

SENATUL ROMÂNIEI

Domnului Secretar General Constantin Dan VASILIU

Stimate Domnule Secretar General

Urmare adreselor Dumneavoastră nr.B589 din 19.10.2007 și nr.BP597 din 19.10.2007, vă transmit, alăturat, avizele Consiliului Legislativ referitoare la :

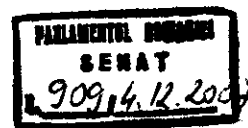
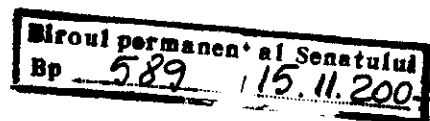
- propunerea legislativă privind participarea europarlamentarilor români la Parlamentul European;
- propunerea legislativă privind utilizarea, conservarea și protecția solului.

Cu deosebită considerație,

PREȘEDINTE

dr. Dragoș TEDESCU


București
Nr.516/14.11.2007



AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind participarea europarlamentarilor români la Parlamentul European

Analizând propunerea legislativă privind participarea europarlamentarilor români la Parlamentul European, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B589 din 19.10.2007,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare stabilirea cadrului legal privitor la participarea europarlamentarilor români la ansamblul acțiunilor și activităților derivate din calitatea de reprezentanți în Parlamentul European în contextul rolului esențial al Parlamentului European în cadrul structurilor de conducere de la nivelul Uniunii Europene.

Prin conținutul său, proiectul face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Din punct de vedere al dreptului comunitar, propunerea legislativă cade sub incidența reglementărilor statuate la nivelul Uniunii Europene subsumate conceptului de *Cetățenie Europeană*, în segmentul legislativ - *Europa cetățenilor*, sectorul - *Dispoziții instituționale - Parlamentul European*.

La nivelul **dreptului comunitar originar** se impune a menționa că normele **Tratatului de la Maastricht asupra Uniunii Europene (TUE)** sunt cele care fundamentează conceptul de **cetățenie a Uniunii**, asimilând cetățeanul european cu *orice persoană ce are naționalitatea (cetățenia) unui stat membru* al Uniunii Europene. În acest context, sub aspect instituțional, TUE cu modificările și completările aduse prin **Tratatul de la Amsterdam**, desemnează **Parlamentul European** ca **exponentul cetățenilor europeni** la nivelul organismelor comunitare, *fiind compus din reprezentanții popoarelor statelor reunite* în cadrul Uniunii.

Potrivit aceluiași dispoziții din Tratat, membrii Parlamentului European sunt aleși prin sufragiu universal direct, pentru o perioadă de 5 ani, conform unei **proceduri uniforme** în toate statele, respectiv unor **principii comune**, așa cum sunt acestea statuate la nivelul dreptului comunitar derivat de **Decizia nr.76/787/CECA, CEE, EURATOM** a Reprezentanților statelor membre reuniți în cadrul Consiliului referitoare la *Actul privind alegerea reprezentanților în cadrul Adunării prin sufragiu universal direct*, modificată prin **Decizia nr.2002/772/CE, EURATOM** a Consiliului din 25 iunie 2002 și din 23 septembrie 2002. În același context al legislației electorale europene, menționăm **Directiva nr.93/109/CE a Consiliului din 6 decembrie 1993** ce stabilește modalitățile de exercitare a *dreptului de vot și a eligibilității* în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European, de către cetățenii Uniunii Europene, **rezidenți într-un stat membru, și care nu sunt resortisanți ai aceluși stat.**

Semnalăm că ambele reglementări europene relevante materiei privitoare la alegerea reprezentanților în Parlamentul European au fost avute în vedere și, respectiv, au fundamentat, în acord cu exigențele dreptului comunitar, cadrul legal electoral la nivel național concretizat **prin adoptarea Legii nr.33/2007** privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, cu modificările și completările ulterioare.

În ceea ce privește **organizarea și funcționarea Parlamentului European**, se impune a preciza că acestea se regăsesc stabilite, în principal, prin normele **dreptului comunitar originar**, asigurate de prevederile **Tratatului Comunității Europene (TCE)**, versiunea consolidată, alături de alte instituții fundamentale ale Uniunii

Europene (*Consiliul, Comisia, Curtea de Justiție și Curtea de Conturi*). Tuturor acestor instituții europene fundamentale de la nivelul Uniunii Europene, după cum și celorlalte organisme reprezentative ale sale (*Comitetul Economic și Social, Comitetul Regiunilor, Banca Europeană de Investiții etc.*), **TCE le rezervă dispoziții proprii, specifice, care le reglementează modul de formare, componența, organizarea internă, precum și modalitatea concretă de funcționare.**

Totodată, aceleași dispoziții ale TCE, mai stabilesc și o **serie de exigențe** ce privesc calitatea persoanelor ce vor exercita **funcțiuni europene în cadrul instituțiilor Uniunii Europene**, preluate și respectiv, dezvoltate ca atare, prin actele juridice europene, subsecvente normelor dreptului original, **cerințe ce gravitează în jurul unui deziderat primordial, esențial în funcționarea Uniunii Europene și, anume necesitatea exercitării mandatului european încredințat în condiții de libertate și independență, ce se subordonează exclusiv interesului Comunității.**

Cu alte cuvinte, prin prevederile corespunzătoare din TCE, în forma sa consolidată - **art.189-193 (Parlamentul European), art.195-196 (Mediatorul European), art.211-219 (Comisia Europeană), art.220-245 (Curtea de Justiție), art.246-248 (Curtea de Conturi), art.257-262 (Comitetul Economic și Social) ș.a.m.d.,** sunt statuate, dincolo de aspectele de *ordin organizatoric și funcțional*, specifice fiecărei instituții europene, asemenea **cerințe imperative (cu excepția membrilor Consiliului Uniunii Europene)**, menite a asigura că persoanele ce îndeplinesc astfel de funcțiuni europene, ***independent de cetățenia ce o dețin***, își desfășoară activitatea exclusiv în slujba intereselor Comunității, garantându-le exercitarea liberă a mandatului încredințat, departe de orice amestec sau injoncțiune a vreunui guvern al unui stat membru sau a unui alt organism.

Pe aceste coordonate, strict cu privire la obiectul de reglementare al proiectului se înscriu normele **dreptului comunitar derivat** ce dezvoltă prevederile **art.189-193 din TCE, versiunea consolidată**, subsumate **Deciziei Parlamentului European nr.2005/684 referitoare la adoptarea statutului deputaților din Parlamentul European**, ale cărei dispoziții se impun a fi coroborate cu cele ale **Regulamentul interior al Parlamentului European nr.215/2005** ce reglementează organizarea internă și funcționarea acestei instituții și

în ansamblul cărora sunt *reiterate și întărite asemenea exigențe* menite a releva că persoanele ce îndeplinesc funcția de deputat european își desfășoară activitatea în *deplină independență*, în *interesul general al Comunității*, neputând fi *așadar, legați de niciun mandat imperativ*.

În acest sens, Decizia Parlamentului European nr.2005/684 prin care sunt *stabilite dispozițiile și condițiile generale care reglementează exercitarea funcțiilor deputaților în Parlamentul European*, stipulează în art.2 alin.(1) faptul că *„deputații sunt liberi și independenți”*, iar în cadrul tezei a doua a alin.(1) al art.3 că *„aceștia (deputații) nu pot fi obligați prin instrucțiuni și nu pot primi mandat imperativ”*, după cum alin.(2) al aceluiași art.3 menționează că *„înțelegerile privind modul în care mandatul urmează a fi exercitat sunt nule de drept”*, exigențe ce se regăsesc de altfel, statuate, și în cadrul Regulamentului Interior al Parlamentului European nr.215/2005 (art.2).

Față de aceste considerente, în raport de obiectul de reglementare al propunerii legislative, apreciem că dispozițiile sale aduc atingeri normelor dreptului comunitar în materie, dar și normelor constituționale, fiind totodată, susceptibil de a crea paralelisme în reglementare, atât din perspectiva cadrului juridic intern, dar mai cu seamă, din cea a legislației europene în materie.

Din acest punct de vedere, semnalăm următoarele aspecte:

a) În primul rând, se impune a menționa faptul că problematica *„participării europarlamentarilor români la Parlamentul European”* - ca de altfel, *a activității tuturor categoriilor de deputați europeni, indiferent de cetățenia și statul de proveniență*, este guvernată de-o manieră exclusivă, de normele dreptului comunitar, primar și derivat, neintrând *așadar, în competența de legiferare a autorităților naționale*. Incidente într-un asemenea domeniu, sunt prevederile art.190, par.5 din TCE, versiunea consolidată, ce abilitază însăși Parlamentul European, în virtutea autonomiei de reglementare, să-și stabilească statutul, precum și *condițiile generale de exercitare a funcțiilor membrilor săi*, materializate, la nivelul dreptului derivat, așa cum am arătat, prin Decizia nr.2005/684/CE, EURATOM și, respectiv, prin Regulamentul Interior al Parlamentului European nr.215/2005.

Așadar, ulterior constituirii Parlamentului European, după validarea mandatelor de deputat european obținute în urma scrutinului electoral desfășurat la nivelul fiecărui stat membru al Uniunii Europene, potrivit legislației naționale în materie, orice implicare a statelor Uniunii în reglementarea unor aspecte ce țin, fie de derularea activității deputaților europeni, fie de organizarea acestora, **este categoric interzisă, întrucât dreptul de reglementare în acest domeniu aparține exclusiv Parlamentului European, în condițiile TCE.**

b) Referitor la art.4 din proiect, menționăm că, în conformitate cu prevederile TCE, ***deputații europeni reprezintă popoarele statelor reunite în cadrul Comunității, astfel că parlamentarii europeni români trebuie să reprezinte și să susțină în cadrul activităților Parlamentului European, de-o manieră generală, interesele poporului român, ale membrilor săi, în considerarea calității lor de cetățeni europeni, și nu interesele autorităților statale, guvernamentale.***

c) De asemenea, o serie de dispoziții directe și conexe ale propunerii legislative, privitoare la ***exercitarea funcției de deputat european pe baza mandatului național***, integrate art.7, 9-11, 12-13, **încalcă normele comunitare ce statuează asupra libertății și independenței exercitării mandatului de membru al Parlamentului European și, respectiv, asupra nulității oricărui mandat imperativ, prin care acestor reprezentanți li se pot da eventuale instrucțiuni din partea statului de proveniență.**

d) În ceea ce privește revocarea mandatului de deputat european, raportat la normele propuse în cadrul tezei a doua a art.17 din proiect, incidente în materie sunt prevederile *Actului privind alegerea reprezentanților în cadrul Adunării prin sufragiu universal direct*, cu modificările și completările ulterioare, care stabilesc expres în art.12, de o manieră limitativă, situațiile de vacantare a funcției europene, respectiv, demisie, deces ori pierderea mandatului, în acest ultimă situație, **legislațiile statelor membre putând să prevadă expres o astfel de sancțiune, direct aplicabilă, ce va interveni însă, nu în baza reglementărilor europene, ci în virtutea aplicării legislației naționale.**

Este de menționat în acest sens prevederile art.24 din **Legea nr.33/2007**, cu modificările și completările ulterioare, care se referă la „*vacanța mandatelor membrilor din România în Parlamentul European, survenită ca urmare a demisiei, a pierderii drepturilor*

electorale, a incompatibilităților cu calitatea de parlamentar european sau a decesului ...". Aceste dispoziții evidențiază faptul că printre **cauzele de pierdere a mandatului**, în viziunea **Parlamentului României**, nu pot figura acele **fapte cu caracter politic** care sunt ocrotite de reglementările europene, în **considerarea imunităților și privilegiilor** de care membrii Parlamentului European beneficiază, potrivit Statutului și Regulamentului Interior, ci doar **situațiile de pierdere a drepturilor electorale** (în sensul neîndeplinirii condițiilor exercitării *dreptului de a alege și de a fi ales*), ceea ce reclamă cu necesitate, intervenția unei sancțiuni penale prealabile, aplicate de către o instanță judecătorească competentă.

Din acest punct de vedere, apreciind temeinicia și justetea soluției prevăzute de art.24 alin.(2) din Legea nr.33/2007, **considerăm că nu se poate susține, potrivit tezei a doua a art.17 din proiect, posibilitatea revocării mandatului de parlamentar european, de către Parlamentul României, dacă sunt constatate încălcări ale Constituției țării sau a altor reglementări legale**, atâta timp cât astfel de fapte nu sunt considerate infracțiuni și sancționate ca atare de legea penală, printr-o hotărâre judecătorească rămasă definitivă, având drept consecință pierderea drepturilor electorale.

e) Corelativ acestor atingeri aduse dreptului comunitar, pe cale incidentă, apreciem că normele propuse prin proiect sunt susceptibile de a încălca, inclusiv, la nivel intern, **dispozițiile constituționale ale art.148 alin.(2) care statuează asupra caracterului obligatoriu și prioritar al Tratatelor Uniunii Europene, precum și al celorlalte reglementări comunitare față de dispozițiile contrare din legile interne, în condițiile în care, potrivit prevederilor alin.(4) al aceluiași articol din Constituție, „Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alineatului (2)”**.

f) Totodată, o serie de dispoziții ale propunerii legislative, conținute în **art.3, 5, 6, 8, 14, 15 și 16**, prezintă un caracter pregnant de redundanță, acestea rezumându-se, după caz, la **reiterarea unor prevederi cu grad sporit de generalitate care sunt fie deja statuate de normele naționale în materie (Legea nr.33/2007 - cu privire la incompatibilități), fie se regăsesc în contextul legislației europene**

(Regulamentul interior al Parlamentului European - cu privire la *organizarea internă a Parlamentului European, la drepturile și obligațiile deputaților europeni, la aplicarea de sancțiuni disciplinare etc*), creându-se astfel, **nu numai paralelisme de reglementare**, dar și o **încălcare a dispozițiilor comunitare** incidente în materie, care țin de **resortul exclusiv al competențelor Parlamentului European**.

g) Mai mult, sunt propuse unele prevederi, precum **normele alin.(2) al art.8** din proiect, în virtutea cărora pentru **unele abateri disciplinare ale deputatului european, săvârșite în cadrul activității Parlamentului European**, dincolo de imposibilitatea stabilirii unor asemenea fapte de către o autoritate națională, *sancțiunea constă în invalidarea mandatului, o măsură ce va fi aplicată de către Parlamentul României ... soluție, vădit netemeinică și contrară reglementărilor europene*.

3. Propunerea legislativă are și unele carențe care privesc respectarea normelor de tehnică legislativă, astfel:

a) La **art.1**, norma este incompletă, deoarece alegerea Parlamentului european se face, potrivit art.1 alin.(2) din Legea nr.33/2007 „prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat”.

b) La **art.5**, expresia „și familiilor politice”, este improprie rigorilor normative.

c) La **art.7**, expresia „având chiar inițiative”, excede stilului normativ, ca și expresia „Este strict interzis”, de la art.8 alin.(2).

d) La **art.10 alin.(1)**, expresia „sancțiunile în vigoare” este lipsită de precizie normativă.

La **alin.(2)**, pe lângă neconstituționalitatea primei teze, din teza a doua nu rezultă care **deputați** sunt avuți în vedere.

e) La **art.11**, norma este lipsită de precizie în prima teză, iar cea de a doua teză este neconstituțională, contravenind principiului separațiilor puterilor în stat.

Încălcarea aceluiași principiu constituțional rezultă și din **art.12**, care instituie obligația parlamentarilor europeni de a prezenta **rapoarte** de activitate în plenul celor două Camere ale Parlamentului român.

f) La **art.17**, norma excede competențele Parlamentului, deoarece stabilirea sancțiunilor nu poate fi decât în competența Parlamentului European.

În plus, instituția „revocării mandatului” este specifică unui mandat imperativ nu unui reprezentativ cum este cel al parlamentarilor europeni.

g) Sub **aspect terminologic**, semnalăm unele deficiențe ale limbajului uzitat în cuprinsul propunerii legislative. Exemplificăm prin termenul de „europarlamentar”, specific doar limbajului curent, dar care nu are un suport juridic în raport de **normele TCE** sau ale celorlalte **reglementări europene**, care folosesc sintagma de „*deputat european*” sau cea de „*membru al Parlamentului European*” ori de „*reprezentant al poporului în Parlamentul European*”.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIEȘCU


București

Nr. 1568/14.11.2007