

Avem proiect – ce facem mai departe?

- Considerații privind proiectul de lege de cooperare dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene - -



Autor: Dragoș DINU

CUPRINS

RELAȚIE NEFORMALIZATĂ DINTRE PARLAMENT ȘI GUVERN ÎN COORDONAREA AFACERILOR EUROPENE	4
PROIECT DE LEGE ELABORAT DE GUVERN	4
PROIECT PERFECTIBIL, ÎNSĂ UTIL PENTRU CĂUTAREA CONSENSULUI.....	4
MECANISMUL DE COORDONARE – PLUSURI ȘI MINUSURI	5
AVEM PROIECT – CE FACEM MAI DEPARTE? IL APROBĂM!	7

Relație neformalizată dintre Parlament și Guvern în coordonarea afacerilor europene

În raportul „Parlamentul român intră în Uniunea Europeană. Capacitatea legislativului de a fi un actor european activ”, CRPE atrăgea atenția că în ceea ce privește relația instituțională dintre executiv și legislativ, România rămânea singurul stat membru care nu avea o relație formalizată de cooperare Guvern – Parlament în coordonarea afacerilor europene.

Deși demersurile pentru adoptarea unui act normativ care să reglementeze relațiile dintre executiv și legislativ în coordonarea afacerilor europene au fost începute în anul 2006-2007 această inițiativă nu a avut nicio finalitate până în prezent. Necesitatea adoptării acestui act legislativ a devenit și mai pregnantă după adoptarea Tratatului de la Lisabona în decembrie 2009.

Ca atare, prin proiectul inițiat, CRPE și FES România au inițiat o campanie de advocacy (prin organizarea de mese rotunde cu principalii stakeholderi, interviuri și întâlniri informale etc.) care a avut ca principal scop facilitarea dialogului între Executiv și Parlament în vederea realizării cadrului formal de coordonare națională a afacerilor europene.

Proiect de lege elaborat de Guvern

Guvernul se pare că a recunoscut importanța reglementării acestei relații dintre Executiv și Legislativ în coordonarea afacerilor europene și, prin intermediul Departamentului de Afaceri Europene, a elaborat un proiect de lege privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în acest domeniu. Proiectul de lege este acum în consultare publică, postat pe site-ul DAE.

- *Extras expunerea de motive a proiectului -*

... este absolut necesară o reglementare unitară și clară, care să asigure un mecanism real de cooperare între executiv și legislativ, eficient din punct de vedere al resurselor, flexibil, dar în același timp - de natură să permită participarea sistematică a legislativului la ansamblul problematicei legate de procesul decizional european și controlul activității Guvernului în cadrul instituțiilor Uniunii Europene.

Proiect perfectibil, însă util pentru căutarea consensului

Trebuie menționat de la bun început că, în opinia noastră, principalul câștig al proiectului de lege este chiar existența acestui proiect. Faptul că **este elaborat un text de proiect de act normativ** în acest domeniu, care să stea la baza negocierilor dintre legislativ și executiv este **esențial pentru intrarea în normalitate și includerea Parlamentului în mecanismul de coordonare a afacerilor europene**. Proiectul, deși ambiguu în anumite aspecte, este un document care permite atingerea unui consens între cele două instituții, în măsura în care cele două părți urmăresc acest lucru.

Așa cum am prezentat în rapoartele anterioare, **principalele obiective** care trebuie realizate prin această reglementare sunt:

- legitimitatea sporită a pozițiilor României (prin implicarea Parlamentului ca for reprezentativ);

- instituirea unui dialog instituționalizat formalizat între Guvern și Parlament în coordonarea afacerilor europene;
- creșterea calității mandatelor prezentate în Consiliu prin implicarea mai multor actori în procesul de formulare a pozițiilor;

Trebuie de asemenea conștientizată **asimetria de informații și expertiză** dintre Guvern și Parlament, în acest domeniu Executivul fiind în mod clar avantajat. Mecanismul de coordonare care urmează a fi introdus trebuie să includă Parlamentul în acest proces al afacerilor europene, însă ținând cont de aceste constrângeri și limitări și nepunând în pericol formularea mandatelor și capacitatea de reacție rapidă a administrației românești la diferite inițiative la nivel comunitar.

În linii mari, **proiectul elaborat de Guvern răspunde obiectivelor** menționate mai sus deși Parlamentul este mai degrabă informat sau consultat nefiindu-i atribuite valențe de actor cu drept de veto în luarea deciziei (opiniile Parlamentului nefiind obligatorii pentru Guvern).

Mecanismul de coordonare – plusuri și minusuri

Pe scurt, mecanismul stabilit prin proiect, prezintă următoarele etape și proceduri:

- Parlamentul analizează programul legislativ al Comisiei Europene și stabilește lista proiectelor prioritare (pentru care va declanșa examinarea parlamentară). Lista se comunică Guvernului;

Lista proiectelor legislative prioritare stabilite de Parlament
- Guvernul transmite Parlamentului textul propunerilor și fișele explicative pentru proiectele prioritare;
- Parlamentul poate sesiza Guvernul și în cazul altor proiecte neidentificate anterior ca prioritare, iar Guvernul va transmite, la solicitarea Parlamentului, textul propunerilor și fișele explicative;

Opiniile adoptate de Parlament sunt transmise Guvernului care elaborează mandatul luându-le în considerare
- Parlamentul adoptă opinii și le transmite Guvernului;
- Dacă Parlamentul nu adoptă opinia în termenul stabilit, guvernul decide în absența acesteia;
- Guvernul elaborează mandatul României ținând cont de opinia Parlamentului;

Guvernul motivează diferențe semnificative față de opinia Parlamentului
- Dacă mandatul diferă mult de opinia Parlamentului, Guvernul prezintă motivele care fundamentează această situație;
- Cele două Camere ale Parlamentului fac controlul subsidiarității și proporționalității, respectând termenul de 8 săptămâni și în concordanță cu metodologia internă de reprezentare;

La solicitare, Parlamentul este informat de poziția susținută în Consiliu

- Guvernul prezintă Parlamentului poziția pe care intenționează să o exprime la reuniunile Consiliului European, la solicitarea expresă a Parlamentului
- Guvernul prezintă semestrial programul legislativ pentru transpunerea actelor normative ale Uniunii Europene și stadiul transpunerii;

Proiectul menționează de asemenea obligativitatea Guvernului de a informa Parlamentul, din oficiu sau la solicitarea legislativului cu privire la:

- proiectele de acte legislative înscrise pe agenda Consiliului;
- proiectele fără caracter legislativ ale UE;
- programul și prioritățile președinției Consiliului precum și lista mandatelor generale;

Faptul că se instituie acest mecanism formal este evident un plus, un câștig față de status-quo, însă rămân o serie de aspecte care ar putea fi clarificate sau completate pe parcursul procesului de negociere a formei finale a proiectului. Aceste aspecte sunt cele care probabil vor genera cele mai aprinse dispute între Executiv și Legislativ, după cum urmează:

(1) Lipsa implicării Parlamentului în stabilirea poziției României la Consiliul European

Conform Proiectului poziția se elaborează de Guvern și în coordonare cu instituția prezidențială. Remarcăm astfel că un alt aspect nereglementat anterior (implicarea instituției prezidențiale) apare menționat în proiectul de act normativ. Totuși rolul Parlamentului aici este aproape inexistent, această instituție fiind doar informată de către Guvern asupra poziției pe care România intenționează să o exprime la reuniunile Consiliului European. Parlamentul mai poate invita „expres” reprezentantul Guvernului să prezinte această poziție în Parlament, însă nu se poate implica în formularea acestei poziții.

Diferența de implicare a Parlamentului pentru Consiliile de Miniștri și Consiliul European a apărut datorită faptului că reprezentarea României în Consiliul European se face de obicei la nivelul Președintelui

Recomandăm ca Parlamentul să fie consultat în procesul de definitivare a poziției, similar cu modul în care se implică pentru propunerile legislative.

(2) Nemenționarea explicită a coordonatorului de afaceri europene de la nivelul Guvernului

Proiectul nu clarifică situația instituției de la nivelul Guvernului care să fie responsabilă de relația directă cu Parlamentul și care să informeze/colekteze opiniile Parlamentului și să reprezinte Guvernul în această relație. Cu alte cuvinte, *counterpart-ul* Parlamentului de la nivelul Guvernului este vag identificat ca MAE, DAE sau minister de resort. Având în vedere experiența de coordonare a politicilor în general și coordonarea afacerilor europene în special, o evitare a asumării formale a acestui rol de o instituție anume din mediul guvernamental poate afecta buna funcționare a sistemului.

Proiectul păstrează bicefalismul DAE – MAE în coordonarea afacerilor europene și nu soluționează deficiențele de coordonare la nivel guvernamental

(3) Parlamentul este informat, consultat, dar nu are drept de veto în domeniul afacerilor europene

Proiectul stipulează obligativitatea informării și consultării Parlamentului de către Executiv, însă, este precizat expres că opiniile parlamentului nu sunt obligatorii pentru Guvern (art.3, art. 18). Deși procedura stabilește că Guvernul „are în vedere” opiniile Parlamentului, menționarea explicită a caracterului neobligatoriu va crea dificultăți în negocierea cu Legislativul. Considerăm că scoaterea acestei formulări din textul proiectului de act normativ nu afectează logica procedurii de colaborare.

(4) Toate documentele din domeniul afacerilor europene sunt nepublice (secrete)!

Articolul 9 stabilește protecția documentelor clasificate, fără însă a preciza clar care sunt aceste documente și fără a face trimitere la legislația națională în domeniu. Mai mult de atât, aliniatul 3 al acestui articol include o formulare extrem de vagă care cataloghează practic toate documentele din domeniul afacerilor europene care intra sub incidența legii ca fiind nepublice:

„Documentele naționale neclasificate, care fac obiectul prezentei legi sau care rezultă din consultările cu Guvernul pe problematica afacerilor europene, nu sunt documente cu caracter public și trebuie protejate în mod corespunzător”.

- Art. 9, alin 3 proiect de lege -

Având în vedere faptul că avem legislație națională în domeniul protecției informațiilor clasificate, recomandăm doar trimiterea la această legislație coroborat cu legislația europeană în domeniu, fără însă a extrapola.

Avem proiect – ce facem mai departe? Il aprobăm!

Este important ca cele două instituții să intre în **procesul de negociere** inerent acestui proiect de lege cu **intenția clară de a ajunge la un compromis**. Proiectul, în forma actuală, este **un pas înainte** și atât Parlamentul cât și Guvernul trebuie să promoveze și să **probe proiectul** rezultat în urma consultării celor două părți.

Având în vedere prevederile actuale ale proiectului, CRPE face următoarele **recomandări** pentru definitivarea proiectului de lege, reiterând totodată că nu trebuie sub nici o formă să repetăm greșelile din anii anteriori iar procesul de negociere dintre Parlament și Guvern să dureze prea mult, fără a se finaliza cu promovarea și adoptarea legii.

- **Includerea în proiect a posibilității explicite pentru Parlament de a influența stabilirea poziției României în Consiliu** – proiectul de poziție poate fi trimis spre consultare la Parlament, iar Guvernul trebuie să ia în considerare opinia Parlamentului, formulată în termenul stipulat, când definitivează poziția. Diferențele substanțiale vor trebui motivate, la fel ca în cazul propunerilor legislative.

- **Renunțarea la articolul 9 care face referire la protecția informațiilor clasificate**, sau, dacă se consideră absolut necesar, trimiterea la legislația europeană (pentru documente cu statut limite) și legislația națională, fără însă a menține detalierea de la art. 9 alin 3

- **Renunțarea la menționarea expresă a lipsei de veto a Parlamentului în acest domeniu prin amendarea articolului 3 și art. 18.**

- **Prezentare de termene clare pentru transmiterea de documente atât pentru Parlament cât și pentru Guvern și evitarea formulărilor vagi (ex. „in cel mai scurt timp”)**

- **Stabilirea Departamentului pentru Afaceri Europene drept coordonator în domeniul afacerilor europene și deci, interlocutorul principal al Parlamentului în acest domeniu.** O asumare expresă a rolului de coordonator nu înseamnă automat limitarea reprezentării Guvernului doar de către DAE, în dauna MAE sau alt minister de resort. Reprezintă doar dezvoltarea unui mecanism coerent de coordonare cu stabilirea unei instituții care să coordoneze toate aceste eforturi de la nivelul Guvernului (ex. DAE va analiza toate solicitările de la nivelul Parlamentului, va gestiona procesul de informare și chestionare a Legislativului și va media relația cu ministerele de resort responsabile de un anumit domeniu etc.).

- **Stabilirea unei date limită pentru aprobarea supunerea acestui proiect de lege aprobării Parlamentului, iar eventuale îmbunătățiri pot fi operate ulterior, după ce mecanismul de coordonare se va roda.** Așa cum am menționat anterior, proiectul de lege este perfectibil. Nu trebuie însă să ne așteptăm a ajunge la mecanismul ideal în acest moment, tocmai pentru că, neavând experiența unui asemenea mecanism, nu putem ști *a priori* cum arată mecanismul ideal. Trebuie să avem instituit un mecanism acceptabil celor două părți, acesta să înceapă să funcționeze și, după ceva vreme (eg. 2 programe legislative ale Comisiei Europene) să ne gândim la îmbunătățiri.

Despre autor:

Dragoș Dinu este un profesionist cu experiență în management public și planificare strategică. A lucrat în unitatea de coordonare a politicilor publice a Guvernului României. În prezent oferă consultanță în domeniu la nivel regional (România, Moldova, Kosovo) și coordonează la CRPE proiectele privind administrația publică.

Acest raport apare în cadrul proiectului „**Întărirea Capacității Parlamentului de a fi un actor european activ**” derulat de Centrul Român de Politici Europene (CRPE) și finanțat de Fundația Friedrich Ebert România.

Conținutul acestui raport nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Fundației Friedrich Ebert. Opiniile exprimate nu implică automat poziția tuturor experților afiliați sau a altor instituții și organizații partenere CRPE.

Credit foto copertă: rama_miguel via *Flickr* 

© CRPE Iunie 2011

Centrul Român de Politici Europene
Strada Știrbei Vodă, nr. 29, ap. 4
București - 1
office@crpe.ro
Tel +4 0371.083.577
Fax. +4 0372.875.089

Pentru mai multe detalii despre CRPE vizitați pagina www.crpe.ro.