolele de adoptare.	Procedura excepțională de adoptare a politicii integrale (redacția completă) a bugetului. Doar într-o singură jurisdicție (Franța) ar permite expres adoptarea prin Ordonanță a Guvernului cu condiția confirmării acesteia ulterior de Parlament. Nu există nici un exemplu în istoria țărilor în cauză care ar fi adoptat politica integrală a bugetului prin această procedură. Se prescrie a fi folosită doar dacă procedura obișnuită și cea de urgență au fost epuizate fără vreun rezultat final de adoptare a legii integrale a bugetului. Procedura dată însă este folosită în cazul modificărilor pe parcursul implementării legii integrale a politicii de buget. Sunt cunoscute cazurile în toate jurisdicțiile discutate.	Procedura excepțională de adoptare a politicii bugetului. Nu sunt cunoscute cazurile în care politica integrală a bugetului ar fi fost adoptată prin această procedură cu excepția Republicii Moldova.  Modificările la politica bugetului recurg la folosirea acestei proceduri.

Sunt câteva concluzii privind folosirea angajării răspunderii de către Guvern. Prima concluzie este ca angajarea răspunderii deși este folosită în rîndurile discutate, există condiții limitative substanțiale pentru a recurge la folosirea acesteia. A doua concluzie este ca politica integrală a bugetului nu poate fi aprobată prin intermediul procedurii de angajare a răspunderii dacă anterior nu se încearcă recurgerea autentică la procedurile obișnuite și de urgență în care Parlamentul exercită funcția de legiferare.

## 2. Practica internațională privind angajarea răspunderii

Instituția angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului există și în câteva jurisdicții. Această instituție se atestă în Constituția Franței din 1958, în Constituția Italiei din 1948 și în final în Constituția României din 1991. Realizarea instituției angajării răspunderii Guvernului diferă în aceste țări pe parcursul aplicării și a fost evaluată în timp în cea mai mare parte prin impunerea limitelor sub pretextul subminării funcției exclusive legislative a Parlamentului de către Guvern.

Constituția Italiei (art.76) prevede procedura cea mai limitativă pentru care se stabilesc multe condiții. În practică, acest procedur nu a fost foarte des utilizat prin urmare norma de reglementare a rămas intactă până la momentul dat. De observat că nici o lege privind bugetul de stat sau bugetul de asigurări sociale nu a fost promovat folosind acest instrument, doar unele modificări pe parcursul anului la acestea. Guvernul Italiei a preferat să folosească proceduri concurente pentru a promova rapid proiectele de lege, cum ar fi procedura de urgență de adoptare a legilor sau ordonanțele de urgență.

Constituția Franței (art.49), inițial în redacția din 1958, a prevăzut o procedură foarte permisivă fără a stabili limite cantitative, criteriile sau cele de domeniu. Până în 2008, 39 angajări de răspundere a Guvernului au fost prea des cum se consideră în Franța și au fost utilizate de acesta pentru a adopta legi, inclusiv pentru modificarea legilor cu privire la bugetul de stat sau a bugetelor de asigurări sociale (nu însă adoptarea bugetelor integrale ca prima procedură). Urmare procesului de modernizare a instituțiilor franceze în 2008, modificările au limitat considerabil scopul procedurii, impunând cerințe clare cantitative și calitative. Aceste prevederi pe o sesiune legislativă doar un proiect de lege privind bugetul de stat sau bugetul asigurărilor adițional o lege organică sau ordinară.

Constituția României (art.114) expres s-a inspirat din art.49 a Constituției Franței, astfel prevăzând o formulare largă. Doar în perioada 2009-11 Guvernul a uzat de 14 ori această procedură pentru a adopta legi și pachete de legi în diferite domenii sociale, inclusiv cu caracter complex cu implicații bugetare, însă niciodată legea integrală privind bugetul de stat sau bugetul asigurărilor. Urmare a procesului de evaluare a practicii de utilizare a acestui instrument Comisia prezidențială în 2011 cu avizul Curții Constituționale (în baza jurisprudenței constituționale) a propus limitarea cantitativă și calitativă procedurii de legiferare prin angajare de răspundere în fața Parlamentului. Aceasta prevede posibilitatea asumării răspunderii doar pentru un singur proiect de lege sau politică pe sesiune legislativă, în condițiile în care Curtea Constituțională recomandă îngustarea scopului acestei legi în sensul în care aceasta se va referi doar la un singur domeniu social-economic. Totodată, propunerea a exclus proiectul bugetului de stat și bugetul asigurărilor sociale din limitarea cantitativă, pe când Curtea Constituțională în avizul său atestă



formularea confuză a legii, specificând că în aceasta privință norma necesită precizare în sensul previzibilității și caracterului îngust de aplicare.

## 2.1 Franța

Din 2008 Constituția (art. 49) conferă Guvernului dreptul de a recurge la adoptarea unor legi prin angajarea răspunderii în fața Parlamentului doar de două ori într-o sesiune legislativă.<sup>3</sup> Restricția este severă, întrucât una dintre legile adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului trebuie să fie, în mod obligatoriu, legea bugetului de stat sau legea asigurărilor sociale (modificările sau în mod excepțional după epuizarea unor rigorii integrale). Astfel, procedura angajării răspunderii Guvernului este limitată atât sub aspectul obiectului, cât și al numărului proiectelor de lege (un proiect de lege privind bugetul precum și un alt proiect sau propunere legislativă pe sesiune ordinară sau extraordinară). În practică poate fi convenită o sesiune extraordinară pentru a recurge la folosirea repetată a procedurii. După adoptarea modificărilor din 2008, Guvernul a recurs doar o singură dată la folosirea art.49 în privința unui proiect de lege ordinar (Decizia nr.2009-582DC, 25.07.2009, para 34, 35, p. 132)<sup>4</sup>.

### 2.1.1 Prevederi constituționale<sup>5</sup>

Mai jos urmează extrasul din articolele Constituției franceze:

#### Separarea puterilor în stat

##### Article 20

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation.  
Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

##### Article 24

Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.  
í

#### Posibilitatea conferită Guvernului de a adopta Ordonanțe (confirmate de Parlament ulterior) după consultarea cu Curtea constituțională

##### Article 38

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation

<sup>3</sup> Pînă în anul 2008 Constituția nu limita în niciun fel numărul angajărilor de răspundere a Guvernului, prin legea constituțională nr. 2008-724 din 23 iulie 2008 privind modernizarea celei de-a V-a republici. Anterior adoptării limitărilor Guvernul francez a folosit de 39 ori procedura de asumare a răspunderii pe deponerile art. 49(3) din Constituția Franței.

<sup>4</sup> P.15 [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/anglais/recueil/recueil-2009-anglais.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/recueil/recueil-2009-anglais.pdf)

<sup>5</sup> <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html>

de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

#### Prioritatea agendei stabilite de Guvern (în special bugetul de stat și de asigurări)

##### Article 48

*... En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.*

*Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. ...*

Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

#### Asumarea răspunderii în fața Parlamentului (doar una din legile fundamentale financiare angajate (buget sau asigurări) și dacă nu se inițiază votul de neîncredere (10% din membrii) încolo lege prin aceiași procedură de angajare în cadrul aceiași sesiuni parlamentare)

##### Article 49

*Le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.*

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.

*Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.*

*Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.*

#### Adoptarea bugetului de stat și de asigurări

Article 29

*Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé.*

Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée nationale, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion.

Le Premier ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture.

Article 34

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

Obligativitatea examinării Bugetului de stat și de asigurări în prima lectură în Parlament înaintea de a recurge la angajarea răspunderii

Article 42

*... Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée. ...*

Adoptarea Bugetului de stat și de asigurări printr-o lege specială

Article 46

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes. ...

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

Bugetul de stat și de asigurări (justificarea procedurii de ordonanță în cazul în care nu se adoptă în prima lectură)

Article 47

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

*Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.*

*Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.*

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au

Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés. ...

#### Article 47-1

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

*Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.*

*Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en oeuvre par ordonnance. ...*

### 2.1.2 Analiza prevederilor

Legiuitorul a modificat procedura angajării și răspunderii Guvernului prevăzută de art.49 din Constituția franceză din 1958 prin Legea constituțională nr.2008-724 din 23.08.2008 privind modernizarea instituțiilor celei de-a V-a Republici, care anterior prevedea la art.49 para 3 că Prim-ministrul putea să angajeze și spunderea Guvernului în fața Adunării Naționale pentru adoptarea unei legi sau politici. Acesta era considerat adoptat dacă nu a fost votat o moțiune de cenzură. Dispoziția constituțională a permis ca Guvernul să-și angajeze și spunderea în fața Adunării Naționale de foarte multe ori, în cea de IX-a legislatură (o perioadă de 4 ani). În total, s-a recurs la această procedură de 39 de ori. Urmare procesului de modernizare a instituțiilor franceze, limitând folosirea procedurii angajării și răspunderii la un număr de 2 ori pe sesiune legislativă. Actualul text al art.49 para 3 din Constituție prevede:

*"După deliberarea din cadrul Consiliului de miniștri, Primul-ministru 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 este considerat adoptat, cu excepția cazului în care o moțiune de cenzură, depusă în următoarele douăzeci și patru de ore, este votată în condițiile prevăzute de alineatul anterior, în plus, Primul-ministru poate recurge la această procedură pentru încă un proiect sau încă o propunere de lege din aceea sesiune."*

Astfel, în urma revizuirii constituționale din 23.08.2008, care a intrat în vigoare la data de 1.03.2009, Parlamentul a precizat *in terminis* că Guvernul poate să-și asume și spunderea pe legea bugetului de stat sau pe cea a bugetului asigurărilor sociale. În schimb, Guvernul poate să-și asume într-o sesiune o singură dată și spunderea pe un alt proiect de lege. Limitarea recurgerii la instituția și răspunderii Guvernului este cantitativă (doar pe 2 proiecte de lege pe o sesiune legislativă) și calitativă, inclusiv pe domenii (una din legile financiare și adică și un alt proiect de lege).

## 2.2 Italia

În Italia, exercitarea funcției legislative nu poate fi delegată Guvernului decât după stabilirea criteriilor limitative ale delegării și numai pentru un timp limitat și pentru obiective determinate. Mai jos reproducem dispozițiile constituționale care stabilesc cu multă rigoare condițiile și limitele

exercitării prerogativelor legislative de către Guvern. A se vedea dispozițiile art. 76 din Constituția Republicii Italiene<sup>6</sup>.

### 2.2.1 Prevederi constituționale

#### Suparația puterilor în stat

Art. 70.

*La funzione legislativa e` esercitata collettivamente dalle due Camere.*

Art. 72.

Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera e`, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

*Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviate per i disegni di legge dei quali e` dichiarata l'urgenza.*

#### Angajarea răspunderii în fața Parlamentului

Art. 76.

*L'esercizio della funzione legislativa non puo` essere delegato [724] al Governo se non con determinazione di precise criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.*

#### Prioritatea agendei stabilite de Guvern (în special bugetul de stat și de asigurări)

Art. 77.

Il Governo non puo`, senza delegazione delle Camere [76], emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessita` e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilita`, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni [612, 622].

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

#### Adoptarea Bugetului de stat și de asigurări printr-o lege specială

Art. 81. (1)

*Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.*

*Il ricorso all'indebitamento e` consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.*

*Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.*

---

<sup>6</sup> [https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf), în engleză  
<https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf> în italiană

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale (1).

## 2.3 România

În privința angajării răspunderii Guvernului, Constituția din 1991 s-a inspirat după modelul Constituției franceze din 1958. Curtea Constituțională a României a confruntat cu destul de multe sesizări având ca obiect procedura de adoptare a legilor prin angajarea răspunderii Guvernului sesizările adresate Curții (14 sesizări în perioada 2009-2011) au fost formulate de formațiunile politice parlamentare aflate în opoziție.

O interpretare sistematică a art.114 alin.(1) coroborat cu art.113 alin.(4) din Constituție, în redacția actuală, rezultă fără echivoc că legiferarea pe calea angajării răspunderii Guvernului se poate face teoretic de mai multe ori, pentru că nici numărul moziunilor de cenzură provocate ca efect al utilizării procedurii speciale de legiferare nu este limitat la unu în cadrul aceleiași sesiuni.

### 2.3.1 Prevederile Constituției<sup>7</sup>

#### Suparația puterilor în stat

Art. 10 Statul român

4) Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor legislative, executive și judecătorești în cadrul democrației constituționale.

5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.

Art. 61 Rolul și structura

(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.

Art. 74 Inițiativa legislativă

(3) Guvernul își exercită inițiativa legislativă prin transmiterea proiectului de lege către Camera competentă să îl adopte, ca primă Cameră sesizată.

#### Prioritatea agendei stabilite de Guvern (în special bugetul de stat și de asigurări)

<sup>7</sup> <http://www.constitutiaronaniei.ro/>

#### Art. 76 ó Adoptarea legilor și hotărârilor

- (1) Legile organice și hotărârile privind regulamentele Camerelor se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere.
- (2) Legile ordinare și hotărârile se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră.
- (3) *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.*

#### Art. 102 ó Rolul și structura

- (1) Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice.

#### Art. 108 ó Actele Guvernului

- (1) Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe.
- (2) Hotărârile se emit pentru organizarea executivii legilor.
- (3) Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de aceasta.

### Angajarea răspunderii în fața Parlamentului

#### Art. 114 ó Angajarea răspunderii Guvernului

- (1) Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în edin comun, 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), dezbaterile acestea se va face în edin comun a celor două Camere.

#### Art. 115 ó Delegarea legislativă<sup>8</sup>

- (1) Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domeniul care nu fac obiectul legilor organice.
- (2) Legea de abilitare va stabili, în mod obligatoriu, domeniul și data până la care se pot emite ordonanțe.
- (3) Dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare. Nerespectarea termenului atrage încetarea efectelor ordonanțelor.
- (4) Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora.

---

<sup>8</sup> La delegation legislative en Roumanie ó Analyse jurisprudentielle  
<http://camlaw.rutgers.edu/statecon/workshop11greece07/workshop2/Deaconu.pdf>

(5) Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă și fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență. Ordonanța de urgență cuprinzând norme de natură legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la articolul 76 alineatul (1).

(6) Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.

(7) Ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizată se aprobă sau se resping printr-o lege în care vor fi cuprinse și ordonanțele ale căror efecte au încetat potrivit alineatului (3).

(8) Prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței.

#### Bugetul de stat și asigurările (justificarea procedurii de ordonanță în cazul în care nu se adoptă în prima lectură)

Art. 138 <sup>o</sup> Bugetul public național

(1) Bugetul public național cuprinde bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele locale ale comunelor, ale orașelor și ale județelor.

(2) Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și pe cel al asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului.

și

Art. 139 <sup>o</sup> Impozite, taxe și alte contribuții

*Impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc numai prin lege.*

și

#### 2.3.2 Analiza practicii constituționale

Curtea constituțională a interpretat art.114(1) și a precizat aplicarea acestuia în sensul îngust al cuvântului. Din analiza jurisprudenței constituționale se poate ușor constata că există unele limitări și condiționări care stabilesc cadrul în care se poate iniția și derula procedura angajării răspunderii Guvernului. Guvernul trebuie să parcurgă în mod obligatoriu următoarele etape:

- 1) să-și declare intenția de a-și angaja răspunderea pentru adoptarea unei legi,
- 2) să depună la Parlament proiectul de lege (în care să însereze și dacă apreciază că sunt binevenite și unele dintre amendamentele formulate de deputați și/sau senatori) și,
- 3) să prezinte proiectul de lege în fața Camerelor reunite ale Parlamentului;
- 4) conform dispozițiilor exprese ale Constituției, parlamentarii pot iniția și dezbate o moțiune de cenzură.

Curtea a interpretat sistematic Constituția după cum urmează :



**Condiția nr.1** (*angajarea nu este discreția deplină a Guvernului*). Prin Decizia nr. 1.431 din 3.11. 2010<sup>9</sup> Curtea a subliniat 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”.

Această condiție, însă, nu impune vre-o restricție privind oportunitatea (politică) Guvernului de a se angaja la răspunderea.

**Condiția nr.2** (*situația în extremis/procedura obișnuită sau de urgență nu e posibilă, structura Parlamentului nu permite, oportunitatea și conținutul nu poate fi absolut*). Prin Decizia nr. 1.557 din 18.11.2009<sup>10</sup> Curtea a stabilit că angajarea la răspunderea Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate simplificată de legiferare, la care „... trebuie să se ajungă în extremis 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.” În continuare „...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 la răspunderea 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”.

**Condiția nr.3** (*urgența, maximă celeritate, importanța domeniului/aplicarea imediată*). Prin Decizia nr. 1.655 din 28.12.2010<sup>11</sup> Curtea a stabilit criteriile a căror respectare este impusă de art. 114 din Constituție, respectiv: „– existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea; – necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate; – importanța domeniului reglementat; – aplicarea imediată a legii în cauză.”

Adoptarea până la termenul fixat prin folosirea procedurii obișnuite de legiferare nu este posibilă. Astfel, neadoptarea legii în acest termen ar fi dus la costuri sociale-economice foarte mari, a căror hotărârea Guvernului nu e animată doar de elemente de oportunitate politică, doar dintr-o urgență de reglementare a domeniului vizat prin prisma costurilor sociale ce ar fi putut interveni în lipsa acestei măsuri. Așa dar, Guvernul promovează legea prin asumarea la răspunderea, în mod obiectiv, pe urgența reglementării rezultând tocmai din eventualele consecințe profund negative ce ar apărea în lipsa ei. "Maximă celeritate" se constituie într-un element de natură susținătoare demersului Guvernului, având în vedere că între momentul inițierii acestui proiect de lege și

<sup>9</sup> [http://www.dreptonline.ro/decizii\\_recurs\\_constitutionala/detalii\\_decizie.php?id\\_decizie=347](http://www.dreptonline.ro/decizii_recurs_constitutionala/detalii_decizie.php?id_decizie=347)

<sup>10</sup> <http://www.filisan.ro/decizii-ale-curtii-constitutionale/2009/decizia-nr1557-din-18-noiembrie-2009.html>

<sup>11</sup> <http://www.monitoruljuridic.ro/act/decizie-nr-1-655-din-28-decembrie-2010-referitoare-la-obiectia-de-neconstitutionalitate-a-dispozitiilor-legii-privind-salarizarea-in-anul-2011-a-personalului-platit-din-fonduri-publice-in-ansamblul-sau-125421.html>

momentul fixat al intrării sale în vigoare era nevoie de o soluție energetică și rapidă de natură a contracara efectele negative expuse în prealabil.<sup>12</sup>

**Condiția nr.4** (legile în domeniul esențial de statul de drept doar pe cale parlamentară, în condițiile majorității sigure este o pură formalitate). Curtea a constatat, prin Decizia nr. 51 din 25.01. 2012<sup>13</sup>, că este recomandabil ca legile care privesc domeniile esențiale pentru statul de drept, cum ar fi, de exemplu, în materie electorală, „... să fie dezbătute în Parlament, iar nu adoptate pe calea unei proceduri cu caracter de excepție, prin care Parlamentul este ocolit, dar obligat la un vot tacit asupra unui conținut normativ aflat la aprecierea aproape exclusivă a Guvernului.“, și că „Mecanismul moțiunii de cenzură, reglementat de art. 114 din Constituție, poate avea caracter iluzoriu atunci când Guvernul dispune de o majoritate sigură în Parlament, adoptarea legii asupra căreia Guvernul își angajează răspunderea devenind, în aceste condiții, o pură formalitate.“ În același context, Curtea a reținut că această problemă tinde de bună funcționare a statului de drept, a colaborării dintre puterile statului, care trebuie să se manifeste în spiritul normelor de loialitate constituțională, prelungire a principiului separației puterilor în stat.

Modalitatea simplificată de legiferare se implică în 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 prin aceste două proceduri menționate. Atunci când există o majoritate parlamentară care rezultă din faptul că partidele respective au format Guvernul, adoptarea sub forma asumării răspunderii este o subminare directă a funcției legislative a Parlamentului. Dacă intrarea în vigoare a legii (prevederile tranzitorii) nu se face imediat, ci pentru o altă perioadă uzarea procedurii de răspundere nu poate fi justificată. În astfel de condiții dezbaterile în procedură obișnuită în Parlament nu numai că ar fi fost beneficiara unor amendamente, dar ar fi permis implicarea societății civile în problema abordată. Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege urmărește ca acesta să fie adoptat în condiții de maximă celeritate, conștientul reglementării vizând stabilirea unor măsuri urgente într-un domeniu de maximă importanță, iar aplicarea acestora trebuie să fie imediată.<sup>14</sup>

**Condiția nr.5** (un pachet de legi cu reglementări multiple de legi cu scop unic). Prin Decizia nr. 1.557 din 18.11.2009<sup>15</sup> Curtea constată că expresia "unui proiect de lege" trebuie înțeleasă în sens larg, angajarea răspunderii putându-se face și cu privire la două sau mai multe proiecte de lege sau la un pachet de asemenea proiecte, care pot fi simple ori complexe, singura cerință impusă de textul constituțional fiind cea referitoare la speciile ori clasa actelor asupra cărora Guvernul își poate angaja răspunderea, adică un program, o declarație de politică generală ori un proiect de lege<sup>16</sup> - are un scop unic<sup>17</sup>

<sup>12</sup> <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/125421>

<sup>13</sup> [http://www.dreptonline.ro/stiri/detalii\\_stire.php?id\\_stire=3835](http://www.dreptonline.ro/stiri/detalii_stire.php?id_stire=3835)

<sup>14</sup> <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/125421>

<sup>15</sup> <http://www.filisan.ro/decizii-ale-curtii-constitutionale/2009/decizia-nr1557-din-18-noiembrie-2009.html>

<sup>16</sup> P.7 - executivul și-a asumat răspunderea în ceea ce privește asupra unui număr de 3 proiecte de legi (- Proiect de lege privind Reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional, Proiect de lege privind Legea educației naționale și Proiect de lege cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fondurile publice -).

(Decizia nr. 298/2006). Având în vedere scopul unic<sup>18</sup> (Decizia nr. 375/2005) nu interzice ca printr-o lege să fie reglementate mai multe domenii ale relațiilor sociale. Astfel, Guvernul poate opta ca într-un proiect de lege, pe care îl supune Parlamentului spre adoptare, fie pe calea procedurii obișnuite de legiferare, fie prin angajarea răspunderii în fața Parlamentului să propună reglementarea mai multor domenii prin modificări, completări sau abrogări a mai multor acte normative în vigoare.

**Condiția nr.6** (*lipsa limitei cantitative de angajare a răspunderii pe sesiune legislativă*). Potrivit jurisprudenței Curții, Guvernul nu este limitat în folosirea procedurii angajării răspunderii de un anumit număr de ori pe sesiune (cum este reglementată procedura angajării răspunderii Guvernului prin Constituția franceză din 23.07.2008) din contra, premisa folosirii acestei proceduri are în vedere existența unei urgențe în adoptarea măsurii legislative indiferent de criteriul cantitativ mai sus menționat. Este discutabil dacă legea criticată ar fi putut fi adoptată pînă la termenul fixat prin folosirea procedurii obișnuite de legiferare<sup>19</sup>.

### 2.3.3 Raportul comisiei prezidențiale

Jurisprudența Curții Constituționale, practica de folosire a angajării răspunderii au constituit obiectul activității de evaluare a comisiei prezidențiale. Rezultatul evaluării a rezultat în raportul Comisiei de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România: Pentru consolidarea statului de drept<sup>20</sup>. Raportul conchide expres *Renunțarea/limitarea angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului pe baza unui proiect de lege* (p. 51)

Sensul acestui mecanism constituțional a fost denaturat în România: *Guvernul și-a angajat foarte frecvent răspunderea asupra unor legi de largă întindere care au cuprins modificări ample ale mai multor legi. ... în multe cazuri, chiar dacă Guvernul și-a angajat răspunderea doar asupra unui proiect de lege, acel proiect a reprezentat de fapt un pachet de legi al căror obiect de reglementare era extrem de divers (nu a avut un sens sau scop unic). Până în prezent, nicio moțiune de cenzură nu a fost adoptată în condițiile art. 114. Au existat și cazuri în care Guvernul și-a angajat răspunderea asupra unui proiect de lege fără ca Parlamentul să inițieze o moțiune de cenzură. Bilanțul aplicării acestui mecanism constituțional arată că, prin intermediul lui, Guvernul a încălcat rolul de legislator al Parlamentului, obligat să adopte proiecte de legi care, dacă ar fi urmat procedura obișnuită, ar fi fost amendate în Parlament sau chiar respinse. Acest mecanism, prin care s-a dorit să se ofere eficacitate și continuitate acțiunii guvernamentale, nu a dat rezultate nici în cazul Franței (a se vedea mai sus).*<sup>21</sup>

Există două opțiuni pe care Comisia le are în vedere:

- (1) fie renunțarea totală la mecanismul angajării răspunderii Guvernului pe un proiect de lege,
- (2) fie impunerea unei limitări, în așa fel încât Guvernul să-și poată asuma răspunderea doar în ceea ce privește proiectele de legi ale bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale, (justificarea acestei din urmă soluții fiind dată de argumentele folosite recent referitor la regimul politic care deține paternitatea acestei soluții).

<sup>17</sup> <http://lege5.ro/Gratuit/ha2dsmjq/decizia-nr-298-2006-referitoare-la-sesizarea-de-neconstitutionalitate-a-legii-privind-reforma-in-domeniul-sanatatii>

<sup>18</sup> <http://www.legex.ro/Decizia-375-2005-51342.aspx>

<sup>19</sup> <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/125421>

<sup>20</sup> [http://www.presidency.ro/static/ordine/CPARPCR/Raport\\_CPAPCR.pdf](http://www.presidency.ro/static/ordine/CPARPCR/Raport_CPAPCR.pdf)

<sup>21</sup> [http://www.presidency.ro/static/ordine/CPARPCR/Raport\\_CPAPCR.pdf](http://www.presidency.ro/static/ordine/CPARPCR/Raport_CPAPCR.pdf)

### 2.3.4 Avizul de revizuire a Constituției

Urmarea discuțiilor cercurilor de expertiză și a factorilor decizionali a fost elaborat proiectul legii de revizuire a Constituției, avizat de Curtea Constituțională în conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Legea fundamentală, în anul 2011, se află în Parlament<sup>22</sup>, care are următorul conținut:

Articolul 114 se modifică și se completează :

- Alineatul (1) va avea următorul cuprins:

*"(1) Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului, o singură dată într-o sesiune, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege."*

- După alineatul (1) se introduce un nou alineat, (11), cu următorul cuprins:

*"(11) Limitarea angajării răspunderii prevăzută la alineatul (1) nu se aplică în cazul proiectului bugetului de stat și celui al asigurărilor sociale de stat"*

- Alineatul (4) va avea următorul cuprins:

*"(4) În cazul în care Președintele României cere reexaminarea legii adoptate potrivit alineatului (3), dezbaterile și votul se vor face de către Parlament, într-o singură lectură, pe articolele sesizate, urmate de votul final pe întreaga lege."*

Curtea în avizul său constată că art.114 reprezintă corespondentul art.49 para 3 din Constituția franceză în formularea anterioară revizuirii constituționale din 2008. Interpretând dispozițiile textului constituțional, Guvernul va recurge la angajarea răspunderii în următoarele condiții:

- existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea;
- necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate;
- importanța domeniului reglementat;
- aplicarea imediată a legii în cauză.

Totodată, constatând că unele uzuri ale acestei proceduri și experiența constituțională franceză și italiană, Curtea constată și recomandă :

1) *limitarea cantitativă a posibilității Guvernului de a folosi această procedură în cursul unei sesiuni parlamentare*, astfel vor fi eliminate premisele exercitării abuzive din partea Guvernului a dreptului constituțional de a-și angaja răspunderea în fața Parlamentului,

-actualmente nu este limitat în a folosi procedura angajării răspunderii la un anumit număr de ori pe sesiune, (premișă folosirii acestei proceduri având în vedere existența unei urgențe în adoptarea măsurii legislative, indiferent de criteriul cantitativ),

- angajarea repetată a răspunderii Guvernului și limitarea accentuată a atribuțiilor principale ale Parlamentului de a legifera sunt argumente suficiente în sensul reglementării mai stricte a acestei instituții.

<sup>22</sup> [https://www.ccr.ro/files/products/D0799\\_11.pdf](https://www.ccr.ro/files/products/D0799_11.pdf), punct 45

2) *limitarea obiectului asupra căruia Guvernul își poate angaja răspunderea* la un program, o declarație de politică generală sau la un singur proiect de lege *care să reglementeze unitar relații sociale care privesc un singur domeniu,*

- actualmente atare condiții cu privire sfera de reglementare a proiectului de lege ar conduce la eludarea prevederilor constituționale propuse spre modificare, și anume posibilitatea angajării răspunderii o singură dată pe sesiune, întrucât dau posibilitatea Guvernului de a-și asuma răspunderea prin intermediul unui proiect de lege, care în mod formal îndeplinește condițiile constituționale, dar care, printr-o structură complexă și un conținut eterogen, ar îngloba reglementări din domenii sociale foarte diferite.

3) trebuie reformulate prevederea "*proiectul bugetului de stat sau al asigurărilor sociale de stat*" a a încât scopul precizării să fie mai clare a obiectului proiectelor de lege cu privire la care Guvernul își poate angaja răspunderea. Totodată, precizarea va specifica folosirea angajării răspunderii a modificărilor la bugetul de stat sau de bugetul asigurărilor sau doar în condițiile clare redacționale ale bugetului.

-această sintagmă este ușor confuză, întrucât este susceptibilă să fi interpretată fie ca **orice proiect** care vizează acest domeniu poate fi supus procedurii angajării răspunderii Guvernului, fie ca **numai proiectul legii bugetului de stat sau al asigurărilor sociale de stat.**

### 3 Prevederi din Constituția Moldovei

Constituția Republicii Moldova conține prevederi exprese privind procedura de angajare a răspunderii Guvernului față de Parlament. Articolul 106<sup>1</sup> (mai jos) prescrie posibilitatea angajării răspunderii Guvernului asupra unui program, unei declarații generale de politici sau a unui proiect de lege. Alineatele (2) și (3) prevăd normele introducerii moziunii de cenzură și intrarea în vigoare a legii în cazul ieșirii moziunii de cenzură. Prevederile date sunt în esență identice cu prevederile art. 114 din Constituția României. Diferența constituie opțiunea acceptării amendamentelor parlamentare în cadrul procedurii angajării răspunderii.

Curtea Constituțională a examinat doar o singură sesizare cu privire la folosirea acestei proceduri în decembrie 2011. Prin această hotărâre a fost declarat neconstituțional legea care a fost angajată a răspunderea în perioada în care Parlamentul nu a fost în sesiunea legislativă ordinară sau extraordinară.<sup>23</sup> Curtea totuși în teoretic dezvoltă prin asimilare unele criterii din jurisprudența Curții Constituționale ale României (CCR)<sup>24</sup>.

Prin hotărârea nr. 28 din 22.12.2011 Curtea a invalidat angajarea răspunderii doar pe motivul că această procedură nu se conformează criteriilor acceptate prin asimilare din jurisprudența CCR. Curtea nu a aplicat în speță criteriile asimilate procedurii contestate, adică nu a evaluat circumstanțele adiționale relevante cauzei în raport cu criteriile asimilate, în special în sensul invalidării și sub acest argument a angajării răspunderii Guvernului. În lipsa aplicării criteriilor date lectura hotărârii nu este concludentă, lipsește tratarea circumstanțelor situației în cauză sub acest aspect, lipsește evaluarea acestora în raport cu criteriile preluate din jurisprudența CCR, dar cel mai important concluzia sub acest aspect, nici careva indicii dacă această concluzie de principiu ar invalida adițional sau ar confirma în contrariul primului motiv, asumarea răspunderii. Curtea spune că nu e nevoie să examineze sub alte aspecte cauza dată, prin urmare hotărârea dată în aspectul său practic și aplicativ cu referire la criteriile elaborate nu formează un precedent constituțional - anumite din acest considerent hotărârea nu este relevantă eventualei invalidări ai practicii sistematice de asumare a răspunderii din 2014-15.

#### 3.3.1 Prevederile Constituției

##### Statul de drept și principiul separației puterilor în stat

<sup>23</sup> <http://constcourt.md/libview.php?l=ro&id=128&idc=7>,  
<http://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=128&t=/Prezentare-generală/Serviciul-de-presa/Noutăți/Declarația-neconstituțională-a-unei-legi-adoptate-prin-angajarea-răspunderii-Guvernului-in-fața-Parlamentului-in-perioada-vacantei-parlamentare>

<sup>24</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=341842> în speță 60. Însă Curtea relevă că procedura angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, ca o modalitate simplificată de legiferare, trebuie să fie o măsură în extremis, determinată de urgența în adoptarea măsurilor conștiente în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea, de necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate, de importanța domeniului reglementat și de aplicarea imediată a legii în cauză.

Articolul 6 Separația și colaborarea puterilor<sup>25</sup>

În Republica Moldova *puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează* în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.

Articolul 60 Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ<sup>26</sup>

(1) *Parlamentul este* organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și *unica autoritate legislativă a statului*.

Articolul 66 Atribuțiile de bază<sup>27</sup>

*Parlamentul are următoarele atribuții de bază :*

a) *adoptă legi*, hotărîri și moțiuni;

... f) exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție;

Articolul 96 Rolul<sup>28</sup>

(1) *Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice*.

(2) În exercitarea atribuțiilor, Guvernul se conduce de programul său de activitate, acceptat de Parlament.

#### Procedurile de adoptare a legilor

Articolul 74 Adoptarea legilor și a hotărîrilor<sup>29</sup>

(1) *Legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților aleși după cel puțin două lecturi*.

... (3) Proiectele de lege prezentate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților acceptate de acesta *sînt examinate de Parlament în modul și după prioritățile stabilite de Guvern, inclusiv în procedură de urgență*. Alte propuneri legislative se examinează în modul stabilit. ...

Articolul 106<sup>2</sup> Delegarea legislativă<sup>30</sup>

(1) În vederea realizării programului de activitate al Guvernului, Parlamentul poate adopta, la propunerea acestuia, *o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domeniul care nu fac obiectul legilor organice*.

(2) Legea de abilitare va stabili, în mod obligatoriu, domeniul și data pînă la care se pot emite ordonanțe.

(3) Ordonanțele intră în vigoare la data publicării, fără a fi promulgate.

(4) Dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului. Proiectul de lege privind aprobarea ordonanțelor se prezintă în termenul stabilit în legea de abilitare. Nerespectarea acestui termen atrage încetarea efectelor ordonanțelor. Dacă Parlamentul nu respinge proiectul de lege privind aprobarea ordonanțelor, acestea rămân în vigoare.

<sup>25</sup> Constituția Republicii Moldova [http://lex.justice.md/document\\_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731](http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731)

<sup>26</sup> Constituția Republicii Moldova [http://lex.justice.md/document\\_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731](http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731)

<sup>27</sup> Constituția Republicii Moldova [http://lex.justice.md/document\\_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731](http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731)

<sup>28</sup> Constituția Republicii Moldova [http://lex.justice.md/document\\_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731](http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731)

<sup>29</sup> Constituția Republicii Moldova [http://lex.justice.md/document\\_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731](http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731)

<sup>30</sup> Constituția Republicii Moldova [http://lex.justice.md/document\\_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731](http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731)

(5) După expirarea termenului stabilit pentru emiterea ordonanțelor, acestea pot fi abrogate, suspendate sau modificate numai prin lege.

#### **Articolul 106<sup>1</sup> Angajarea răspunderii Guvernului<sup>31</sup>**

**(1) Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege.**

**(2) Guvernul este demis dacă moțiunea de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, declarației de politică generală sau proiectului de lege, a fost votată în condițiile articolului 106.**

**(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.**

#### Prevederile Regulamentului Parlamentului

Articolul 43.<sup>32</sup> Prioritatea propunerilor Primului-ministru la întocmirea ordinii de zi  
La cererea Primului-ministru, Biroul permanent înscrie cu prioritate pe ordinea de zi chestiunile privind acordarea votului de încredere întregii liste a Guvernului și programului lui de activitate pe durata mandatului, precum și proiectele de legi considerate de Guvern ca fiind prioritare.

Articolul 44.<sup>33</sup> Procedura de urgență

(1) *Procedura de urgență pentru examinarea proiectelor de acte legislative solicitată de Guvern se supune aprobării Biroului permanent.*

(2) În cazul aprobării procedurii de urgență, Biroul permanent stabilește termenul de depunere a raportului asupra proiectului actului legislativ, care nu poate depăși 10 zile lucrătoare.

(3) Biroul permanent, după primirea raportului comisiei sesizate în fond, înscrie cu prioritate proiectul de act legislativ în proiectul ordinii de zi pentru următoareaedin plenară.

(4) Proiectele de acte legislative solicitate de a fi examinate în procedură de urgență se prezintă plenului Parlamentului de Primul-ministru, iar în absența lui – de prim-viceprim-ministru sau de viceprim-ministru.

#### Statutul special al legilor în domeniul bugetar-fiscal-financiar

Articolul 131 Bugetul public național<sup>34</sup>

(1) Bugetul public național cuprinde bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele raioanelor, orașelor și satelor.

(2) *Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului. În caz de formare a fondului extrabugetar, el se prezintă spre aprobare Parlamentului.*

(3) Dacă bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat nu au fost adoptate prin lege cu cel

<sup>31</sup> Constituția Republicii Moldova [http://lex.justice.md/document\\_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731](http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731)

<sup>32</sup> Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797-XIII din 02.04.1996

<http://www.parlament.md/CadruLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>33</sup> Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797-XIII din 02.04.1996

<http://www.parlament.md/CadruLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>34</sup> Constituția Republicii Moldova [http://lex.justice.md/document\\_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731](http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731)



pu în trei zile înainte de expirarea exercițiului bugetar, se aplică în continuare bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat ale anului precedent, până la adoptarea noilor bugete.

(4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.

(5) Bugetele raioanelor, orașelor și satelor se elaborează, se aprobă și se execută în condițiile legii.

(6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

#### Articolul 132 Sistemul fiscal<sup>35</sup>

(1) Impozitele, taxele și orice venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale bugetelor raioanelor, orașelor și satelor se stabilesc, conform legii, de organele reprezentative respective.

#### Articolul 130 Sistemul financiar-creditar

(1) Formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege.

---

<sup>35</sup> Constituția Republicii Moldova [http://lex.justice.md/document\\_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731](http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731)

## 4 Practica angajării răspunderii din Moldova

### 4.1 Angajarea răspunderii în perioada 2014-15

În perioada anilor 2014-15 activitatea Guvernului s-a suprapus cu legislatura a XIX-a (sesiunea a VIII-a ordinar din februarie-iulie 2014, sesiunea a IX-a ordinar din septembrie-octombrie 2014) și legislatura a XX-a a Parlamentului (sesiunea I-a ordinar începând cu luna decembrie 2014)<sup>36</sup>.

Angajarea răspunderii în fața de Guvern din [21.07.2014](#)<sup>37</sup> și în fața Parlamentului în fața de Guvern din [22.07.2014](#)<sup>38</sup> din legislatura a XIX-a (sesiunea a VIII-a ordinar din februarie-iulie 2014):

1. Privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (investigare acte de corupție judecătorească cu aprobare ulterioară a CSM) și în [Parlament](#)<sup>39</sup>, și promulgat<sup>40</sup> (în vigoare din 08.08.2014) [face parte din pachetul anticorupție și este un angajament european, Art. I nu este stringent (anulare CA Bender), nu există urgență stringentă],

2. Privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor și în [Parlament](#)<sup>41</sup>, [face parte din pachetul anticorupție și este un angajament european, se referă la statul de drept și separarea și independența puterii judecătorești, în Dispoziții provizorii se anunță intrarea în vigoare de la 1.01.2015, adică 5 luni după angajare],

3. Privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (investigarea serviciului spașării banilor cu contestarea în contencios) și în [Parlament](#)<sup>42</sup>, [nu există urgență stringentă iminentă, legea discutată de câțiva ani],

4. Privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (permisiunea BNM procurare acțiuni sub 5%, sancționarea comportament criminal

<sup>36</sup>

<http://www.parliament.md/Parlamentarismul%C3%AEnRepublicaMoldova/Istorie%C8%99ievolu%C8%9Bie/tabid/96/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>37</sup> <http://www.old.gov.md/sedinterview.php?l=ro&idc=495&id=7954>

<sup>38</sup> <http://www.parliament.md/SesiuniParlamentare/%C5%9Eedin%C5%A3eplenare/tabid/128/SittingId/1650/language/ro-RO/Default.aspx>,

<sup>39</sup> <http://www.parliament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2410/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>40</sup> <http://lex.justice.md/md/354312/>

<sup>41</sup> <http://www.parliament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2411/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>42</sup> <http://www.parliament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2412/language/ro-RO/Default.aspx>

în sectorul bancar, credite, responsabilitatea pentru obstrucționarea supravegherii bancare) i în [Parlament](#)<sup>43</sup>, i [promulgat](#)<sup>44</sup> i [aici](#) (pe 08.08.2014) [lege important ins f r vreo urgen ],

5.Privind angajarea r spunderii asupra proiectului de lege pentru modificarea i completarea unor acte legislative (gajul bunurilor) i în [Parlament](#)<sup>45</sup>, i [promulgat](#) (în vigoare din 08.11.2014)<sup>46</sup> [lege important ins f r vreo urgen , în dispozi iile provizorii se prevede intrarea în vigoare dupa 3 luni dupa publicare],

6.Privind angajarea r spunderii asupra proiectului de lege privind aprobarea Nomenclaturii combinate a m rfurilor; Nomenclator1, Nomenclator2 (nomenclatorul combinat al m rfurilor) i în [Parlament](#)<sup>47</sup>, i [promulgat](#)<sup>48</sup> (în vigoare din 01.01.2015) [lege important ins f r vreo urgen ],

7.Privind angajarea r spunderii asupra proiectului legii finan elor publice i responsabilit ii bugetar-fiscale (legea responsabilit ii bugetar-fiscale) i în [Parlament](#)<sup>49</sup>, [lege important ins f r vreo urgen , este o lege anual adoptabil ],

8.Privind angajarea r spunderii asupra proiectului de lege pentru modificarea i completarea Legii bugetului de stat pe anul 2014 nr.339 din 23 decembrie 2013 (compensatii agricultori Transnistria, comisiunile carduri, proiecte culturale Ministerul Culturii, investit ii infrastrucur , transferurile) i în [Parlament](#)<sup>50</sup>, [lege important ins f r vreo urgen în privin a unor p r i, nu este cu scop unitar],

9.Privind angajarea r spunderii asupra proiectului de lege pentru modificarea Legii bugetului asigurarilor sociale de stat pe anul 2014 nr.329 din 23 decembrie 2013 i în [Parlament](#)<sup>51</sup>, (important, modificare venituri i cheltuieli, dar nu e iminent urgent)

10.Privind angajarea r spunderii asupra proiectului Legii fondurilor asigurarii obligatorii de asisten medical pe anul 2014 nr. 330 din 23 decembrie 2013 i în [Parlament](#)<sup>52</sup>, (important, modificare venituri i cheltuieli, dar nu e iminent urgent)

11.Privind angajarea r spunderii asupra proiectului de lege cu privire la organizarea i func ionarea Serviciului na ional unic pentru apelurile de urgen 112 i în [Parlament](#)<sup>53</sup>

<sup>43</sup> <http://www.parliament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2413/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>44</sup> <http://lex.justice.md/md/354343/>

<sup>45</sup> <http://www.parliament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2406/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>46</sup> <http://lex.justice.md/md/354308/>

<sup>47</sup> <http://www.parliament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2405/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>48</sup> <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=354306&lang=1>

<sup>49</sup> <http://www.parliament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2414/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>50</sup> <http://www.parliament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2415/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>51</sup> <http://www.parliament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2408/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>52</sup> <http://www.parliament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2409/language/ro-RO/Default.aspx>

promulgat<sup>54</sup> [lege importantă în sfera vreo urgențe, în Dispoziții provizorii se anunță aplicarea după 12 luni de la publicare].

Angajarea răspunderii în fața de Guvern din 25.09.2014<sup>55</sup> și în fața Parlamentului în fața de Guvern din 25.09.2014<sup>56</sup> din legislatura a XIX-a (sesiunea a IX-a ordinară din septembrie-octombrie 2014):

1. Privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii bugetului de stat pe anul 2014 nr. 339 din 23 decembrie 2013 și în Parlament, (modificare venituri și cheltuieli, transferuri infrastructură și transferuri, diverse domenii) [lege importantă în sfera vreo urgențe în privința unor priorități, nu este cu scop unitar],

2. Privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative (neaplicarea procesatorilor agricoli a procedurii silite) și în Parlament, (lege importantă în contextul embargoului, nu ar exista opoziție în parlament)

3. Privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege pentru completarea unor acte legislative (scutire accize material primă producători vinicoli) și în Parlament, (lege importantă în contextul embargoului, nu ar exista opoziție în parlament)

4. Privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (garanții de stat, rolul BNM în cazul capitalului social mai discret) și în Parlament, (lege care a fost uzată pentru a oferi garanții de stat BM pentru creditele oferite BEM, BS, UB, nu e clar urgență),

5. Privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege cu privire la unele măsuri referitor la procedura falimentului Societății pe Acțiuni șTermocom și în Parlament, (este important, însă nu este de urgență),

6. Pentru angajarea răspunderii asupra proiectului de lege cu privire la importul pcurii pentru sezonul toamnă-iarnă 2014-2015 și în Parlament, (este important, dar nu ar exista opoziție în parlament)

7. Privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare și construcție a unor sisteme centralizate de irigare și în Parlament. (este important, dar nu ar exista opoziție în parlament)

Angajarea răspunderii în fața de Guvern din 08.04.2015<sup>57</sup> (inițial adoptate în fața de Guvern din 03.04.2015 pentru o procedură ordinară) și în fața Parlamentului în fața de Guvern din 10.04.2015 din legislatura XX-a a Parlamentului (sesiunea I-a ordinară începând cu luna decembrie 2014):

<sup>53</sup> <http://www.parliament.md/ProcesullLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2407/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>54</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=354310>

<sup>55</sup> <http://www.old.gov.md/sedintevew.php?l=ro&idc=495&id=8170>

<sup>56</sup> <http://www.parliament.md/SesiuniParlamentare/%C5%9Eedin%C5%A3eplenare/tabid/128/SittingId/1681/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>57</sup> <http://www.gov.md/ro/content/sedinta-de-guvern-din-8-aprilie-2015-ora-1800>

1. Privind angajarea r spunderii asupra proiectului legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (politica bugetar-fiscal ) și în Parlament,
2. Privind angajarea r spunderii asupra proiectului legii bugetului de stat pe anul 2015 și în Parlament,
3. Privind angajarea r spunderii asupra proiectului legii bugetului asigur rilor sociale de stat pe anul 2015 și în Parlament,
4. Privind angajarea r spunderii asupra proiectului legii fondurilor asigur rii obligatorii de asisten medical pe anul 2015 și în Parlament.

#### **4.2 Analiza conformării angajării răspunderii în perioada 2014-15 la practica internațională**

Cerin ele pentru recurgerea la procedura de angajare a r spunderii în rile în care există acest instrument sunt însumate mai jos aranjate în ordinea de cre tere a limitelor. Cea mai pu în restrictiv este procedur actual a României (de i con ine multiple cerin e discutate), dup care urmeaz procedura actual din Fran a, urmat de procedura propus de Curtea constitu ional a României și cea mai restrictiv procedur este în Italia. Mai jos sunt criteriile practicate în rile în cauz .

**România (2015).** Recurgerea la angajarea r spunderii este posibil dac : 1) procedura obi nuit sau procedura de urgen nu este posibil pentru c legea trebuie s între în vigoare imediat pentru c costurile sociale negative ridicate sunt substan iale, 2) structura politic în Parlament se va extinde prea mult dac se recurge la procedura obi nuit sau de cea de urgen , 3) pachetul de lege cu un singur scop con înnd mai multe legi, 5) este limitat cantitativ la num rul de legi în aceia i sesiune legislativ , 6) nu se admit spre aprobare legi care se refer sau ating principiile statului de drept, 7) nu se adopt legea integral a bugetului sau a bugetului asigur rilor poate fi adoptat prin aceast procedur de principiu și f r a încerca o procedur obi nuit sau de urgen . Totodat , oportunitatea politic de angajare a r spunderii este la discre ia Guvernului.

**Franța (2008).** Recurgerea la angajarea r spunderii este posibil dac : 1) se adopt doar 2 legi pe o sesiune legislativ (ordinar sau extraordinar ), 2) una din aceste legi va fi legea finan elor (bugetul de stat sau bugetul asigur rilor), 3) în cazul adopt rii uneia din dou legi ai finan elor (buget sau asigur ri) s-a încercat anterior procedur de adoptare a legilor în procedura obi nuit sau procedura de urgen de legiferare.

**România (aviz modificarea Constituției).** Recurgerea la angajarea r spunderii este posibil dac : 1) doar o singur lege este adoptat pe o sesiune legislativ , 2) doar o singur lege cu privire la bugetul de stat sau bugetul asigur rilor, 3) legea adoptat are un singur scop și îngust al legii.

**Italia (1946).** Recurgerea la angajarea r spunderii este posibil dac : 1) sunt constrîngeri termenilor de timp, 2) domeniul concret este stabilit de Parlament printr-o lege special .

Analiza prezentat din tabelul de mai jos confer o imagine foarte critic privind practic Guvernului Republicii Moldova în a folosi angajarea r spunderii în fa a Parlamentului. Practic majoritatea din legile angajate de Guvern nu ar satisface cerin elor aplicate în rile în care exist acest instrument de legiferare.

*Tabelul conformării proiectelor de lege legiferate prin angajarea de răspundere în 2014-15 la criteriile de constituționalitate*

	<b>Franța (2008)</b>	<b>România (1991)</b>	<b>România (aviz constituția nou)</b>	<b>Italia (1946)</b>	<b>Moldova</b>
<b>Legislatura a XIX-a (sesiunea a VIII-a ordinară din februarie-iulie 2014) – 21.07.2014 în ședința de Guvern și 22.07.2014 în ședința de Parlament:</b>					
1. <u>lege pentru modificarea unor acte legislative</u> (investigare acte de corup ie judec tor cu aprobare ulterioar a CSM)	<b>Nu</b> (se refer la domeniul statului de drept)	<b>Nu</b> (se refer la domeniul statului de drept)	<b>Nu</b> (se refer la domeniul statului de drept)	<b>Nu</b> (lips lege special )	
2. <u>lege cu privire la raspunderea disciplinar a judec torilor</u>	<b>Nu</b> (se refer la domeniul statului de drept)	<b>Nu</b> (se refer la domeniul statului de drept)	<b>Nu</b> (se refer la domeniul statului de drept)	<b>Nu</b>	
3. <u>lege pentru modificarea i completarea unor acte legislative</u> (investiga ii serviciul spal rii banilor cu contestarea în contencios)	<b>Nu</b> (doar o lege pe sesiune)	<b>Nu</b> (nu e iminent )	<b>Nu</b> (nu e iminent )	<b>Nu</b>	
4. <u>lege pentru modificarea i completarea unor acte legislative</u> (permisiunea BNM procurare ac iuni sub 5%)	<b>Da</b>	<b>Da</b>	<b>Nu</b> (nu e iminet )	<b>Nu</b>	
5. <u>lege pentru modificarea i completarea unor acte legislative</u> (gajul bunurilor)	<b>Nu</b> (doar o lege pe sesiune)	<b>Nu</b> (nu e iminent )	<b>Nu</b> (nu e iminent )	<b>Nu</b>	
6. <u>lege privind aprobarea Nomenclaturii combinate a m rfulor</u> (nomenclatorul combinat al m rfulor)	<b>Nu</b> (doar o lege pe sesiune)	<b>Nu</b> (nu e iminent )	<b>Nu</b> (nu e iminent )	<b>Nu</b>	
7. <u>lege finan elor publice i responsabilit ii bugetar-fiscale</u>	<b>Nu</b> (doar o lege pe sesiune)	<b>Nu</b> (nu e iminent )	<b>Nu</b> (nu e iminent )	<b>Nu</b>	
8. <u>lege pentru modificarea i completarea Legii bugetului de stat pe anul 2014 nr.339 din 23 decembrie 2013</u>	<b>Nu</b> (nu a fost încercat procedura obi nuit sau de urgen )	<b>Da</b>	<b>Da</b>	<b>Nu</b>	
9. <u>lege pentru modificarea Legii bugetului asigur rilor sociale de stat pe anul 2014 nr.329 din 23 decembrie 2013</u>	<b>Nu</b> (nu a fost încercat procedura obi nuit sau de urgen )	<b>Da</b>	<b>Nu</b> (doar o lege pe buget)	<b>Nu</b>	
10. <u>Legii fondurilor asigur rii obligatorii de asisten medical pe anul 2014 nr. 330 din 23 decembrie 2013</u>	<b>Nu</b> (nu a fost încercat procedura obi nuit sau de urgen )	<b>Da</b>	<b>Nu</b> (doar o lege pe buget)	<b>Nu</b>	
11. <u>lege cu privire la organizarea i func ionarea Serviciului na ional unic pentru apelurile de urgen 112</u>	<b>Nu</b> (doar o lege pe sesiune)	<b>Nu</b> (nu e important , iminent )	<b>Nu</b> (nu e important , iminent )	<b>Nu</b>	
<b>BILANȚ</b>	<b>1 lege din 11</b>	<b>4 legi din 11</b>	<b>1 lege din 11</b>	<b>Nici o lege</b>	<b>???</b>
<b>Legislatura a XIX-a (sesiunea a IX-a ordinară din septembrie-octombrie 2014) – 25.09.2014 în ședința de Guvern și 25.09.2014 în ședința de Parlament:</b>					
12(1). <u>lege pentru modificarea i completarea Legii bugetului de stat pe anul 2014 nr. 339 din 23 decembrie 2013</u>	<b>Nu</b> (nu a încercat procedura obi nuit sau de urgen )	<b>Da</b>	<b>Da</b>	<b>Nu</b>	
13(2). <u>lege privind modificarea i</u>	<b>Da</b>	<b>Da</b>	<b>Da</b>	<b>Nu</b>	

<a href="#">completarea unor acte legislative</a> (neaplicarea procesatorilor agricoli a procedurii silite)						
14(3). <a href="#">lege pentru completarea unor acte legislative</a> (scutire accize material prim produc tori vinicoli)	<b>Nu</b> (doar 2 legi pe sesiune legislativ din care una de buget)	<b>Nu</b> (nu e iminent i f r efect imediat important)	<b>Nu</b> (doar 2 legi pe sesiune legislativ )	Nu		
15(4). <a href="#">lege pentru modificarea i completarea unor acte legislative</a> (garan ii de stat, rolul BNM în cazul capitalului social mai discre te)	<b>Nu</b> (doar 2 legi pe sesiune legislativ din care una de buget)	<b>Nu</b> (nu e iminent i f r efect imediat important)	<b>Nu</b> (doar 2 legi pe sesiune legislativ )	Nu		
16(5). <a href="#">lege cu privire la unele m suri referitor la procedura falimentului Societ ii pe Ac iuni șTermocom</a>	<b>Nu</b> (doar 2 legi pe sesiune legislativ din care una de buget)	<b>Nu</b> (nu e iminent i f r efect imediat important)	<b>Nu</b> (doar 2 legi pe sesiune legislativ )	Nu		
17(6). <a href="#">lege cu privire la importul p curii pentru sezonul toamn -iarn 2014-2015</a>	<b>Nu</b> (doar 2 legi pe sesiune legislativ din care una de buget)	<b>Da</b>	<b>Nu</b> (doar 2 legi pe sesiune legislativ )	Nu		
18(7). <a href="#">lege privind declararea utilit ii publice de interes na ional a lucr rilor de reabilitare i construc ie a unor sisteme centralizate de irigare</a>	<b>Nu</b> (doar 2 legi pe sesiune legislativ din care una de buget)	<b>Nu</b> (nu e iminent i f r efect imediat important)	<b>Nu</b> (doar 2 legi pe sesiune legislativ )	Nu		
<b>BILANȚ</b>	<b>1 lege din 7</b>	<b>4 legi din 7</b>	<b>2 legi din 7</b>	<b>Nici una</b>		
<b>Legislatura XX-a a Parlamentului (sesiunea I-a ordinară începînd cu luna decembrie 2014) – 08.04.2015 în ședința de Guvern și 10.04.2015 în ședința de Parlament:</b>						
19(1). <a href="#">lege pentru modificarea i completarea unor acte legislative</a> (politica bugetar-fiscal )	<b>Da</b>	<b>Nu</b> (nu are scop unic i îngust)	<b>Nu</b> (nu are scop unic i îngust)	Nu		
20(2). <a href="#">lege bugetului de stat pe anul 2015</a>	<b>Nu</b> (lipsa încercare prin procedura obi nuit sau de urgen )	<b>Da</b>	<b>Da</b> (de i încert)	Nu		
21(3). <a href="#">lege bugetului asigur rilor sociale de stat pe anul 2015</a>	<b>Nu</b> (doar o lege de buget pe sesiune legislativ )	<b>Nu</b> (nu e iminent )	<b>Nu</b> (doar o lege de buget pe sesiune legislativ )	Nu		
22(4). <a href="#">lege fondurilor asigur rii obligatorii de asisten medical pe anul 2015</a>	<b>Nu</b> (doar o lege de buget pe sesiune legislativ )	<b>Nu</b> (nu e iminent )	<b>Nu</b> (doar o lege de buget pe sesiune legislativ )	Nu		
<b>BILANȚ</b>	<b>1 lege din 4</b>	<b>1 lege din 4</b>	<b>1 lege din 4</b>	<b>Nici una</b>		
<b>BILANȚ GENERALIZAT</b>	<b>3 legi din 22</b>	<b>9 legi din 22</b>	<b>4 legi din 22</b>	<b>Nici una</b>		

Tabelul prezentat mai sus constat o situa ia alarmant de asumare a func iei legislative de c tre Guvern. Cerin ele franceze ar valida angajarea r spunderii doar pentru 3 proiecte de legi din 22 i nici o lege integral cu privire la buget. Cerin ele actuale ale României ar valida doar 9 din cele 22 de legi, iar în condi iile modific rilor propuse de Curtea constitu ional (care înc nu au fost adoptate) doar 4 din cele 22 de legi s-ar fi încadrat ca fiind constitu ionale.

Tratarea individuală a fiecărui proiect de lege este realizată în Tabelul de mai sus cu explicațiile de rigoare. Din concluziile principale putem reține faptul că legile care se referă la domeniul de stat de drept nu pot fi adoptate prin această procedură. Legile cu privire la bugetul de stat sau bugetul de asigurări pot fi angajate doar după ce se încearcă procedura obișnuită sau cea de urgență și devine evident că aceste proceduri nu vor fi satisfăcătoare. Legea integrală privind bugetul de stat sau bugetul asigurărilor nu cunoaște de o experiență de a fi adoptată din primă prin procedura de angajare a răspunderii. O serie de legi au fost incorect angajate deși nu sunt importante sau ar fi putut fi adoptate ulterior pentru intrarea lor în vigoare nu reprezintă vreo iminență cu efecte adverse substanțiale asupra societății.

### ***4.3 Angajarea răspunderii în perioada 2010-11***

Pentru prima dată Guvernul și-a asumat răspunderea în septembrie 2010. Proiectele prevedeau modificarea și completarea Legii bugetului de stat pentru anul 2010, Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2010, Legii privind compensațiile sociale în perioada rece a anului 2010, în sensul finanțării unor cheltuieli suplimentare în valoare de 426,3 mil. lei (inclusiv 80 mil. lei ca urmare a majorării deficitului bugetar). Proiectele de lege prevedeau alocări suplimentare în sumă de 112,8 mil. lei pentru plata compensațiilor sociale în perioada rece a anului. În bugetul de stat pe anul curent în aceste scopuri au fost prevăzute mijloace financiare în sumă de 98,5 mil. lei. Au fost alocate 103,5 mil. lei în vederea construcției caselor de locuit pentru persoanele sinistrate din raionul Hîncești, dar și 35 mil. lei pentru construcția infrastructurii. S-a prevăzut, în formă de contribuție a Guvernului, 4 mil. lei pentru realizarea Proiectului „Construcția locuințelor sociale”.

Drept justificare pentru adoptarea legilor prin această procedură s-a menționat că nu s-a dorit ca acest proiect de lege să fie unul de dispută cu caracter electoral în Parlament. Această justificare nu ar corespunde cerințelor practicii internaționale.

În august 2011, Guvernul și-a asumat răspunderea pe un proiect de lege ce reglementează modul în care se execută hotărârile judecătorești și efectuarea tranzacțiilor pe piața valorilor mobiliare. Acesta a fost declarat constituțional în decembrie 2011.



## 5 Concluzii

Instituția angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului există și în țările democratice. Este explicabil - este o *procedură de exercitare a funcției legislative de către Guvern* în condițiile în care conform principiului separației puterilor în stat funcția legislativă revine Parlamentului. Această instituție se atestă în constituția Franței din 1958, în constituția Italiei din 1948 și în final în constituția României din 1991. Realizarea instituției angajării răspunderii Guvernului diferă în aceste țări pe parcursul acumulării practicii de aplicare a acesteia în timp *a evoluat prin impunerea limitărilor substanțiale în a folosi angajarea răspunderii de către executiv* având ca argument principal tendința, prin acest procedeu, a Guvernului de a *submina Parlamentul în exercitarea funcției legislative*.

Concluzia dată s-a conturat la începutul anilor 2000 în Franța (procesul de modernizare a instituțiilor democratice), în anii 2000 în România (practica Curții Constituționale și activitatea Comisiei prezidențiale) pe fundalul scepticismului generic demonstrat de legislatorul italian asupra acestei proceduri. *Recurgerea frecventă și nejustificată în a folosi angajarea răspunderii de către Guvern și prin urmare de către politicul aferent executivului la acest instrument de legiferare reprezintă nu altceva decât amenințarea asupra statului de drept* - principiul de bază a separației puterilor legislative și executive în stat.

Analiza legilor adoptate demonstrează motive de neconformare: 1) legile care se referă la domeniul *statului de drept nu pot fi adoptate prin procedura angajării răspunderii*, 2) legile cu privire la *bugetul de stat sau bugetul de asigurări* (integrale sau modificările acestora) pot fi asumate *doar după ce se încearcă procedura obișnuită sau cea de legiferare de urgență*, 3) nu există nici un exemplu din țările democratice (cu Legislativul și Executivul în mandat) care ar atesta adoptarea legilor în întregime privind bugetul de stat sau bugetul asigurărilor din prim prin procedura de angajare a răspunderii, 4) o serie de legi incorect angajate pentru că *nu reprezintă o importanță majoră* și ar fi fost posibil adoptate ulterior și *nu există pentru intrarea lor în vigoare vreo iminență* cu efecte adverse substanțiale asupra societății, 5) există o limită cantitativă de cel mult 2 legi pe o sesiune legislativă.

Țările democratice care dispun de această procedură excepțională de legiferare au dezvoltat principii și cerințe stricte de limitare substanțială folosirii acesteia în scopul de a preveni erodarea statului de drept și a democrației reprezentative. În situațiile de *criză sau de urgență* în aceste țări se preferă folosirea *procedurii de urgență de legiferare* (de către Parlament) prin care sunt reduse termenii temporali de examinare a legilor și prin procedura de delegare legislativă către Guvern în baza unei legi speciale și expres adoptate de către Parlament (control legislativ ex-ante). Evident *procedurile ordinare de legiferare de către Parlament*: (1) Procedura obișnuită de legiferare, (2) Procedura urgentă de legiferare sunt de maximă preferință.

*Procedurile mixte de legiferare* (delegarea funcției de legiferare condiționat cu exercitarea controlului ex-ante și ex-post pe procedura și pe substanța legilor din partea Parlamentului: (3) Procedura de legiferare prin delegarea legislativ Guvernului (Ordonanță și Ordonanță de urgență). Precedent este superioră instituției de angajare a responsabilității care reprezintă o formă de asumare a funcției legislative de către Guvern, Parlamentul având doar un control de ordin politic: (4) Procedura de legiferare prin angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului. Prin urmare instituția angajării răspunderii este excepțional în sensul deplin al cuvântului.

Recomandăm pe viitor precizarea normelor constituționale prin aplicarea a 3 criterii relevante restrictive uzurii angajării de răspundere a Guvernului:

- 1) doar o singură lege per sesiune legislativă poate fi adoptată ,
- 2) (suplimentar la precedent ) doar o singură lege cu privire la bugetul de stat sau bugetul asigurărilor,
- 3) legea adoptată va avea scopul unic și îngust (inclusiv pachetul de lege cu un scop unitar).

Invităm Curtea Constituțională, în examinarea sesizărilor pertinente, să ia în considerație practica europeană relevantă și jurisprudența constituțională aplicabilă în acest caz, și în orice caz să instituie criteriile înguste și limitative în a folosi procedura angajării răspunderii de către Guvern.

## 6 Note