



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 373/2013 privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene

Analizând propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 373/2013 privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr. Plx474/04.09.2023 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D858/05.09.2023,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare completarea Legii nr. 373/2013 privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene.

Demersul legislativ vizează includerea, în mod obligatoriu, în fiecare mandat sau mandat general, a „unui vot contrar statelor obstructioniste cu România, atunci când votul României este esențial”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților.

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

4. Ca observații de ordin general, subliniem următoarele:

Potrivit art. 80 alin. (1) din Constituția României, republicată, „Președintele României **reprezintă statul român**”, ceea ce înseamnă, așa cum a statuat Curtea Constituțională în Decizia nr. 683/2012, că „în planul politicii externe [acesta] conduce și angajează statul”, trasând „liniile viitoare pe care statul le va urma în politica sa externă”.

Președintele României este cel care reprezintă statul român și la nivelul Consiliului European, care potrivit art. 68 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, „definește orientările strategice ale planificării legislative și operaționale în cadrul spațiului de libertate, securitate și justiție”.

Pe de altă parte, competența de realizare a politicii externe, revine Guvernului, potrivit Programului său de guvernare acceptat de Parlament, astfel cum prevede art. 102 alin. (1) din Constituție. La nivelul Guvernului, Ministerul Afacerilor Externe este cel care „realizează politica externă a statului român inclusiv prin îndeplinirea sarcinilor din sfera sa de competență care revin României în calitate de stat membru al Uniunii Europene”, în concordanță cu prevederile art. 1 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr. 16/2017 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe, cu modificările și completările ulterioare.

Pe cale de consecință, Parlamentul nu se poate subroga nici competenței Președintelui de angajare a statului pe plan extern, nici competenței Guvernului de realizare a politicii externe.

5. Precizăm că, Legea nr. 373/2013 - asupra căreia se intervine prin propunere - „reglementează cadrul de cooperare între Parlamentul României sau una dintre Camerele acestuia și Guvernul României, cu privire la participarea României la procesul decizional din cadrul Uniunii Europene, precum și la monitorizarea armonizării legislației naționale cu legislația europeană”.

Or, la **articolul unic, la pct. 2**, soluția preconizată, prin propunere, pentru **art. 7 alin. (3) și (4)** din Legea nr. 373/2013, prevede:

„(3) Fiecare mandat sau mandat general va include, în mod obligatoriu, un vot contrar statelor obstructioniste cu România, atunci când votul României este esențial”

(4) Guvernul, prin Ministerul Afacerilor Interne, la fiecare întrunire a Consiliului Justiție și Afaceri Interne va solicita

includerea pe ordinea de zi a unei decizii a Consiliului privind aplicarea integrală a dispozițiilor acquis-ului Schengen în România”.

5.1. Subliniem că, potrivit art. 8, *„elaborarea, adoptarea și susținerea poziției naționale a României în cadrul instituțiilor europene și al structurilor de lucru ale acestora se realizează prin mandate sau, după caz, mandate generale, elaborate și adoptate în condițiile”* Hotărârii Guvernului nr. 34/2017 privind organizarea și funcționarea Sistemului național de gestionare a afacerilor europene în vederea participării României la procesul decizional al instituțiilor Uniunii Europene.

Conform prevederilor art. 9 alin. (1) din același act normativ, *„Proiectele de mandat, inclusiv de mandat general, sunt elaborate de către ministerul [în cazul de față **Ministerul Afacerilor Interne**] sau de către organul de specialitate **responsabil**, respectiv participant la toate nivelurile de negociere în cadrul Uniunii Europene în care este dezbătut subiectul, inclusiv pe baza contribuțiilor ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate cu responsabilități în domeniu, în funcție de tematica abordată”*, și nu de Parlament.

De asemenea, *„mandatul general este avizat de Ministerul Afacerilor Externe, prin ministrul afacerilor externe și ministrul delegat pentru afaceri europene, aprobat de prim-ministru și promovat la toate nivelurile de negociere din cadrul Consiliului Uniunii Europene”, în timp ce „mandatele pentru negocierea la nivelul formațiunilor Consiliului Uniunii Europene [în cazul de față Consiliul Justiție și Afaceri Interne] sunt avizate de Ministerul Afacerilor Externe, prin ministrul afacerilor externe și ministrul delegat pentru afaceri europene și aprobate de prim-ministru” (art. 10 alin. (1) și (5) din Hotărârea Guvernului nr. 34/2017).*

Pe de altă parte, Parlamentul exercită atribuții de cooperare cu Guvernul în domeniul afacerilor europene în temeiul Legii nr. 373/2013 prin adoptarea de hotărâri care pot fi preluate de Guvern.

Potrivit art. 3 alin. (2) din Legea nr. 373/2013, *„Hotărârea Parlamentului sau a uneia dintre cele două Camere este preluată de către Guvern la definitivarea poziției naționale de negociere în Consiliu, prevăzută în mandat”*, dar Guvernul nu este obligat să susțină poziția Parlamentului, art. 3 alin. (5) din aceeași lege stipulând, în acest context, că *„Guvernul motivează în scris, în cel mai scurt timp, susținerea altei poziții decât cea exprimată în hotărârea Parlamentului sau a uneia dintre cele două Camere”*.

Or, stabilirea, prin lege, de către Parlament, a unui mandat obligatoriu pentru Guvern contravine prevederilor anterior menționate. De altfel, completările referitoare la conținutul mandatului Guvernului vizează, în mod inadecvat, articolul 7 poziționat la Capitolul III referitor la **Informarea Parlamentului**.

Astfel, soluția preconizată este **de natură să instituie o contradicție în cuprinsul actului de bază**, aspect ce contravine prevederilor art. 6 alin. (1) teza a doua din **Legea nr. 24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora **soluțiile preconizate** trebuie să fie „temeinic fundamentate, luându-se în considerare (...) **cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne**”.

Pe cale de consecință, așa cum a subliniat și Curtea Constituțională, în Decizia nr. 449/2013, **„Guvernul este cel care stabilește în final conținutul mandatului sau al mandatului general, după caz, la Consiliul Uniunii Europene în sensul art. 2 lit. e) și f) din lege. Acesta nu poate stabili conținutul mandatului sau al mandatelor generale decât într-o ședință de Guvern, la care Președintele României poate participa”**.

Subliniem, de asemenea că, prin Decizia nr. 643/2020, Curtea Constituțională a statuat că „acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate **actelor cu caracter infralegal, administrativ**, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție, și transformarea acesteia în autoritate publică executivă” (paragraful 57).

Prin urmare, prin soluția propusă, respectiv stabilirea prin lege a unui mandat obligatoriu pentru Guvern, considerăm că actul normativ este susceptibil de a încălca principiul constituțional al separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat prin art. 1 alin. (4) din Constituția României, republicată, Parlamentul intrând în sfera de competență a autorității executive.

5.2. Din punct de vedere al dreptului Uniunii Europene, instrumentalizarea în sens negativ, de către un stat membru, a **dreptului de veto**, contravine **principiului cooperării loiale** reglementat la art. 4 alin. (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană, conform căruia „Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în

îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate”, facilitând, în același timp, „îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii.”

Menționăm, în acest sens, cu titlu de exemplu, Rezoluția Parlamentului European din 12 iulie 2023 referitoare la **aderarea la spațiul Schengen** (2023/2668(RSP), în care, la pct. 12 și 13, Președinția spaniolă a Consiliului, din al doilea semestru al anului 2023, este invitată „să acorde o prioritate deosebită acestui subiect și să programeze un vot pe această temă în 2023”, dar și „să ia măsuri pentru a **evita utilizarea abuzivă a dreptului de veto**”.

Referitor la stabilirea ordinii de zi și procedura de vot în Consiliu, acestea sunt guvernate de Decizia Consiliului din 1 decembrie 2009 de adoptare a regulamentului său de procedură (2009/937/UE), cu modificările ulterioare.

Astfel, conform art. 11 din Regulament, „Consiliul votează la inițiativa președintelui”. De asemenea, „președintele trebuie să inițieze o procedură de vot la **inițiativa unui membru al Consiliului** sau al Comisiei, cu condiția **ca majoritatea membrilor Consiliului** să se pronunțe în acest sens”.

Stabilirea ordinii de zi a formațiunilor Consiliului Uniunii Europene, inclusiv a Consiliului Justiție și Afaceri Interne, este guvernată de art. 3 din Regulament¹. Prerogativa stabilirii ordinii de zi provizorii revine, **președintelui**, în timp ce ordinea de zi finală se adoptă, cu **majoritate simplă**², conform art. 3 alin. (7) din Regulament, „de către Consiliu la începutul fiecărei reuniuni. Pentru înscrierea pe ordinea de zi a unui alt punct decât cele care figurează pe ordinea de zi provizorie este necesară **decizia în unanimitate** a Consiliului”.

În prezent, președinția Consiliului Uniunii Europene, respectiv a Consiliului Afaceri Interne și Justiție este asigurată de Spania, care a

¹ Astfel art. 3 alin. (1) prevede: „Având în vedere programul pe 18 luni al Consiliului, **președintele întocmește ordinea de zi provizorie** pentru fiecare reuniune. Ordinea de zi se trimite celorlalți membri ai Consiliului și ai Comisiei **cu cel puțin 14 zile înainte** de începerea reuniunii. Aceasta este transmisă în același timp **parlamentelor naționale și statelor membre**”.

Conform Declarației c) cu privire la prevederile art.3 alin.(1) din Regulamentul de procedură, „Președintele depune eforturi pentru a se asigura că, în principiu, ordinea de zi provizorie pentru fiecare reuniune a Consiliului **consacrată aplicării dispozițiilor titlului din TFUE privind spațiul de libertate, securitate și justiție**, precum și orice documente referitoare la punctele respective le parvin membrilor Consiliului cu cel **puțin 21 de zile înainte de începerea reuniunii**”.

² A se vedea, în acest sens, și Jean Paul Jacqué, Droit institutionnel de l'Union Européenne, Dalloz, Paris, 6eme edition, 2010, pp. 318-319.

inclus în Programul său pentru perioada 1 iulie-31 decembrie 2023³ continuarea negocierilor în vederea aderării României și Bulgariei la spațiul Schengen.

Față de cele anterior menționate, subliniem că, potrivit art. 22 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, „Soluțiile legislative preconizate prin noua reglementare trebuie să aibă în vedere **reglementările în materie ale Uniunii Europene, asigurând compatibilitatea cu acestea**”.

În acest sens, prin Decizia nr. 22/2016, Curtea Constituțională a statuat că „**una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative**” și că „**respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție**”.

*

* *

În concluzie, având în vedere cele de mai sus, apreciem că propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma propusă.

PRESEDINTE

Florin JORDACHE

București

Nr. 885/25.09.2023

³ A se vedea *Programme of the Spanish Presidency of the Council of the European Union, Second half of 2023 Europe, closer*, p.26 și p.28 disponibil la <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/media/e4ujaagg/the-spanish-presidency-programme.pdf>.

Hotărâre privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe

- 1 modificări prin H.G. nr. 546/2017 M. Of. nr. 625/1 aug. 2017
Hotărâre pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 16/2017 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe
modifică art. 3 alin. (2) partea introductivă, art. 3 alin. (3) și alin. (4) lit. c), art. 12 alin. (2), (5) și (6) și modifică și înlocuiește anexa nr. 1;
introduce alin. (1_1) la art. 3, lit. k) și l) la art. 3 alin. (2), alin. (11) la art. 6 și alin. (5_1) la art. 12
- 2 modificări prin H.G. nr. 944/2017 M. Of. nr. 1043/29 dec. 2017
Hotărâre pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 16/2017 privind organizarea și funcționarea Ministerului și Afacerilor Externe
modifică și înlocuiește anexa nr. 1; introduce alin. (3_1) la art. 12, alin. (5_2) la art. 12, alin. (7) la art. 12, anexa nr. 2_1
- 3 modificări prin H.G. nr. 356/2018 M. Of. nr. 448/30 mai 2018
Hotărâre pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 16/2017 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe
modifică art. 2 pct. 17, art. 12 alin. (5) și (6), art. 14 alin. (1), modifică și înlocuiește anexele nr. 1 și 2; introduce pct. 17_1 la art. 2 și alin. (9) la art. 14
- 4 modificări prin H.G. nr. 214/2019 M. Of. nr. 279/11 apr. 2019
Hotărâre pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 16/2017 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe, precum și a Hotărârii Guvernului nr. 868/2003 privind organizarea și funcționarea Agentului guvernamental pentru Curtea Europeană a Drepturilor Omului
modifică art. 7 alin. (1), art. 8 alin. (1), art. 12 alin. (5), modifică și înlocuiește anexa nr. 1
- 5 modificări prin H.G. nr. 9/2020 M. Of. nr. 20/14 ian. 2020
Hotărâre pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul afacerilor externe
modifică art. 1 alin. (3) lit. a) și e), art. 2, art. 3 alin. (2) lit. b), h) și k), art. 4 alin. (3), art. 5 alin. (4), art. 6, art. 7, art. 8 alin. (1), art. 9 alin. (1), art. 11 alin. (2) lit. b), art. 12, art. 14 alin. (2), (4) și (7), art. 16 alin. (3), modifică și înlocuiește anexele nr. 1 și 2;
introduce alin. (2_1) la art. 1;
abrogă art. 3 alin. (1_1), art. 3 alin. (2) lit. g), art. 14 alin. (6) și (9), anexa nr. 2_1
- 6 completat prin H.G. nr. 565/2021 M. Of. nr. 535/24 mai 2021
Hotărâre privind organizarea și funcționarea Centrului Euro-Atlantic pentru Reziliență, precum și pentru completarea Hotărârii Guvernului nr. 16/2017 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe
introduce art. 22_1 și completează anexa nr. 3

7 modificări prin H.G. nr. 824/2021 M. Of. nr. 747/30 iul. 2021 *modifică art. 7 alin. (1), art. 12 alin. (6), anexa nr. 1*
Hotărâre pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 16/2017 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe

Dispune republicarea cu renumerotare

8 modificări prin H.G. nr. 221/2022 M. Of. nr. 161/17 feb. 2022 *modifică art. 12 alin. (6) și (8), modifică și înlocuiește anexa nr. 1*
Hotărâre pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 16/2017 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe

9 modificări prin H.G. nr. 955/2022 M. Of. nr. 766/1 aug. 2022 *modifică art. 7 alin. (1), art. 12 alin. (6) și (8), modifică și înlocuiește anexele nr. 1 și 2; introduce art. 18_1*
Hotărâre pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 16/2017 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe și pentru modificarea art. 6 alin. (1) din Hotărârea Guvernului nr. 868/2003 privind organizarea și funcționarea Agentului guvernamental pentru Curtea Europeană a Drepturilor Omului

Dispune republicarea cu renumerotare

10 modificări prin H.G. nr. 217/2023 M. Of. nr. 215/15 mar. 2023 *modifică art. 12 alin. (6) și (8); modifică și înlocuiește anexa nr. 1*
Hotărâre pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 492/2004 privind organizarea și funcționarea institutelor culturale românești din străinătate prin reorganizarea centrelor culturale din străinătate, precum și înființarea unor institute noi și pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 16/2017 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe

EVENIMENTE SUFERITE de actul ...

H.G. nr. 34/2017

M. Of. nr. 84/30 ian. 2017

Hotărâre privind organizarea și funcționarea Sistemului național de gestionare a afacerilor europene în vederea participării României la procesul decizional al instituțiilor Uniunii Europene

EVENIMENTE SUFERITE de actul ...

L. nr. 373/2013

M. Of. nr. 820/21 dec. 2013

Lege privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene

1 promulgată prin D. nr. 1118/2013 M. Of. nr. 820/21 dec. 2013

**Decret pentru promulgarea Legii privind cooperarea dintre
Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene**

O.U.G. nr. 11/2017

M. Of. nr. 84/30 ian. 2017

Ordonanță de urgență privind organizarea și funcționarea Agentului guvernamental pentru Curtea de Justiție a Uniunii Europene, precum și pentru Curtea de Justiție a Asociației Europene a Liberului Schimb

aprobată cu modificări prin

L. nr. 248/2017

M. Of. nr. 979/11 dec. 2017

1 modificări prin

L. nr. 248/2017

M. Of. nr. 979/11 dec. 2017

modifică art. 1 alin. (2), art. 2 alin. (1), art. 4 alin. (2) și art. 6

Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 11/2017 privind organizarea și funcționarea Agentului guvernamental pentru Curtea de Justiție a Uniunii Europene, precum și pentru Curtea de Justiție a Asociației Europene a Liberului Schimb

2 modificări prin

O.U.G. nr. 68/2019

M. Of. nr. 898/6 nov. 2019

modifică art. 2 alin. (1) și (2)

Ordonanță de urgență privind stabilirea unor măsuri la nivelul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative

aprobată cu modificări prin L. nr. 77/2020

M. Of. nr. 493/10 iun. 2020

În cuprinsul actelor normative în vigoare următoarele denumiri și sintagme se înlocuiesc după cum urmează: a) "Ministerul Economiei", "Ministerul Energiei", "Ministerul pentru Mediul de Afaceri, Comerț și Antreprenoriat", "Ministerul Turismului" cu "Ministerul Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri"; b) "Ministerul Transporturilor" și "Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale" cu "Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor"; c) "Ministerul Mediului", "Ministerul Apelor și Pădurilor" cu "Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor"; d) "Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice" și "Institutul Național de Administrație" cu "Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației"; e) "Ministerul Educației Naționale", "Ministerul Cercetării și Inovării" cu "Ministerul Educației și Cercetării"; f) "Ministerul Culturii și Identității Naționale" cu "Ministerul Culturii"; g) "Ministerul Muncii și Justiției Sociale" cu "Ministerul Muncii și Protecției Sociale"; h) "Ministerul Românilor de Pretutindeni" cu "Departamentul pentru Românii de Pretutindeni"; i) "Ministerul pentru Relația cu Parlamentul" cu "Departamentul pentru relația cu Parlamentul" sau, după caz, cu "Departamentul pentru relația cu Moldova"; j) de la data intrării în vigoare a hotărârii Guvernului privind organizarea și funcționarea Centrului Național de Politici și Evaluare, în cuprinsul actelor normative în vigoare, următoarele expresii și denumiri se înlocuiesc după cum urmează: sintagma "Institutul de Științe ale Educației" cu sintagma "Centrul Național de Politici și Evaluare" și sintagma "Centrul Național pentru Evaluare și Examinare" cu sintagma "Centrul Național de Politici și Evaluare în Educație";

EVENIMENTE SUFERITE de actul ...

L. nr. 373/2013

M. Of. nr. 820/21 dec. 2013

Lege privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene

1 promulgată prin D. nr. 1118/2013

M. Of. nr. 820/21 dec. 2013

**Decret pentru promulgarea Legii privind cooperarea dintre
Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene**