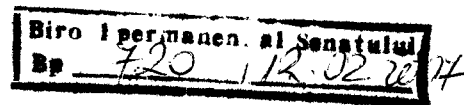
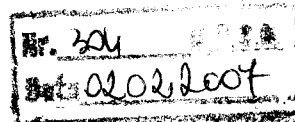




GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art.111 alin.(1) din Constituție,
Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată *Lege privind participarea României la procesul decizional din cadrul Uniunii Europene și îndeplinirea obligațiilor asumate față de Uniunea Europeană*, inițiată de 7 parlamentari din Grupurile parlamentare ale PSD (Bp. 720/2006).

I. Principalele reglementări

Potrivit art. 1, această inițiativă legislativă „reglementează procesul de formare a poziției naționale în procesul de decizie și adoptare a acquis-ului comunitar și garantează îndeplinirea obligațiilor României ce izvorăsc din statutul de membru la Uniunea Europeană”.

În opinia inițiatorilor, elaborarea mandatului României urmează a se realiza pe două planuri: *guvernamental* (prin crearea unui organ colegial – Comitetul Interministerial pentru Afaceri Europene, care beneficiază de asistență tehnică a unui secretariat) și *parlamentar* (prin constituirea unei comisii permanente, Comisia pentru Afaceri Europene, cu putere de reprezentare a Parlamentului).

Inițiativa legislativă este structurată pe șapte capitole care reglementează, în principal, următoarele:

- Comitetul Interministerial pentru Afaceri Europene;
- participarea Parlamentului la procesul de decizie și de formare a acquis-ului Uniunii Europene;
- rezerva parlamentară și mandatul parlamentar;
- transpunerea acquis-ului comunitar;
- dispoziții administrative și organizatorice.

II. Observații și propuneri

1. Menționăm că prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 133/2006 s-a înființat Departamentul pentru Afaceri Europene (DAE), prin comasarea Secretariatului Permanent pentru Afaceri Europene din Cancelaria Primului-Ministru, a Direcției Generale evaluare și pregătire pentru aderare, precum și a Direcției generale armonizare cu acquis-ul comunitar din cadrul Ministerului Integrării Europene.

DAE a fost înființat ca structură cu personalitate juridică și funcționează în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, fiind subordonat Primului-Ministru, cu următoarele atribuții:

- coordonarea formulării poziției naționale a României care va fi susținută în forurile interguvernamentale de decizie de la Bruxelles;
- garantarea îndeplinirii obligațiilor ce revin țării noastre în calitate de stat membru al Uniunii Europene;
- pregătirea împreună cu Ministerul Afacerilor Externe a documentelor necesare pentru participarea la reuniunile Consiliului European;
- aprobarea tuturor pozițiilor susținute de reprezentanții României în forurile de decizie ale Uniunii Europene, inclusiv a mandatelor adresate Consiliului Uniunii Europene, Comitetului Reprezentanților Permanenți (COREPER) și a grupurilor de lucru din cadrul Consiliului;
- reprezentarea României în fața Curții Europene de Justiție și a Tribunalului de primă Instanță a Comunităților Europene.

2. Propunerea legislativă nu răspunde într-un mod concret și complet nici necesității de a stabili, la nivelul Guvernului, o structură de coordonare a afacerilor europene în perspectiva aderării României, nici cerinței de a jalona liniile directoare ale raporturilor dintre Parlament și Guvern în cadrul procesului decizional la nivel comunitar. Deși

propunerea legislativă se inspiră, în linii generale, din *legea italiană nr. 11/2005 privind normele generale referitoare la participarea Italiei la procesul normativ al Uniunii Europene și la procedurile de îndeplinire a obligațiilor comunitare*, aceasta nu are o structură cursivă și încheată, iar tehnica de redactare este de multe ori deficitară.

Totodată, *titlul inițiativei legislative privind participarea României la procesul decizional din cadrul Uniunii Europene și îndeplinirea obligațiilor asumate față de Uniunea Europeană* este redundant.

Îndeplinirea angajamentelor asumate de România față de Uniunea Europeană decurge implicit din Tratatul de aderare, prin care România a aderat la Tratatul privind instituirea Comunității Europene (TCE). De altfel, principiul priorității dreptului comunitar în fața dreptului național este statuat de Constituția României, conform art. 148 alin. (2), conform căruia, în caz de conflict între normele interne și cele de drept comunitar, acestea din urmă prevalează.

3. Reglementarea cadrului instituțional de examinare a proiectelor comunitare la nivel parlamentar prezintă o serie de deficiențe. Astfel, Comisia analizează și semnează, în numele Parlamentului României în integralitatea sa, un punct de vedere asupra proiectului de act normativ, dar și asupra poziției Guvernului, fără ca acesta să fi fost supus aprobării Legislativului. Rezultatul examinării Comisiei este transmis Birourilor permanente ale celor două Camere. Totuși, nu acestea vor decide asupra examinării de către Plen, ci Camerele reunite (în consecință, pentru fiecare proiect de act normativ comunitar se vor organiza ședințe reunite în care să se pronunțe asupra modului de examinare - numai Comisia sau și Plenul). Inițiativa nu precizează dacă dezbateră în fond va avea, de asemenea, loc în Camerele reunite sau în Plenul fiecărei Camere (în această ultimă situație, trebuind precizat care dintre cele două este Camera decizională).

În lumina celor expuse, apreciem necesară o clarificare a reglementării acestor aspecte instituționale. Textul legii poate cuprinde doar principiile privitoare la competența Parlamentului în faza prealabilă adoptării actelor comunitare - constituirea comisiei permanente și precizarea raporturilor sale cu cele două Camere - procedura de examinare urmând a fi dezvoltată ulterior în regulamentul de organizare și funcționare al fiecărei Camere.

4. *Referitor la procedura de elaborare a poziției României, ce urmează a fi susținută în procesul de negociere la nivel european, semnalăm următoarele:*

Procedura de examinare a proiectelor de acte normative comunitare are, în lumina prevederilor propunerii legislative, două etape succesive:

- analiza și elaborarea unui punct de vedere de către Guvern;
- dezbateră proiectului și a poziției Guvernului de către comisia permanentă a Parlamentului sau, eventual, de către Plen și comunicarea punctului de vedere Guvernului.

Așadar, se propune dezbateră parlamentară a tuturor proiectelor de acte normative comunitare (indiferent de natura acestora - cu caracter obligatoriu sau de recomandare; act ce necesită transpunere sau de aplicabilitate directă; act care implică transpunerea printr-un act de forță inferioară legii sau act ce impune preluarea la nivel de lege).

În condițiile în care numărul și complexitatea proiectelor de acte comunitare sunt semnificative, dezbateră tuturor acestora de către Parlament va fi extrem de dificilă. Mai mult, specificitatea procesului de negociere la nivel comunitar obligă la o flexibilitate a atitudinii statelor membre, ceea ce face imposibilă, de cele mai multe ori, susținerea unui cadru rigid de mandat.

Subliniem că, în statele în care implicarea Parlamentului în procesul decizional la nivel comunitar depășește stadiul informării, există un organism care realizează o selecție a proiectelor de acte normative pentru a căror transpunere este necesar a se interveni la nivel de lege și care trebuie analizate de Legislativ, celelalte fiind comunicate acestuia doar pentru informare.

Totodată, arătăm că exprimarea poziției României în procesul de elaborare a acquis-ului comunitar intervine în faza dezbaterii acestuia în Consiliul Uniunii Europene (Consiliul). Consiliul, potrivit art. 203 din Tratatul de Instituire a Comunității Europene (TCE), este format dintr-un reprezentant al fiecărui stat membru la nivel ministerial, abilitat a angaja guvernul aceluia stat membru. Așadar, responsabilitatea ultimă pentru exprimarea poziției statelor membre în această instituție aparține guvernelor acestora.

Inițiatorii propunerii susțin că asocierea parlamentelor naționale la elaborarea punctului de vedere asupra unui proiect de act comunitar contribuie la reducerea deficitului democratic al procesului decizional comunitar. Sub acest aspect, precizăm că Parlamentul European este compus din reprezentanții popoarelor statelor membre, aleși prin vot universal direct (art. 189-190 din TCE), partidele reunite în cadrul

acestei instituții, reprezentând expresia voinței politice a cetățenilor Uniunii (art. 191). Implicarea Parlamentului European în adoptarea actelor normative comunitare, instituție care ajunge să aibă aceeași pondere cu Consiliul în cele mai multe cazuri (avem în vedere procedura codeciziei) este de natură a elimina critica privitoare la absența de exprimare adecvată a "*vocii demos-ului*" în procedura legislativă europeană.

5. Dispozițiile **art. 2** definesc noțiunea de "*acquis comunitar*".

Referitor la această definiție, menționăm că acesta cuprinde totalitatea actelor juridice, cu caracter normativ sau individual, cu forță obligatorie sau de recomandare, adoptate de instituțiile Uniunii Europene în conformitate cu competențele acestora stabilite prin tratatele constitutive. Astfel, *acquis-ul comunitar* cuprinde, în afară de dreptul comunitar propriu-zis (primar și derivat), toate actele adoptate în cadrul pilonilor II și III. Acesta se regăsește în evoluția constantă și cuprinde, în mod nelimitativ, următoarele elemente:

- legislație primară: tratatele „*constitutive*” care instituie Comunitatea Europeană și Uniunea Europeană, cele care amendează aceste tratate, tratatele de aderare;
- legislație secundară: acte normative (directive, regulamente, decizii, etc.) care sunt adoptate în temeiul tratatelor, pe baza competențelor pe care acestea le conferă instituțiilor comunitare;
- acordurile internaționale la care Comunitatea Europeană este parte și cele încheiate de statele membre în domeniile de activitate ale Uniunii;
- jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene și a Tribunalului de Primă Instanță privind interpretarea și modul de aplicare a dispozițiilor pertinente ale tratatelor constitutive, ale acordurilor internaționale și ale legislației secundare (directive, regulamente, decizii, etc.);
- actele din cadrul Politicii Externe și de Securitate Comună și Justiției și Afacerilor Interne;
- declarații, rezoluții adoptate în cadrul Uniunii Europene.

În concluzie, exercițiul definirii termenului de *acquis comunitar* reprezintă un demers care nu corespunde normelor comunitare în vigoare, iar, prin caracterul restrictiv și exclusiv pe care îl impune termenului, poate da naștere unor interpretări neconforme a acestuia.

Totodată, conceptul de "*acquis comunitar*", deși nu este definit în tratatele comunitare, a făcut de numeroase ori obiectul unor precizări și

clarificări din partea instituțiilor comunitare și a doctrinei de specialitate. Astfel, Comisia Europeană, pronunțându-se în opinia sa din ianuarie 1972 asupra cererilor de aderare ale Danemarcei, Irlandei, Regatului Unit și Norvegiei, a apreciat că *"devenind membre ale Comunității, statele membre acceptă fără rezerve tratatele și finalitățile lor politice, deciziile de orice natură care au intervenit de la intrarea în vigoare a tratatelor, precum și alegerile efectuate în domeniul dezvoltării și consolidării Comunităților, considerând în particular că ordinea juridică stabilită prin tratatele de instituire a Comunităților se caracterizează esențialmente prin aplicabilitatea directă a unora dintre prevederile lor, și a unor acte adoptate de către instituțiile comunitare, prin prioritatea dreptului comunitar asupra dispozițiilor naționale contrare, prin existența unor proceduri ce asigură uniformitatea interpretării dreptului comunitar, considerând totodată că aderarea la Comunități implică recunoașterea caracterului obligatoriu al acestor reguli, a căror respectare este indispensabilă în vederea garantării eficacității și unității dreptului comunitar"*.

Elementele esențiale ale acestei definiții au fost reluate în opiniile privind aderarea, formulate ulterior de către Comisia Europeană. În Raportul său din 1992, intitulat *"Europa și provocările extinderii"*, Comisia Europeană a reamintit că *"... aderarea implică acceptarea drepturilor și obligațiilor reale și potențiale ale sistemului comunitar, precum și a cadrului său instituțional - ceea ce denumim *acquis comunitar* ..."*.

Termenul a fost mai târziu extins pentru a desemna totalitatea regulilor Uniunii Europene, a principiilor politice și a deciziilor judecătorești la care noile state membre trebuie să adere în întregime și de la început, atunci când devin membre ale Comunității.

Rezultă că definirea *acquis*-ului comunitar și-a demonstrat reala importanță în contextul proceselor de extindere a Comunității/Uniunii, așadar atunci când s-a ridicat problema stabilirii drepturilor și obligațiilor la care noile state membre trebuiau să achieseze. Ținând cont de natura politică a acestui demers, instituțiile comunitare au fost cele care au stabilit marja de apreciere (mai mult sau mai puțin extinsă) a ceea ce poate fi considerat ca făcând sau nu parte din *acquis*-ul comunitar.

De exemplu, statele membre care au aderat în 2004 nu au putut negocia un opting-out voluntar de la prevederile etapei a treia a Uniunii Economice și Monetare. În mod similar, deși cele mai multe prevederi adoptate sub fostul pilon Justiție și Afaceri Interne nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic, totuși a trebuit ca acestea să fie preluate de către

noile state membre. O altă situație relevantă este aceea a dialogului social, despre care Comisia Europeană a argumentat că *"face parte din acquis-ul comunitar"*.

Concluzionăm că exercițiul de circumstanțiere aparține instituțiilor comunitare. Aceasta cu atât mai mult cu cât conceptul este unul dinamic, constant evolutiv. Așadar, definirea *"acquis-ului comunitar"* în cuprinsul acestei propuneri legislative este un demers inutil, care vine în contradicție cu fundamentele dreptului comunitar.

Considerăm că sintagma *„orice măsură legislativă necesară îndeplinirii obligațiilor României de stat membru al Uniunii Europene”* de la **pct. d) a art. 2** nu poate fi în niciun caz inclusă în *acquis-ul comunitar*, ci în legislația internă.

De asemenea, în text se face referire la *„norme comunitare”* care reprezintă o noțiune diferită. Apreciem necesar să se definească *„normele comunitare”* numai prin raportare la actele normative adoptate de instituțiile Uniunii Europene, care au forță obligatorie, respectiv regulamente, directive, decizii-cadru și decizii.

6. Referitor la **art. 3** menționăm că *"subsidiaritatea"*, *"proporționalitatea"* și *"transparența"* sunt principii ale dreptului comunitar care consacră raportul acestuia cu legislația statelor membre. Acestea nu pot constitui principii ale poziției României în procesul decizional; autoritățile statelor membre au, însă, dreptul de a veghea ca instituțiile comunitare să nu depășească limitele de legiferare conferite prin tratate (deci să vegheze la respectarea de către Uniunea Europeană a principiilor subsidiarității și proporționalității).

7. Comitetul Interministerial pentru Afaceri Europene (CIAE) prezintă unele caracteristici care ar putea afecta negativ eficiența mecanismului de coordonare, astfel:

- nu are personalitate juridică;
- nu rezultă clar natura lui – departament sau comitet, în condițiile în care membrii săi sunt Primul-ministru și miniștrii;
- se întrunește, de regulă, doar o dată pe lună;
- având în vedere că este constituit din miniștrii de resort, se poate desprinde concluzia că CIAE nu este o instituție propriu-zisă;
- este sprijinit din punct de vedere tehnic doar de un „Secretariat”.

8. **Art. 9 alin. (1)** care face referire la *„reuniunile Consiliilor de Miniștri”* cuprinde o formulare incorectă din punct de vedere al

terminologiei. S-ar putea acredita ideea existenței mai multor Consilii de Miniștri. În fapt, există o singură instituție a Uniunii Europene, Consiliul Uniunii Europene, care se poate reuni în mai multe formațiuni. Pentru acuratețe terminologică, este recomandată utilizarea formulării de „*reuniuni ale formațiunilor Consiliului Uniunii Europene*”.

9. În ceea ce privește dispozițiile **art. 9 alin. (4)** se impune o precizare în vederea evitării unei confuzii.

Acest articol prevede că *"La solicitarea Parlamentului sau din inițiativă proprie, Guvernul elaborează și transmite Parlamentului prin intermediul CIAE, un proiect de lege prin care se aduc corecțiile legale necesare transpunerii sau aplicării acquis-ului comunitar, pentru a se obține efectele stabilite în acesta."*

Trebuie remarcat că aici este redat fidel conceptul de *"lege comunitară anuală"*, concept introdus prin art. 8 din legea italiană nr. 11/2005. Or, acest act normativ este un tip de lege-cadru, transmisă anual Parlamentului italian și care include ansamblul de prevederi legale pentru modificarea și/sau abrogarea dispozițiilor naționale contrare, ansamblul tuturor prevederilor ce trebuie armonizate în acel an, al celor ce fac deja obiectul procedurilor de neîndeplinire a obligațiilor inițiate de Comisia Europeană împotriva statului italian, precum și o serie de alte prevederi legale conexe.

Acest document complex nu își are corespondentul în legislația română, formularea art. 9 alin. (4) fiind practic de natură a crea multiple confuzii. În dreptul român, orice *"corecții legale necesare transpunerii sau aplicării acquis-ului comunitar"* sunt promovate prin intermediul unor acte normative individuale (legi, hotărâri de guvern, ordonanțe, dar și acte secundare, precum norme, regulamente) iar activitatea de armonizare legislativă este reglementată atât prin prevederile *Hotărârii Guvernului nr. 50/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare*, cât și prin prevederile *Hotărârii Guvernului nr. 243/2006 privind organizarea și funcționarea Ministerului Integrării Europene*.

10. Prevederile **art. 14** privind rezerva parlamentară și mandatul parlamentar sunt incomplete și nu rezultă în mod clar efectul urmărit de acestea. Textul inițiativei aplică modelul italian prin care se acordă puteri sporite Parlamentului național. Poziția exprimată de Guvern în cadrul Consiliului de Miniștri al UE nu va putea fi considerată ca angajând

statul înainte de primirea mandatului sau poziției Parlamentului. Dacă legea română ar institui această procedură, ar fi illogic ca Guvernul român să nu anunțe Consiliul despre valoarea juridică a poziției sale (în speță faptul că ea nu produce efecte până la primirea opiniei Parlamentului român). În plus, conform propunerii legislative, executivul român are oricum posibilitatea de a se prevala de o serie de excepții de la această regulă: astfel, în cazuri justificate, de importanță economică, socială sau politică a unei decizii prompte, Guvernul poate angaja România fie în absența mandatului Parlamentului, fie chiar în contradicție cu poziția acestuia. Ideea de control parlamentar este diluată. Mai mult, această ipoteză reflectă chiar contrariul a ceea ce legea italiană a urmărit, și anume ca în anumite cazuri de importanță economică, socială, politică, Guvernul să fie obligat să aștepte răspunsul Parlamentului.

În contextul situației din România, apreciem că preluarea ideii de rezervă parlamentară nu este oportună.

11. **Art. 16** se referă la „*procedura de aprobare tacită*”, însă inițiativa legislativă nu menționează în ce cazuri se aplică această procedură. Trebuia să se aibă în vedere că procedura aprobării tacite să fie *regula*, având în vedere necesitatea obținerii unui mandat într-un termen cât mai scurt.

12. Referitor la dispozițiile **art. 17**, semnalăm că acestea constituie o dublă reglementare, obligația de transpunere/aplicare a acquis-ului comunitar fiind prevăzută în Tratatul constitutiv, prin ratificare, acestea devenind lege internă.

13. **Art. 22** instituie o dispoziție prohibitivă: „*Transpunerea acquis-ului comunitar care necesită măsuri de competență exclusivă a legii nu se poate realiza pe calea actelor de Guvern: hotărâri, ordonanțe, ordonanțe de urgență, sub sancțiunea nulității absolute.*” În primul rând, alegerea instrumentelor legislative este reglementată de Constituție, care stabilește în mod clar domeniul legii și al celorlalte instrumente juridice principale. În al doilea rând, urgența situației concrete ar putea justifica uneori oportunitatea folosirii unei ordonanțe de urgență.

Dacă statul român trebuie să ia măsuri legislative pentru a evita declanșarea fazei contencioase a procedurii de infringement sau trebuie să se conformeze rapid unei decizii a Curții de Justiție pentru a evita sancțiuni pecuniare importante, folosirea unei legi ar presupune o

procedură îndelungată. În aceste situații este nevoie de un instrument legislativ mai flexibil, care să permită modificări prompte.

De asemenea, semnalăm incompatibilitatea folosirii instituției nulității în raport cu actele normative menționate (ordonanțe, ordonanțe de urgență) în cazul cărora sunt aplicate alte modalități de desființare, și anume abrogarea, declararea neconstituționalității (excepția de neconstituționalitate), declararea nelegalității (excepția de nelegalitate).

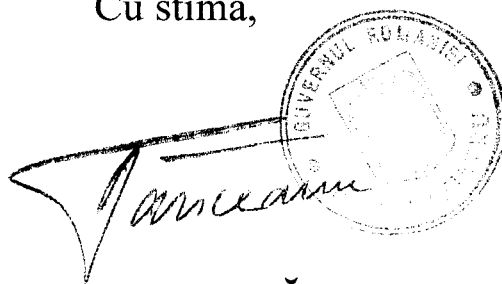
În consecință, considerăm că art. 22 nu poate fi acceptat.

14. Considerăm că nici **art. 23** nu poate fi acceptat, el conținând o prevedere inutilă, întrucât armonizarea legislativă cu acquis-ul comunitar este în fapt sinonimă cu transpunerea acestuia. În plus, facem o remarcă de ordin terminologic: întrucât este nevoie de o anumită constanță în folosirea sintagmelor, conceptul de acquis comunitar trebuie reținut și deci utilizat în această formulă exactă, ori de câte ori apare în cuprinsul legii (de exemplu, la art. 1 și 2 el este denumit corect acquis comunitar, dar la art. 23 apare ca acquis european, iar în titlul Capitolului III și în cuprinsul art. 17 este redenumit acquis-ul Uniunii Europene).

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele prezentate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,



Călin POPESCU-TĂRICEANU

Domnului senator **Nicolae VĂCĂROIU**
Președintele Senatului