



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 584 / 13.12.2024

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 291 din 2 noiembrie 2007 privind intrarea, staționarea, desfășurarea de operațiuni sau tranzitul forțelor armate străine pe teritoriul României, cu modificările și completările ulterioare

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 291 din 2 noiembrie 2007 privind intrarea, staționarea, desfășurarea de operațiuni sau tranzitul forțelor armate străine pe teritoriul României, cu modificările și completările ulterioare (b584/11.11.2024), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4848/18.11.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1238/19.11.2024,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca **obiect de reglementare, modificarea** Legii nr. 291/2007 privind intrarea, staționarea, desfășurarea de operațiuni sau tranzitul forțelor armate străine pe teritoriul României, **republicată**, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit Expunerii de motive, intervenția legislativă preconizată este considerată oportună deoarece **articolul 3** al legii se va modifica în sensul că pentru **înființarea** pe teritoriul României a unor comandamente, entități/elemente sau structuri militare străine ori multinaționale, precum și a unor structuri sau reprezentanțe militare ale

unor organizații internaționale se face în baza tratatelor internaționale ratificate de Parlament atunci când acestea conțin prevederi exprese în acel sens, doar cu aprobarea Parlamentului, fără nicio altă avizare a C.S.A.T. sau propunere din partea Președintelui României.

2. Prin obiectul său de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria **legilor ordinare**, fiind incidente prevederile art. 118 alin. (5) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Ca observație de ordin general, raportat la conținutul instrumentului de prezentare și motivare precizăm că soluția legislativă preconizată în prezenta propunere nu este **temeinic fundamentată**, nefiind susținută de o activitate de documentare și analiză științifică, pentru cunoașterea temeinică a realităților sociale care urmează să fie reglementate, **de evaluarea preliminară a impactului proiectului asupra respectării principiului separației și echilibrului puterilor în stat**, al colaborării loiale între acestea.

5. Semnalăm că prevederile **art. 3** din actul normativ de bază stabilesc procedura **înființării** și nu pe cea a intrării, staționării sau tranzitului pe teritoriul României a unor comandamente, entități/elemente sau structuri militare străine ori multinaționale, precum și a unor structuri sau reprezentanțe militare ale unor organizații internaționale, consfințind rolul **Parlamentului, Președintelui României, Guvernului României** - prin Ministerul Apărării Naționale și **Consiliului Suprem de Apărare a Țării**.

Totodată, dispozițiile **art. 4 alin. (1)** - la care se face referire în **expunerea de motive** - prevăd că **intrarea și staționarea forțelor armate străine în România sau tranzitarea teritoriului național de către acestea**, în scopul pregătirii și/sau desfășurării de operații militare, potrivit angajamentelor asumate de România prin tratate internaționale, **se aprobă de către Președintele României la propunerea prim-ministrului, după consultarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării. Președintele României informează Parlamentul despre decizie, în termen de 5 zile de la luarea acesteia**, iar dacă Parlamentul este în vacanță, de la începerea sesiunii ordinare sau extraordinare, după caz. Prin urmare, constatăm că normele

prevăzute în conținutul celor două articole din actul normativ de bază, analizate mai sus, reglementează situații juridice diferite.

Totodată, remarcăm și faptul că normele prevăzute la **art. 5** din actul normativ de bază vin să completeze dispozițiile art. 4 și precizează cui revine competența de aprobare pentru intrarea și staționarea forțelor armate străine în România sau tranzitarea teritoriului național de către acestea, în scopul desfășurării de operațiuni, altele decât cele prevăzute la art. 4, respectiv Președintelui României, ministrului apărării naționale, respectiv Consiliului Suprem de Apărare a Țării.

Ca urmare, nici în ipoteza juridică a **înființării** pe teritoriul României a unor comandamente, entități/elemente sau structuri militare străine ori multinaționale, precum și a unor structuri sau reprezentanțe militare ale unor organizații internaționale, rolul acestor autorități publice și respectiv ale administrației publice centrale de specialitate nu poate fi restrâns.

De altfel, și potrivit prevederilor **art. 7 și art. 31** din Legea apărării naționale a României nr. 45/1994, cu modificările ulterioare, **Parlamentul, Președintele României, Guvernul României și Consiliul Suprem de Apărare a Țării** își exercită atribuțiile privind apărarea națională **potrivit prevederilor constituționale și legilor țării**.

Rolul Consiliului Suprem de Apărare a Țării, de instituție fundamentală a statului este dat de statutul său constituțional, **art. 119 din Constituție** menționând expres această instituție și rolul său constituțional în cadrul autorităților publice cuprinse la titlul III, capitolul V - Administrația publică, secțiunea 1 - Administrația publică centrală de specialitate (C.S.A.T. – autoritate colegială exercitând **puterea executivă**, care emite hotărâri obligatorii pentru instituțiile vizate). Totodată, menționăm că organizarea și funcționarea acestuia, adică regimul său juridic, se reglementează, **potrivit art. 73 alin. (3) lit. e)** din Constituție, prin lege organică. În acest context, constatăm că C.S.A.T.-ul este o **autoritate a administrației publice centrale cu caracter autonom**, de rang constituțional, care, potrivit art. 65 alin. (2) lit. g) și art. 111 alin. (1) din Constituție, **se află sub control parlamentar direct** - Parlamentul fiind organul reprezentativ suprem, exercitând **puterea legislativă** - astfel că excluderea sa din procedura reglementată de prevederile art. 3 din actul normativ de bază afectează raporturile dintre cele două autorități fundamentale ale

statului, care trebuie să fie guvernate de principiul constituțional al separației și echilibrului puterilor în stat.

Din analiza și coroborarea prevederilor **art. 119, art. 65 alin. (2) lit. g) și ale art. 111 alin. (1)** din Legea fundamentală, precum și ale **art. 1** din Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, cu modificările ulterioare, rezultă fără putere de tăgadă natura juridică a Consiliului Suprem de Apărare a Țării (C.S.A.T.): **autoritate a administrației publice centrale, autonomă față de Guvern, prezidată de Președintele României și supusă controlului Parlamentului.**

Totodată, în conformitate cu prevederile **art. 1** din Legea nr. 415/2002, C.S.A.T. este autoritatea administrativă autonomă investită, potrivit Constituției, cu **organizarea și coordonarea unitară a activităților care privesc apărarea țării și siguranța națională.**

De asemenea, potrivit dispozițiilor **art. 4 lit. d) pct. 7** din același act normativ, una dintre atribuțiile C.S.A.T. este **de a aviza proiectele de acte normative inițiate sau emise de Guvern privind condițiile de intrare, trecere sau staționare pe teritoriul României a trupelor străine**, iar prin norma prevăzută la **lit. g)** are și atribuția de a **coordona activitatea de integrare** în structurile de securitate europene și euroatlantice, de a monitoriza procesul de adaptare a forțelor armate la cerințele NATO și **de a formula recomandări**, în concordanță cu standardele Alianței.

În considerarea prevederilor **art. 92 alin. (1)** din Legea fundamentală, Consiliului Suprem de Apărare a Țării este condus de **Președintele României**, în calitatea acestuia de șef al statului și de garant al independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării, rol în realizarea căruia președintele dispune de anumite mijloace și exercită anumite atribuții, cum ar fi cea de comandant al forțelor armate. Mai mult, potrivit **art. 91 alin. (1)**, Președintele României este cel care încheie tratatele internaționale în numele României, negociate de Guvern, și le supune spre ratificare Parlamentului, într-un termen rezonabil, iar potrivit **art. 80**, Președintele României reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării, veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice, scop în care exercită funcția de mediere între puterile statului.

Având în vedere cele expuse mai sus, apreciem că norma propusă pentru **art. 3 lit. b)** din proiectul de act normativ este susceptibilă să

limiteze atribuțiile constituționale ale Președintelui României, în ceea ce privește calitatea sa de comandant al forțelor armate române, potrivit art. 92 alin. (1) teza întâi din Constituție. Mai mult, prin prisma aceluiași prevederi constituționale, textul propus încalcă și prevederile art. 80 alin. (1) din Constituție, întrucât îi limitează rolul esențial de garant al independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării, deoarece induce soluția partajării atribuțiilor șefului statului cu cele ale Parlamentului, rolul acestuia din urmă fiind expres prevăzut la art. 61 alin. (1) din Constituție.

Prin urmare, din analiza și coroborarea prevederilor **art. 65 alin. (2) lit. g), art. 80, art. 111 alin. (1), art. 91 alin. (1), art. 92 alin. (1), art. 118 alin. (5), art. 119** din Legea fundamentală, precum și ale **art. 1-4 din Legea nr. 291/2007**, rezultă fără echivoc că o lege ordinară cum este actul normativ de bază, nu poate amenda sau modifica o normă superioară, cum este **Constituția** României sau o lege organică.

Or, având în vedere cele expuse, apreciem că soluția legislativă preconizată **încalcă art. 1 alin. (4) din Constituție care instituie principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale**, care presupune, pe de o parte, că niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celorlalte puteri, iar pe de altă parte, presupune controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte (Decizia Curții Constituționale nr. 1.221 din 12 noiembrie 2008).

*

* *

Față de cele de mai sus, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma propusă.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 1273/12.12.2024

L. nr. 291/2007

M. Of. nr. 758/8 nov. 2007

Lege privind intrarea, staționarea, desfășurarea de operațiuni sau tranzitul forțelor armate străine pe teritoriul României

1. republicare cu renumerotare

M. Of. nr. 321/5 mai 2014

Lege privind intrarea, staționarea, desfășurarea de operațiuni sau tranzitul forțelor armate străine pe teritoriul României

2. modificări prin

L. nr. 189/2015

M. Of. nr. 492/6 iul. 2015

Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 291/2007 privind intrarea, staționarea, desfășurarea de operațiuni sau tranzitul forțelor armate străine pe teritoriul României

modifică art. 2 lit. h), art. 3, art. 8 alin. (1), art. 32 alin. (1), art. 46;

introduce lit. i) la art. 2, alin. (1') la art. 4, alin. (4') la art. 12, alin. (1') - (1³) la art. 32, alin. (5) și (6) la art. 32, art. 54¹

3. completat prin

L. nr. 157/2017

M. Of. nr. 515/4 iul. 2017

Lege pentru completarea art. 8 din Legea nr. 291/2007 privind intrarea, staționarea, desfășurarea de operațiuni sau tranzitul forțelor armate străine pe teritoriul României

introduce alin. (5) la art. 8