



AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind participarea României la procesul decizional în cadrul Uniunii Europene și îndeplinirea obligațiilor asumate față de Uniunea Europeană

Analizând propunerea legislativă privind participarea României la procesul decizional în cadrul Uniunii Europene și îndeplinirea obligațiilor asumate față de Uniunea Europeană, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr.Plx883 din 20.11.2006,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

I. Observații generale

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare instituirea modului de organizare și de funcționare a instituțiilor naționale implicate în activitățile care țin de reprezentarea participării României la procesul decizional din cadrul Uniunii Europene, precum și pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor asumate față de aceasta.

Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar prima Cameră sesizată, potrivit art.75 teza a doua din alin.(1), este Senatul.

2. Din **Expunerea de motive**, rezultă că, prin adoptarea acestei legi, se are în vedere stabilirea, ca urmare a dobândirii de către **România** a statutului de **stat membru al Uniunii Europene**, a relației care trebuie să existe între Guvern și Parlament în ceea ce privește formularea poziției României în negocierile europene, verificarea principiului subsidiarității, transpunerea normelor comunitare în dreptul intern și aplicarea acestora. Se învederează că

acordarea unui mandat negociatorilor constituie o componentă fundamentală a sistemului politic decizional **intern** al statului național, cu luarea în considerare a regulilor comunitare relevante. Se semnalează că problema nu este încă reglementată în legislația existentă, întrucât nu există, nici la Guvern și nici la Parlament, **structurile administrative necesare, cu funcții și responsabilități** legate de afacerile europene. De aceea, se consideră necesară stabilirea prin lege, a unor reguli și mecanisme de control ale Parlamentului asupra modului în care se îndeplinește de către reprezentanții Guvernului, mandatul acordat. Se consideră necesară, totodată, o coordonare permanentă, organizată și strictă a administrațiilor aparținând Parlamentului și Executivului.

Se are în vedere în același timp activitatea de **transpunere în dreptul intern** a normelor europene, care necesită verificarea coerenței dintre normele comunitare și a celor din sistemul dreptului intern și în consecință, existența unui sistem informatic adecvat.

3. O reglementare în acest domeniu apare, într-adevăr, necesară, deoarece Constituția (cu excepția în special a art.148), precum și normele relevante în vigoare, nu reflectă reglementarea care este totuși, indispensabilă pentru cazul unui stat ce dobândește statutul de membru al Uniunii Europene.

Menționăm că reglementări de acest gen, sub forma unor legi speciale, au fost adoptate și în alte state care au aderat la Uniunea Europeană (Italia, Polonia, Finlanda ș.a.).

4. Reglementarea problematicii de mai sus impune clarificarea în prealabil, a unor aspecte.

a) Până la o eventuală revizuire a Constituției, nu există altă cale de reglementare decât aceea a punerii de acord cu ceea ce permite legea fundamentală. În acest sens, semnalăm faptul că în Constituție (art.148 alin.(2)), se are în vedere prioritatea regulilor comunitare față de „legile interne” (nu și față de Constituție). Nu vor putea fi puse în discuție, ca urmare a înființării mecanismelor preconizate, reglementările din Constituție - **rolul** Parlamentului (în special activitatea sa de legiferare, inițiativa legislativă ș.a.) și **poziția** acestuia (de organ reprezentativ suprem al poporului român și **unica autoritate legiuitoare**) sau raporturile care există între Executiv - Președinte și Guvern și Parlament.

b) În legislația română se află reglementate, la nivel constituțional sau legislativ, activități de genul celor menționate în proiect, iar acestea nu pot fi ignorate cu prilejul examinării

propunerilor în discuție. Problema mandatului negociatorilor nu ar putea fi abordată, ignorându-se faptul că potrivit Constituției, **Președintele României reprezintă statul român** (art.80) și **încheie tratate internaționale** în numele României, **negociate** de Guvern și le supune spre ratificare Parlamentului (art.91), în vreme ce Guvernul asigură **realizarea politicii externe a țării**.

În Hotărârea Guvernului nr.100/2004 s-a stabilit că Ministerul Afacerilor Externe reprezintă **punctul de contact al Uniunii Europene** în România. Orice adoptare a **acquis-ului** comunitar presupune un act al Parlamentului de ratificare în cazul tratatelor și convențiilor, iar adoptarea documentului în cadrul Uniunii Europene are caracterul unor negocieri multilaterale, însă deciziile Consiliului Uniunii Europene și alte documente ale instituțiilor acesteia nu se mai supun aprobării, ele fiind obligatorii; nu s-ar admite ca toate acestea să fie reglementate printr-un sistem de negocieri care să se îndepărteze de la cadrul general de asumarea de angajamente internaționale.

Sub aceste aspecte, considerăm că s-ar impune un studiu al legislației române în vigoare, cu relevanță în domeniu, și verificarea compatibilității cu aceasta, a propunerilor făcute, ceea ce nu ar exclude, neapărat, instituirea unor noi reguli impuse de specificul comunitar, dar aceasta numai dacă ele nu se abate de la Constituție.

c) În Constituție, la art.148 alin.(2), se stabilește regula potrivit căreia în urma aderării, **prevederile tratatelor constitutive** ale Uniunii Europene precum și celelalte **reglementări comunitare** cu **caracter obligatoriu** au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne. Din această prevedere, nu rezultă, însă, și care sunt reglementările obligatorii.

În schimb, reglementările comunitare sunt mult mai specifice. Reglementările comunitare (dreptul comunitar) sunt alcătuite din tratatele **constitutive**, inclusiv cele de aderare - ca sursă **primară** (care devin obligatorii prin ratificarea de către stat) și regulile conținute în **actele** adoptate de către instituțiile comunitare în aplicarea acestor tratate, inclusiv acordurile interinstituționale - ca surse **derivate**. Din această ultimă categorie fac parte, printre altele, **regulamentele**, care au o **aplicație generală** și sunt **obligatorii** în ceea ce privește toate elementele lor, fiind **direct aplicabile** în orice stat membru, **directivele** - acte care nu au în principiu un **efect general**, în sensul că nu privesc decât statele cărora le-au fost adresate și leagă pe destinatar numai în ceea ce privește rezultatul, fiind lăsată statelor competența în privința formei și a mijloacelor și **decizia** - act

care este obligatoriu pentru statul căruia i se adresează în toate elementele sale. De reținut ar fi faptul că regulile comunitare din categoriile enumerate - sursele **primare** și cele **derivate** au o valoare (forță) juridică care variază de la o categorie la alta și, în vreme ce unele se aplică în mod direct cu titlu de norme comunitare fără intervenția statelor membre, altele necesită un act de recunoaștere/confirmare și de încorporare în legislația internă. **Regulamentul**, fiind obligatoriu în toate elementele sale pentru toate statele membre, tratatele comunitare îl prevăd ca fiind singurul act în **mod direct aplicabil**, adică produce efecte juridice în ordinea internă prin el însuși și în mod automat, fără intervenția autorităților naționale; Curtea de justiție a statuat, nu numai că nici un fel de **receptare** printr-un act juridic de drept intern nu este necesar, dar că o asemenea operațiune este **interzisă** (contrară tratatelor). În schimb, **directiva** nu este în mod direct aplicabilă, fiind întotdeauna necesară intervenția națională (receptare în ordinea juridică națională), deși în cazuri speciale, potrivit Curții de justiție, unele directive nu sunt lipsite de orice efect direct în statele membre, iar **deciziile** chiar dacă nu produc efecte generale, rămân obligatorii pentru destinatari în toate elementele lor și sunt asimilate actului administrativ individual, ca instrumente de executare administrativă a dreptului comunitar. Cu toate acestea, o decizie poate să prescrie unui stat sau mai multor state un obiectiv a cărei realizare presupune edictarea de măsuri interne cu caracter general.

Aceste considerente reprezintă **cadrul** în care considerăm că ar trebui să fie examinate soluțiile din proiectul în discuție.

II. Observații la text și de tehnică legislativă

1. Titlul legii, ar trebui reformulat, spre a indica faptul că este vorba de „măsuri privind participarea României la procesul decizional”.

Ca atare, sugerăm ca titlul să aibă următoarea redactare: „Lege privind măsurile instituționale necesare pentru asigurarea participării României la procesul decizional al Uniunii Europene cu privire la executarea obligațiilor asumate față de aceasta”.

În sensul acestor observații ar trebui reformulat și textul **art.1**.

2. Pentru respectarea dispozițiilor art.40 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, propunerea legislativă trebuie să cuprindă **formula introductivă** consacrată:

„Parlamentul României adoptă prezenta lege.”

3. La **art.1**, considerăm că ar trebui eliminată referirea la „adoptarea **acquis-ului comunitar**”, expresia „proces de **decizie**” fiind suficient de cuprinzătoare, spre a-l include și pe acela de **acquis**.

4. Considerăm că ar trebui să se renunțe la definiția propusă în **art.2**. Conceptul nu este definit în mod precis printr-o normă comunitară, ci elaborat de către doctrină, iar legislația internă nu ar poate avansa o versiune sau o construcție doctrinară și chiar dacă această definiție ar fi riguroasă în prezent, ea poate fi perimată, ca urmare a evoluțiilor care au loc.

5. Enumerarea limitativă și reglementarea separată din **art.3**, a celor trei principii - **subsidiaritatea, proporționalitatea și transparența** nu aduce nimic util reglementării (acestea se regăsesc în Protocolul de aplicare a principiilor subsidiarității și proporționalității (Protocolul nr.7), anexa la Tratatul de la Amsterdam, care se va aplica și României de la 1 ianuarie 2007) și, în plus, îngustează fundamentarea participării României la procesul decizional. O asemenea mențiune ar putea figura în **art.1** și într-o formulare mai completă, care să includă și alte principii.

6. **Art.4** nu are claritatea necesară și poate fi înțeles în sensul că s-ar modifica sistemul de examinare parlamentară a proiectelor de acte normative care provin de la Uniunea Europeană – ceea ce poate afecta regulamentele după care se conduc cele două Camere ale Parlamentului. Sintagma „inclusiv” induce ideea că ar mai exista și altceva, dar acest lucru nu rezultă în ce constă.

Reglementarea „relațiilor administrative de ordine publică ce se nasc între organele puterii de stat” reprezintă o formulă neclară și pare să vizeze prevederi constituționale care nu pot fi înlăturate pe această cale.

7. La **art.5 alin.(1)**, pentru a conferi precizie reglementării, recomandăm înlocuirea abrevierii „(CIAE)”, prin sintagma „denumită în continuare CIAE”.

La **alin.(7)**, pentru acuratețea exprimării, propunem înlocuirea expresiei „Atunci când”, prin sintagma „În situația în care”.

8. La **art.6 alin.(3)**, pentru corectitudinea exprimării normative, este necesară înlocuirea termenului „menționate”, prin „prevăzute”.

9. La **art.7**, recomandăm renumerotarea alineatelor întrucât articolul 7 are două alineate și nu 3.

La actualul **alin.(3)**, care va deveni **alin.(2)**, pentru un spor de rigoare normativă, recomandăm reformularea textului eventual astfel:

„(2) În termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Guvernul va aproba prin hotărâre Regulamentul de organizare și funcționare a Secretariatului CIAE, precum și Regulamentul de cooperare între ministerele și agențiile guvernamentale pentru formarea poziției Guvernului în procesul de decizie și adoptare a acquis-ului comunitar.”

Totodată, semnalăm că Regulamentul de organizare și funcționare ce se va adopta de către Guvern trebuie să fie al CIAE, nu al secretariatului acestuia, care este un organ tehnic, iar Regulamentul de cooperare între ministere și agenții guvernamentale trebuie să privească **„formularea”** poziției Guvernului, nu **„formarea”** acesteia.

10. Art.8 și 9 au ca scop să stabilească competența Parlamentului în domeniul relațiilor comunitare, formulând un mandat pentru reprezentanții români la Uniunea Europeană. În sistemul nostru, însă nu **Parlamentul, ci Președintele** reprezintă statul român. Așa cum este formulat, textul nu concordă cu prevederile constituționale și, de aceea, ar trebui să fie reformulat.

Deoarece parlamentelor naționale le revin atribuții (fiind consultate) în cadrul procesului de aplicare a **principiului subsidiarității**, ar trebui ca și textul să fie formulat ca atare; în caz contrar, se creează această atribuție generală care ar funcționa ca regulă.

La **art.8 alin.(2)**, pentru rigoare normativă recomandăm ca sintagma „enumerate, la alin.1 lit.a) și b)”, să fie redată sub forma „prevăzute la alin.(1) lit.a) și b)”.

La **alin.(4)**, pentru același motiv, este necesară înlocuirea sintagmei „în condițiile articolului 11 al prezentei legi”, prin sintagma „în condițiile prevăzute la art.11”.

11. La art.9 alin.(2), pentru realizarea corelării cu norma de la alin. (1), este necesară introducerea sintagmei „prevăzut la alin.(1)”, după termenul „raportul”.

La **alin.(3)**, pentru același motiv, propunem introducerea termenul „semestrial”, după termenul „raportului”.

12. La art.10, este necesară marcarea primului alineat cu cifra (1), iar pentru acuratețea exprimării normative, recomandăm înlocuirea sintagmei „enumerate la articolul 8 al prezentei legi”, prin sintagma „prevăzute la art.8”.

13. La art.12 alin.(3), pentru claritatea normei, propunem reformularea textului, eventual astfel:

„3. Comisia înaintează imediat documentele prevăzute la alin.(2) și Birourilor Permanente ale celor două Camere.”

14. Guvernul nu poate angaja România decât în baza mandatului care i se dă potrivit cu prevederile constituționale și legislației române. Or, așa cum se propune în **art.15**, ar fi un mandat în alb.

15. În **art.17**, ar fi trebuit să se plece de la prevederea art.148 alin.(4) din Constituție, unde Parlamentul, Președintele, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul de aderare. **Transpunerea și aplicarea corectă** nu pot, în nici un caz, să fie asigurate doar de Guvern.

16. În **art.18** nu se ține seama de faptul că unele dintre reglementările **derivate** (nu **secundare**) - **regulamentele**, se aplică cu titlu propriu, în mod automat și de aceea, nu **trebuie** să fie transpuse în dreptul intern. Acest text ar trebui reformulat și în lumina considerentelor formulate mai sus. Aceste observații sunt valabile și în cazul art.19 și 20.

17. La **art.19**, pentru realizarea corelării normei cu cea de la art.18, recomandăm înlocuirea sintagmei „conformarea dreptului intern la”, prin sintagma „concordanța legislației interne cu” și a termenului „abaterile”, prin „neconcordanțele”.

18. La **art.20**, partea introductivă, recomandăm eliminarea termenului „precedent”, ca superfluu și redactarea expresiei „Stat Membru”, din textul lit. b), sub forma „stat membru”.

19. La **art.21**, recomandăm corectarea normei de trimitere prin înlocuirea expresiei „Art.21”, cu articolul în cuprinsul căruia se regăsesc „obligațiile avute în vedere”.

20. Textul **art.22** ar trebui reevaluat spre a nu se ridica o problemă de constituționalitate sau cel puțin de îndepărtare de la legislația națională în vigoare. Astfel, potrivit art.108 alin.(1) din Constituție, Guvernul are competența generală de a adopta hotărâri și ordonanțe. Când este vorba însă de angajamente internaționale asumate în numele României (și nu de reglementări interne pur și simplu), reglementările sunt mai nuanțate: Guvernul nu poate adopta ordonanțe simple pentru ratificarea/aderarea/acceptarea tratatelor internaționale (la nivel de stat și guvernamentale) - potrivit alin.(2) al art.19 din Legea nr.590/2003 privind tratatele și nici ordonanțe de urgență (pentru tratate la nivel de stat) - potrivit alin.(3) al art.19 sus-citat; Guvernul ar putea însă adopta ordonanțe de urgență pentru ratificare/aderare/acceptare a tratatelor la nivel guvernamental (cu respectarea cerințelor impuse în art.115 din Constituție) și să aprobe

alte categorii de tratate (guvernamentale și interguvernamentale). Actele care vin de la Uniunea Europeană pot fi tratate constitutive (care nu vor putea fi ratificate de către Parlament decât prin lege, în vreme ce directivele ar putea reclama adoptarea de acte la nivelul Guvernului).

Nu rezultă dacă toate aceste elemente au fost avute în vedere și dacă ar trebui modificat sistemul în vigoare.

21. La art.24 alin.(2), pentru acuratețea exprimării normative și precizia normei, propunem reformularea textului, eventual astfel:

„2. Neacordarea în termen a avizului prevăzut la alin.(1) înseamnă aprobare sau lipsa obiecțiunilor, după caz. Termenul se stabilește de către Parlament în plenul său”.

22. La art.25, sintagma „întreținut sub aspect informatic de un departament distinct, dedicat exclusiv acestui scop”, este neclară și ambiguă, ceea ce necesită revederea și reformularea întregului articol și indicarea autorității în subordinea căreia se va afla departamentul în cauză.

23. La Capitolul VII Dispoziții tranzitorii și finale, întrucât acesta este compus dintr-un singur articol, fără dispoziții tranzitorii, recomandăm reformularea titlului Capitolului VI sub forma:

„Capitolul VI

Dispoziții administrative, organizatorice și finale”

Ca urmare articolul 26 va intra în componența Capitolului VI, iar Capitolului VII și titlul acestuia se vor elimina.

PREȘEDINTE
dr. Dragoș ILIESCU



București
Nr. 1618/28.11.2006