



DEBATING EUROPE
PROVIDING EXPERTISE



Parlamentul român intră în Uniunea Europeană

- *capacitatea legislativului de a fi un actor european activ* -

Autori: Cristian GHINEA, Dragoș DINU, Oana TĂNĂSACHE

Policy Memo nr. 18

Decembrie 2010

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Cuprins

Introducere	4
Parlamente versus guverne în UE	4
Ce spun tratatele?	5
Parlamentele naționale înainte de Lisabona	5
Parlamentele naționale în tratatul de la Lisabona	7
Analiza afacerilor europene în parlamentele statelor membre	8
Germania	9
Danemarca	12
Grecia	13
Suedia	14
Finlanda	15
Marea Britanie	18
Noutățile tratatului de la Lisabona – aspecte practice pentru Parlamentul României	19
Cadrul instituțional al României (aspecte formale)	20
1. Guvernul – principalul actor în afacerile europene	20
2. Parlamentul – actor formal, implicare redusă	24
3. Președinția – actorul lipsă	25
Cum funcționează în practică acest cadru de coordonare a afacerilor europene	26
Politicieni versus funcționari publici	26
Executiv versus Parlament	28
Afaceri europene și politici naționale	29

Guvern și Parlament – colaborare sau competiție în coordonarea afacerilor europene?	30
Afaceri europene la nivelul Parlamentului – proceduri de coordonare.....	31
Concluzii.....	34
Bibliografie.....	36

Introducere

Este Uniunea Europeană o uniune de state sau o uniune de națiuni? De răspunsul la această întrebare depinde modul în care un parlament național găsește sau nu rolul în angrenajul decizional al UE: statele sunt reprezentate de guverne, națiunile sunt reprezentate de parlamente. Deci, pe cine reprezintă Uniunea Europeană? Adevărul este că nu avem un răspuns definitiv. Este cert că precursorii UE, Comunitățile Europene, au pornit la drum ca structuri de colaborare interguvernamentală, adică o asociere între state. Și așa a funcționat construcția europeană în primele sale decenii; în ciuda unui curent federalist mereu prezent și activ, în realitatea politică era vorba despre o construcție interguvernamentală. Dar o avalanșă de tratate care au început cu Actul Unic European (1986) și au continuat până la recentul tratat de la Lisabona au adus în discuție și popoarele europene, pe lângă statele naționale. Cum Uniunea Europeană s-a dezvoltat tot mai mult dincolo de latura sa pur interguvernamentală, a apărut discuția despre deficitul democratic. O Uniune trebuia deci să fie mai mult decât colaborarea între guverne. Așa s-au dezvoltat puterile Parlamentului European. Această instituție aleasă direct încă din 1979 rămăsese cu atribuții pur consultative, până când prin tratatul de la Amsterdam, apoi Nisa, și apoi Lisabona a căpătat noi și noi puteri, ajungând acum să ia decizii împreună cu Consiliul (guvernele naționale) în majoritatea domeniilor de activitate ale Uniunii. Alături de Parlamentul European (PE), deficitul democratic s-a vrut acoperit și prin transformarea Parlamentelor naționale în actori europeni. În unele state membre, parlamentul controla deja ferm guvernul propriu în ceea ce privește pozițiile de negociere. În altele nu se întâmpla așa.

Acest studiu analizează pentru prima dată într-o manieră comprehensivă rolul european al Parlamentului României.

Parlamente versus guverne în UE

Literatura în domeniul Europeanizării observă că integrarea europeană a dus în cele mai multe dintre state la o schimbare a relațiilor de putere dintre executiv și legislativ, favorizând guvernele în fața parlamentelor. Andrew Moravcsik este unul dintre analiștii care vede Uniunea Europeană ca având prin excelență un caracter interguvernamental, cu alte cuvinte UE este doar o structură foarte complicată de tratate între guverne. În mod tradițional, guvernele gestionează relațiile externe. Moravcsik argumentează¹ că UE realocă resursele politice schimbând contextul intern instituțional, informațional și ideologic. Această realocare favorizează în general pe cei care

¹ Moravcsik, A. 'Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation'; *Center for European Studies, Working Paper Series #52*, Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, New York, NY (1-4 September 1994)

participă în mod direct la negocierile internaționale, adică executivile naționale. Guvernele sunt favorizate de:

- Inițiativă (executivele au inițiativa în negocierile internaționale și stabilesc agenda)
- Instituții (ratificarea tratatelor, acordurilor, înțelegerilor externe, deci și europene, tinde să fie un act pur formal; parlamentele și ceilalți actori pot fie respinge fie accepta un tratat, dar nu pot interveni în substanța acestuia)
- Informații (executivele posedă un acces privilegiat la informații provenite din birocrație, ceea ce parlamentele pot face doar indirect)
- Idei (executivele pot îmbrăca anumite problematici în termeni ideologici, argumentând că respingerea unei politici deja negociate ar afecta prestigiul țării).

În viziunea lui Moravcsik, UE reprezintă de facto o arenă complexă de negocieri interguvernamentale care întărește într-o manieră permanentă executivele în detrimentul legislativelor.

În consecință, statele membre ale UE trebuie să dezvolte mecanisme interne pentru a implica parlamentele în acest proces. Laffan² oferă ca exemplu Finlanda care are un mecanism foarte instituționalizat de a implica parlamentul (mandatul parlamentului finlandez nu este constrângător așa cum întâlnim în cazul danez și austriac, dar are o mare greutate politică). Opusul este valabil în cazul Greciei cu un parlament foarte slab (Laffan, 2006). Dat fiind că modul de funcționare a UE favorizează guvernele, dacă parlamentele naționale doresc un rol la acel nivel, atunci e foarte important să dezvolte mecanismele interne și de control asupra propriului guvern. Cu alte cuvinte, fiecare parlament național este sau nu un actor european în măsura în care își dorește și e capabil să joace acest rol.

Ce spun tratatele?

Parlamentele naționale înainte de Lisabona

Literatura de specialitate concordă asupra faptului că actorii guvernamentali, birocrații și chiar grupurile organizate de interese au fost marii câștigători ai integrării europene. Implicarea executivelor în mecanismele decizionale europene au condus treptat la o asimetrie informațională din care parlamentele au fost marii perdanți. Mai mult, începând cu primele alegeri directe pentru Parlamentul European în 1979, această instituție a căpătat o viață proprie

² Laffan, B. 'Managing Europe from home in Dublin, Athens and Helsinki: A comparative analysis'; West European Politics, Vol.29, No.4, 687–708, September 2006;

– până atunci Adunarea Parlamentară fusese compusă din parlamentari naționali delegați în forul comunitar. Parlamentul European a căpătat treptat noi puteri, cele naționale au rămas în urmă.

Și totuși, UE a devenit treptat mult mai mult decât o piață comună, și-a dezvoltat atribuții și instituții dincolo de spațiul economic comun. Competențele comunitare s-au extins spre politica externă, securitate, justiție, transporturi, educație – domenii care erau anterior circumscrise statelor naționale au început să fie tot mai mult influențate de deciziile luate la nivel european. Datorită implicațiilor financiare, constituționale sau chiar sociale pe care le presupunea, Uniunea devenise o organizație internațională atipică în tot mai mare măsură de legitimitate. Dezbaterile cu privire la deficitul democratic specifică anilor '90 a început să aducă tot mai mult în atenție rolul pe care l-ar putea avea legislaturile naționale în procesul decizional european.

O primă tentativă de a implica mai mult parlamentele naționale în viața Uniunii apare în tratatul de la Amsterdam, în protocolul privind rolul parlamentelor naționale. Protocolul prevedea faptul că parlamentele naționale trebuiau să primească toate documentele pre-legislative (comunicări, cărțile verzi) și să le analizeze într-un termen de șase săptămâni înainte ca acestea să fie puse pe agenda Consiliului. Tratatul de la Lisabona mărește timpul alocat parlamentelor pentru analiza documentelor la opt săptămâni și obligă instituțiile europene să trimită orice document pre-legislativ și legislativ parlamentelor naționale.

Deși marginale în structura instituțională europeană, parlamentele naționale au încercat să-și sporească influența creând structuri cu rol consultativ. Astfel, în 1989, cu ocazia Consiliului European de la Madrid apare COSAC – Conferința organelor specializate în afacerile comunitare³. COSAC reprezintă un organism inter-parlamentar compus din membri ai legislativelor naționale specializați în afaceri europene precum și din reprezentanți ai Parlamentului European. Recunoscut din punct de vedere formal prin tratatul de la Amsterdam, COSAC are rolul de a aduce în atenția instituțiilor comunitare orice contribuție pe care o consideră adecvată în cadrul procesului legislativ european. Reunindu-se de două ori pe an în capitala statului care deține președinția Uniunii Europene, COSAC reprezintă la momentul de față un forum de dezbateri și cooperare între reprezentanții parlamentelor naționale din statele membre care sunt implicați în comisiile de afaceri europene. Forum pentru schimbul de bune practici și cooperarea dintre parlamentele naționale, COSAC rămâne totuși un organism strict consultativ.

O altă instituție ce presupune cooperarea dintre diverși reprezentanți ai parlamentelor naționale este Conferința președinților parlamentelor naționale, care îi reunește pe șefii legislativelor naționale și pe președintele Parlamentului European. Reuniunile au loc anual.

³<http://www.cosac.eu>. Accesat pe 25/10/2010.

Un alt mijloc prin care se dorește îmbunătățirea cooperării interparlamentare este IPEX (*Interparliamentary Information Exchange*)⁴. IPEX reprezintă o platformă electronică prin care parlamentele naționale pot face schimb de informații cu privire la afacerile europene.

Primul pas pentru a fi implicat în decizie presupune să fii informat asupra agendei. Plecând de la această idee a apărut în septembrie 2006 așa numita Inițiativă Barroso, un aranjament politic inițial informal, ulterior inclus în tratat, prin care Comisia Europeană își lua angajamentul de a trimite în mod voluntar parlamentelor naționale toate inițiativele sale legislative și toate documentele cu rol consultativ. Inițiativa Barroso a reprezentat o schimbare semnificativă mai ales în acele state în care guvernele nu obișnuiau să informeze regulat și coerent parlamentele despre legislația discutată la Bruxelles și Strasbourg. A apărut astfel situația interesantă în unele state (printre care și România) ca parlamentul să fie informat mai degrabă de către Comisia Europeană decât de propriul guvern, pe care se presupune că îl controlează.

Parlamentele naționale în tratatul de la Lisabona

Intrat în vigoare la sfârșitul anului 2009, tratatul de la Lisabona este primul tratat comunitar care face referiri concrete și detaliate la rolul legislativelor naționale. Astfel, articolul 12 din tratat prevede că „parlamentele naționale contribuie în mod activ la buna funcționare a Uniunii”. Expresia este atât generoasă, cât și ambiguă, depinde de optimismul celui care citește textul. Cert este că odată cu Lisabona, parlamentele naționale devin actor de drept comunitar legitim. De acum înainte, va depinde de ele modul în care vor da substanță acestui rol. Într-un fel acesta este modul prin care și Parlamentul European a evoluat: de la un rol consultativ, prin tactici de gherilă instituțională împotriva Consiliului, PE a căpătat puteri reale tot mai mari de la un tratat la altul⁵. Deocamdată, rolul parlamentelor naționale este detaliat în două protocoale separate ale Tratatului de la Lisabona – Protocolul privind rolul parlamentelor naționale și Protocolul privind aplicarea principiului subsidiarității și proporționalității.

În primul rând, tratatul de la Lisabona transformă procedura Barroso în act de drept comunitar, adică legitimează accesul parlamentelor naționale la documentele ce se află în dezbateră Uniunii – fie că este vorba de acte legislative, de documente consultative precum cărți albe, verzi sau comunicări, sau de agendele și minutele ședințelor din Consiliu. Pe de o parte, parlamentele pot interveni direct asupra actelor aflate în dezbateră, iar pe de altă parte, în relația cu propriul guvern, parlamentele nu mai depind de fluxul informațional controlat de executiv.

⁴ <http://www.ipex.eu/ipex>. Accesat pe 25/10/2010

⁵ Pentru cea mai bună descriere a creșterii rolului PE prin conflicte instituționale la nivel comunitar, vezi Hix, Noury & Roland, 2007, primul capitol.

O altă inovație adusă de tratatul de la Lisabona o reprezintă introducerea mecanismului de control al subsidiarității – un sistem de dialog între instituțiile europene și legislativele naționale pe baza principiului subsidiarității. Conform acestui sistem, Comisia Europeană (dar și alte instituții europene) este obligată să transmită parlamentelor documentele sale cu rol consultativ (comunicări, cărți verzi și albe), programul legislativ anual și inițiativele legislative pe care le are în vedere.

Acesta este un pas în plus față de Tratatul de la Amsterdam. Acolo apare obligația Comisiei de a trimite anumite documente către parlamentele naționale (doar cele cu rol consultativ) și să le informeze într-un timp adecvat de toate propunerile ce se află în discuție pe agenda europeană. Prin Lisabona, se trece dincolo de simpla informare, iar parlamentele pot exercita controlul privind subsidiaritatea: parlamentele se pot alia pentru a opri legiferarea la nivel UE a unei chestiuni dacă sunt de părere că respectivul domeniu poate fi legiferat mai bine la nivel național. Astfel, parlamentele naționale pot în principiu să devină actor veto ai Uniunii Europene (Tsebelis, 2002), deși de la intrarea în vigoare a noului tratat nu au demonstrat o asemenea voință.

În plus față de cele mai sus menționate, noul tratat oferă parlamentelor naționale:

- dreptul de supraveghere implementarea politicilor europene privind justiția, drepturile cetățenești și siguranța internă;
- atribuții în monitorizarea politică a Europol și Eurojust;
- dreptul de a fi notificate asupra procesului de extindere;
- dreptul de a lua parte la procedurile de revizuire a tratatelor (Consiliul European trebuie să anunțe ori de câte ori există intenția de a amenda tratatele existente).

Tratatul face referire și la cooperarea interparlamentară care se realizează prin intermediul COSAC. Protocolul privind rolul parlamentelor naționale recunoaște rolul COSAC și încurajează acest forum să comunice cu Parlamentul, Consiliul și Comisia, să promoveze schimbul de bune practici și să organizeze conferințe interparlamentare.

Analiza afacerilor europene în parlamentele statelor membre

Formalizarea analizei afacerilor europene de către parlamentele statelor membre a început în 1957, când Bundestagul german a decis crearea primei comisii parlamentare de afaceri europene. Mai apoi, rând pe rând, și celelalte state au căutat să creeze structuri și proceduri pentru a controla guvernele și pozițiile adoptate de acestea la nivel comunitar.

Evident, controlul parlamentar variază în funcție de contextul politic intern, de relația generală executiv – legislativ în statul respectiv, de cerințele opiniei publice și de sistemul local de partide. În capitolul următor vom detalia relația executiv – parlament în domeniul afacerilor europene în câteva state. Am încercat să oferim exemple dintre cele mai variate, am insistat mai mult asupra

cazului german pentru că l-am considerat un bun exemplu în care un parlament bicameral reușește să controleze destul de ferm propriul guvern, fără însă a legifera o obligație din partea executivului german (vom reveni asupra acestui caz și în partea finală de recomandări).

Germania

Parlamentul german este compus din două camere: Bundesrat-ul reprezintă guvernele fiecărui land, iar Bundestag-ul reprezintă parlamentarii aleși direct de populație. Atât Bundestag-ul cât și Bundesrat-ul au câte o comisie specială pentru problemele europene. Diferența de funcționare dintre cele două camere este foarte importantă. În vreme ce Bundestagul e compus din politicieni aleși special pentru asta și care practică mandatul de parlamentar ca un *full-time job*, Comisia din Bundesrat este compusă de fapt din miniștrii de resort din fiecare land, care se văd în mod regulat. În unele landuri există ministere pentru afaceri europene, în altele nu există și participă de regulă miniștrii Justiției (landurile nu au ministere de Externe, neavând atribuții pe domeniu). Practic, Bundesrat-ul reproduce la nivelul Germaniei structura interministerială din Consiliul UE.

Împărțirea atribuțiilor între cele două Camere în ceea ce privește politicile europene funcționează mai degrabă la nivel de înțelegere politică între conducerile celor două comisii. Cutuma este că Bundestagul are întâietate în ceea ce privește politicile care aparțin în Germania guvernului federal, iar Bundesrat-ul acolo unde landurile au atribuții. Dar plecând de la această cutumă apar diferențe de interpretare care sunt negociate în mod regulat, plecând de la o practică și o cultură parlamentară consensualiste care domină Parlamentul german. Cum poți diferenția între politici europene și politici naționale pe de o parte și politici federale și politici de land pe de altă parte? Uneori este simplu. De pildă, în cazul Politicii Externe și de Securitate Comune (PESC) a UE, atribuțiile de politică externă revin în mod exclusiv guvernului federal german. În mod logic, tot ce ține de PESC intră în aria de supraveghere a Bundestag-ului. În alte cazuri e mai dificil de diferențiat. De pildă, politicile de educație sunt realizate la nivel de land, dar guvernul federal are totuși tendința de a interveni pentru armonizare. Astfel, dacă se discută la nivel UE o chestiune ce ține de educație, în Germania Bundesrat-ul este cel care va urmări subiectul în primul rând, dar e posibil ca și Bundestag-ul să intervină cu puncte de vedere. Un domeniu interesant este agricultura – e un sector aproape complet comunitarizat la nivel UE, dar în Germania landurile sunt cele care fac politicile agricole. În acest caz, Bundesrat-ul a avut tendința de a fi mai activ, dar acesta a fost un rezultat al interesului exprimat de miniștrii de land ai agriculturii. Plecând de la cutuma mai sus menționată, Germania este un exemplu în care au loc negocieri permanente între cele două camere pentru delimitarea ariilor de competență.

Organizarea departamentelor de afaceri europene în Parlamentul German

Bundestag	Bundesrat
<p>Bundestagul are o structură relativ complicată intern, cu trei direcții (birouri) care se ocupă de politicile europene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretariatul Comisiei de Afaceri Europene. Compus din trei persoane apolitice (de obicei avocați) și din reprezentanți ai grupurilor politice care se ocupă de această comisie. Numărul acestora din urmă depinde de ponderea politică a grupurilor, în prezent sunt doi de la creștin-democrați și social-democrați și câte unul de la grupurile mai mici. • Un secretariat pentru legislația UE. Este un birou apolitic subordonat Secretariatului Camerei și care face prima triere a dosarelor. În urma acestei trieri, unele dosare nu mai ajung la Comisia privind afacerile europene, ci direct la Comisiile sectoriale din domeniul respectiv. • secție de cercetare pe probleme europene, care face parte din Direcția de cercetare a Bundestag-ului. Orice parlamentar poate cere o cercetare pe o temă anume. Rezultatul cercetării se înmânează și timp de 30 de zile numai respectivul parlamentar o poate folosi, apoi devine document public. Sunt în general documente de background, descriptive, necesare în cazul Comisiei de Afaceri Europene pentru ca parlamentarii să înțeleagă contextul european al anumitor dezbateri. 	<p>Bundesrat-ul are o structură mai simplă.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comisia de afaceri europene are șase angajați la Berlin, dar se bazează pe cei care lucrează pe domeniul UE la nivelul fiecărui minister de land, deci cel puțin încă 16 persoane. Ei furnizează de obicei datele și propunerile de poziții. Evident, unele landuri sunt mai active în funcție de interesele lor. De pildă, cele unde agricultura e puternică fac agenda pe domeniu. Însă fiecare land are un singur vot în comisie, indiferent de mărimea populației. În plen, reprezentarea este proporțională. • Bundesrat-ul are și el un serviciu de triere a dosarelor, care funcționează însă la Bonn. În fiecare an primesc în jur de 150 – 200 de dosare, iar Bundesrat-ul își manifestă interesul pentru circa 20% din ele.

Așa cum am arătat, Comisia din Bundesrat e compusă din miniștrii de resort ai landurilor. Comisia din Bundestag e compusă din deputați care sunt membrii plini și în alte comisii. Asta prezintă avantajul că parlamentarii sunt în temă pe anumite dosare și le susțin și la nivel european (de pildă, pe buget). Comisia din Bundestag se întâlnește săptămânal, de obicei în ziua de miercuri. 16 europarlamentari germani au statut de invitați permanenți la lucrările comisiei (deși participarea nu este frecventă din cauza suprapunerii programului de lucru). Atunci când

participă, europarlamentarii au exact aceleași drepturi ca membrii comisiei, cu excepția celui de a vota.

În ceea ce privește substanța dosarelor, se întâmplă rar să fie divergențe între parlamentarii și europarlamentarii germani. Un caz a fost recentul conflict privind serviciul diplomatic al UE. Bundestag-ul a ținut partea guvernului german și a Consiliului susținând ca Serviciul să fie subordonat Consiliului, deci statelor membre. Europarlamentarii au susținut politica generală a Parlamentului European, cu un Serviciu subordonat față de Comisie, deci controlabil de către PE.

Nu există divergențe majore de politici între cele două Camere. În general, atunci când o Cameră preia inițiativa, cealaltă o urmează. Dosarele depind de fapt de interesul politic manifestat de politicianii din fiecare instituție. Când apar discuții privind aplicarea subsidiarității, Bundesrat-ul tinde mai degrabă spre regionalizare, iar Bundestagul spre statele naționale. La nivelul Comisiei de afaceri europene, divergențele stânga-dreapta sunt în general mult mici față de celelalte Comisii sau față de plen.

Practica politică în Germania este ca Parlamentul să stabilească anumite poziții generale de negociere de care guvernul federal trebuie să țină cont în negocierile de la Bruxelles. Aceste poziții nu sunt obligatorii, dar guvernul trebuie să justifice ulterior dacă s-a abătut de la indicațiile date de Parlament. În practică, argumentele guvernului sunt acceptate și acestea tind să explice contextul negocierilor și majoritatea în Consiliu, Germania tinzând mai mereu să nu fie de partea minorității.

În interviurile desfășurate de autorii acestui raport cu oficiali ai Parlamentului german, a reieșit că ultimul caz de conflict între parlament și guvern datează tocmai din 1999. Bundesrat-ul a interpretat diferit o problemă care în opinia sa nu a intrat în atribuțiile guvernului federal. Bundesrat-ul a vrut să creeze atunci o regulă-precedent prin care dacă există o super-majoritate de 2/3 din voturile din Bundesrat, guvernul ar fi fost formal obligat să respecte acea poziție de negociere. Conducerea Bundesrat-ul a încercat să forțeze trecerea acestei reguli și a supus la vot chestiunea, dar nu s-au întrunit cele două treimi necesare, deci guvernul a rămas liber să aibă o poziție flexibilă în negocierile din Consiliul UE. Cu toate acestea, în general, guvernul ascultă de opiniile Parlamentului. Nu trebuie uitat că în general guvernul federal german are majoritate în cele două Camere, deci conducerile guvernului și ale celor două camere tind în mod natural să colaboreze.

Tratatul de la Lisabona a adus schimbări majore și în peisajul politic german. Decizia Curții Constituționale germane privind constituționalitatea Tratatului a fost așteptată cu sufletul la gură la Bruxelles, pentru că anumite decizii anterioare lăseau să se vadă o majoritate a judecătorilor reticentă față de extinderea puterilor UE fără o schimbare a constituției germane. În cele din urmă, Curtea Constituțională a decis că Tratatul este constituțional, dar impunea anumite condiții, printre care un rol mai sporit pentru Parlamentul german în mecanismul de

supraveghere a politicilor europene. În mod ciudat, decizia Curții a pus Parlamentul în următoarea situație: Parlamentul ratificase Tratatul, deci fusese satisfăcut de textul acestuia, dar Curtea i-a oferit noi puteri. Decizia Curții a obligat parlamentul să voteze o lege de interpretare a tratatului prin care se formalizează ceea ce există doar ca practica politică: în esență guvernul e obligat să țină cont de opinia parlamentului și să justifice orice abatere de la această opinie. Legea nouă mai cuprinde anumite principii de interpretare care vizează principiul suveranității și subsidiarității precum și faptul că nici o altă delegare de suveranitate nu va fi posibilă fără schimbarea Constituției germane.

Danemarca

Un caz interesant este cel al parlamentului danez (Folketing). Spectrul politic danez este caracterizat printr-un legislativ unicameral și un guvern de cele mai multe ori minoritar (ca urmare a fragmentării sistemului de partide). Chiar înainte de aderarea din 1973, legislativul danez a căutat să exercite un control asupra afacerilor europene. Acest lucru s-a concretizat prin crearea în 1961 a unui Comisii speciale (Market Committee), redenumită în 1994 Comisia de Afaceri Europene și care avea rolul de a monitoriza negocierile de aderare a țării. Înainte de 1973, guvernul danez era obligat să informeze legislativul cu privire la orice decizie luată la nivelul Comunității care necesita acțiunea legislativului.⁶

Odată cu aderarea la Uniune, Danemarca dezvoltă un sistem unic de control al afacerilor europene. Acest sistem este creat ca urmare a unei crize politice apărute în urma unei negocieri defectuoase realizate de ministrul agriculturii în cadrul Consiliului UE. Evenimentele din februarie 1973 conduc la crearea unor proceduri prin care miniștrii danezi sunt obligați să respecte mandatele primite de la parlament în cadrul negocierilor din Consiliul UE. Comisia de afaceri europene din parlamentul danez apare așadar ca o comisie puternică deoarece are rolul de emite mandate obligatorii pentru miniștri înainte de negocierile propriu-zise.⁷ Acest lucru se explică atât prin criza politică menționată mai sus cât și prin faptul că existența guvernelor minoritare reprezintă o regulă și nu o excepție, ceea ce determină o dorință mai mare a parlamentului în a avea un control asupra pozițiilor adoptate de guvern.

⁶ The Folketing's European Affairs Committee, THE FOLKETING'S SCRUTINY OF GOVERNMENT EU POLICY. Disponibil la http://www.euo.dk/upload/application/pdf/77305369/euo_brochure_europaudvalg_gb_web.pdf

⁷ Open Europe, 'Getting a grip. Reforming UK Scrutiny at Westminster', aprilie 2006, p.20. Disponibil la <http://www.openeurope.org.uk/scrutiny.pdf>.

Comisia de afaceri europene este formată din parlamentari aleși proporțional cu numărul de locuri din parlament. Comisia se întrunește în mod normal în ziua de vineri, zi în care miniștrii sunt obligați să-și expună propunerile în fața acesteia. În cazul în care nu există o majoritate care să se opună propunerii, aceasta este considerată bază de negociere. Un aspect deosebit de important este acela că parlamentul danez are un acces constant și neîngrădit la legislația europeană, guvernul fiind obligat să-l informeze cu privire la orice propunere ce stă în atenția Uniunii. În orice moment, Comisia poate cere explicații suplimentare cu privire la poziția de negociere a guvernului și mai mult decât atât, aceasta poate cere o întrevvedere cu ministrul în cauză pentru a clarifica anumite chestiuni.⁸

Danemarca a acordat atenție și transparenței dezbaterilor prin organizarea unei conferințe de presă după fiecare întâlnire a Comisiei parlamentare de afaceri europene. În cadrul acestei

Sistemul danez de control al afacerilor europene s-a creat ca urmare a unei crize politice apărute în urma unei negocieri defectuoase realizate de ministrul agriculturii în cadrul Consiliului.

informări de presă, sunt explicate atât pozițiile de negociere ale miniștrilor, cât și pozițiile principalelor partide. Mai mult, la întoarcerea de la întrunirile de Consiliu, miniștrii trebuie să prezinte Comisiei din Parlament un raport care să cuprindă concluziile discuțiilor.

Cazul danez arată că sistemul de control parlamentar bazat pe mandatarea guvernului determină o bună implementare a legislației

europene, dar mai ales că problemele ce pot apărea în urma unor decizii politice pot fi evitate chiar și în cazul unui guvern minoritar. În linii mari, cazul danez se rezumă astfel: înainte ca un ministru să plece la Bruxelles, el va trebui să se prezinte în fața Comisiei parlamentare de Afaceri Europene pentru a obține mandatul de negociere.

Grecia

În Grecia, legislativul are două modalități importante de implicare în procesul decizional european: fie prin Comisia de Afaceri Europene, fie prin dezbaterile ce au loc în plen.

Comisia de afaceri europene a fost creată în cadrul parlamentului elen la data de 13 iunie 1990, Grecia fiind pentru multă vreme singurul stat fără o comisie parlamentară specializată în scrutinul afacerilor europene. La momentul de față aceasta este compusă din membri care reprezintă în mod proporțional toate facțiunile politice. Reuniunile nu au loc în mod regulat, ci doar la convocarea președintelui comisiei, la cererea unei treimi din membri, sau la cererea guvernului.

⁸ The Folketing's European Affairs Committee, *art.cit.*, p.6

Prevederile constituționale obligă guvernul elen să prezinte președintelui parlamentului proiectele de legislație europeană (și documentele non-legislative) imediat ce acestea au fost aduse în atenția Consiliului UE. Mai apoi, președintele legislativului trimite documentele comisiilor competente și/sau comisiei de afaceri europene care au dreptul de a-i cere explicații ministrului în cauză cu privire la documentele de pe agendă. Ministrul este deci obligat să furnizeze comisiei orice document considerat necesar, cu excepția acelor ce tratează o temă de securitate națională. Comisia de afaceri europene sau celelalte comisii competente își prezintă opinia pe marginea documentului discutat, guvernul fiind mai apoi obligat să le informeze cu privire la evenimentele ulterioare.⁹

Comisia de afaceri europene este responsabilă în special de cooperarea cu Parlamentul european, transpunerea legislației europene în dreptul intern, precum și de chestiunile instituționale ce derivă din statutul de stat membru al Uniunii. Comisia exercită control asupra guvernului în cadrul celor șapte-opt reuniuni ce au loc anual și care permit acesteia să chestioneze miniștrii cu privire la pozițiile acestora. Comisia își poate exprima opiniile proprii prin intermediul unor rapoarte care sunt discutate în plen, dar care nu pot fi supuse votului.

Este deci evident faptul că sistemul elen de scrutin al afacerilor europene este caracterizat printr-o comisie parlamentară de afaceri europene cu un rol mai mult consultativ, pur formal. Experiența arată că analiza afacerilor europene este una limitată, deși miniștrii continuă să-și prezinte și să-și explice pozițiile în fața legislativului. Audierile miniștrilor nu conduc la efectul scontat, dezbaterile căpătând adeseori o conotație politică. De cele mai multe ori, chestiunile europene sunt discutate în cadrul comisiei numai dacă acestea prezintă potențialul de a atrage atenția publică. O atenție extrem de limitată este acordată proiectelor legislative europene din cauză că acestea au de cele mai multe ori un aspect tehnic (Maurer and Wessels, 2001: 160).

Suedia

Analiza afacerilor europene în sistemul politic suedez se bazează pe cooperare între legislativ și executiv. Această cooperare are de obicei loc atât în cadrul ședințelor de plen, cât și în cadrul comisiilor specializate și a Comisiei de afaceri europene.

În general, guvernul trebuie să țină la curent legislativul cu privire la orice propunere ce se află în atenția Uniunii. Ca și în cazul finlandez, executivul trebuie să pună la dispoziție orice document considerat necesar pentru analiza propunerii, precum și propunerile de poziție care urmează să fie adoptate. Aceste documente sunt analizate mai apoi de către comisiile specializate în funcție de expertiza acestora (Hans Hegeland and Christine Neuhold, 2002: 7).

⁹Interparliamentary EU Information Exchange: <http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/links/pid/20>. Accesat la 24/11/2010.

Problematicile europene pot face subiectul unor proceduri prin care guvernului îi este solicitat să pună pe agenda europeană o anumită chestiune de interes național. Anual, guvernul prezintă un raport referitor la evenimentele recente de pe scena europeană, raport care include și propunerile de poziție avute în vedere. Prezentarea raportului dă naștere astfel la un dialog între legislativ și executiv pe marginea pozițiilor pe care Suedia le poate adopta la nivel european. Parlamentul poate adopta o serie de rezoluții cu impact asupra poziției guvernului.

Înaintea fiecărei întruniri a Consiliului UE, guvernul (inclusiv premierul) se prezintă în fața Parlamentului pentru a oferi informații și primi sugestii. Audierile miniștrilor tratează adeseori problemele discutate la întrunirile anterioare din Consiliu. Ministrul în cauză își prezintă de obicei opiniile și răspunde la întrebările adresate de membrii comisiei, care la rândul lor emit o opinie față de chestiunile discutate. Deliberările ce au loc sunt de cele mai multe ori făcute publice. Mandatul primit de ministru nu este obligatoriu, ci mai degrabă are o conotație politică ce face aproape imposibil ca executivul să adopte o altă poziție decât cea susținută de parlament. Ministrul se poate îndepărta de la poziția susținută de parlament, dar trebuie să ofere întotdeauna explicații pentru acest lucru. Comisia de afaceri europene este cea care decide dacă motivele furnizate sunt justificate sau nu. Cu toate acestea, a existat un caz când în timpul derulării unei întâlniri în Consiliu la care fusese prezentată o nouă propunere, un ministru a convocat liderii tuturor partidelor pentru a se asigura că poziția sa beneficiază de sprijin politic.

Sistemul suedez are la bază dialogul dintre legislativ și executiv pe marginea pozițiilor pe care Suedia le poate adopta la nivel european.

În concluzie, parlamentul suedez apare ca un legislativ influent în cadrul mecanismului de control al afacerilor europene. Existența unor dezbateri regulate în cadrul comisiei de afaceri europene permite exercitarea unui anumit control asupra executivului și încurajează guvernul să își ajusteze opțiunile în funcție de preferințele legislativului. Deși posedă numeroase mecanisme de control politic, se preconizează că parlamentul suedez își va ranforșa influența asupra politicilor europene.

Finlanda

În Finlanda, rolul de supraveghere al parlamentului asupra afacerilor europene este prevăzut în Constituție, care cere guvernului să informeze parlamentul cu privire la orice problemă europeană aflată pe agendă, precum și la poziția pe care guvernul intenționează să o adopte. În speță, guvernul are responsabilitatea de a-și justifica și explica opțiunile în fața legislativului, dar și de a lua notă de opiniile exprimate de acesta. Comisia în cauză poate mai apoi prezenta un raport guvernului cu privire la propunerea făcută de acesta.

Responsabilitatea pentru supravegherea propriu-zisă a problematicilor europene este divizată între Comisia pentru Afaceri Externe care se ocupă în special de pilonul doi (politica externă și de securitate comună) și Marea Comisie (Grand Committee) care examinează problematicile referitoare la pilonul comunitar și la pilonul de Justiție și Afaceri Interne. Întrunindu-se în fiecare miercuri a săptămânii, Marea Comisie este compusă de obicei din parlamentari renumiți sau lideri de partide. Acest lucru arată importanța care este conferită problematicilor europene atât de către actorii politici cât și de opinia publică finlandeză. Ca și în cazul danez, din motive legate de transparență legislativă, parlamentul face publice atât minutele întrunirilor, cât și documentele avute în dezbatere.

Procesul de formulare a pozițiilor de țară începe prin redactarea de către guvernul finlandez a propunerii pe care acesta intenționează să o adopte. Propunerea este trimisă președintelui Parlamentului împreună cu actul legislativ în cauză, iar acesta o trimite comisiei responsabile cu examinarea actului legislativ. Comisia specializată trimite mai apoi opinia sa cu privire la documentele primite către Marea Comisie, care de cele mai multe ori, este de acord cu poziția comisiei specializate. Marea Comisie prezintă ministrului punctul său de vedere pe marginea documentului avut în dezbatere. Opinia Comisiei are însă un caracter de recomandare, ministrul nefiind obligat să o ia în considerare.

Marea Comisie are un rol important și în etapa pregătitoare fiecărui Consiliu UE. Astfel, cu o săptămână înainte de plecarea la Bruxelles, miniștrii trebuie să prezinte Comisiei agenda întrunirii, documentele care urmează să fie dezbătute, precum și propunerea guvernului. Marea Comisie poate emite o serie de opinii cu privire la modul în care guvernul ar putea vota în Consiliu, dar acestea nu sunt obligatorii din punct de vedere instituțional. Acceptarea acestora poate însă încuraja un sprijin politic crescut pentru guvern.

După ce reuniunile au avut loc, același guvern trebuie să informeze comisia cu privire la deciziile care au fost luate. Un exemplu de activism din partea guvernului este trimiterea către legislativ în 2009 a unui document prin care erau explicate problematicile viitoare de pe agenda europeană și erau propuse poziții pe care Finlanda le-ar putea adopta¹⁰ (vezi caseta). Documentul oferă modele de acțiune la nivel european în contextul post-Lisabona și mai ales în contextul alegerii unei noi Comisii și unui noi Parlament European. Documentul de poziție al guvernului finlandez constituie o „bună practică” de coordonare a poziției naționale la nivel european și reprezintă totodată o manieră coerentă de a influența politicile europene.

¹⁰ Government Report on EU Policy, 8 Aprilie 2009. Disponibil la <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2009/j16-eu-selonteko-j17-eu-redogorelse-j20-government-eu-report/pdf/en.pdf>. Accesat pe 14/10/2010.

Prioritățile Finlandei în Uniunea Europeană conform documentului de poziție a guvernului finlandez prezentat în 2009 în fața legislativului

O Europă a cetățenilor

- Întărirea dimensiunii sociale a integrării (politici de ocupare a forței de muncă, flexicuritatea, etc.);
- Eliminarea obstacolelor din calea libertății de mișcare;
- Întărirea cooperării dintre autoritățile judiciare și polițienești;
- Introducerea unui sistem comun de azil.

O Europă prosperă

- Aprofundarea pieței unice, în special cea a serviciilor;
- Coordonarea politicilor economice în zona Euro;
- Sistem european de supervizare financiară;
- Piață internă de energie și infrastructură comună de energie;
- mai mare finanțare a cercetării și dezvoltării;
- Inițierea unor politici europene menite să utilizeze potențialul resurselor naturale.

Un lider global

- UE – lider mondial în trecerea la o economie bazată pe emisii scăzute de dioxid de carbon;
- Reprezentare unică a intereselor zonei Euro în forumurile economice internaționale;
- Întărirea politicii externe și de securitate comună;
- O politică de vecinătate mai eficientă printr-un parteneriat cu Europa de Est;
- Întărirea relațiilor cu Rusia.

Prin urmare, spre deosebire de cazul danez, în care miniștrii primesc un mandat de la parlament pentru negocierile din Consiliu, comisia finlandeză de afaceri europene nu impune o direcție, lăsând miniștrilor o anumită libertate de manevră. Informarea de la bun început a parlamentului în legătură cu chestiunile europene, precum și frecvențele întruniri dintre parlamentari și actorii guvernamentali dau naștere la o relație de încredere între legislativ și executiv. Sistemul finlandez de analiză a afacerilor europene reprezintă un model de succes deoarece descentralizarea prin comisiile specializate permite legislativului să exercite o influență notabilă asupra guvernului, iar contactele frecvente între miniștri și legislativ încurajează dezvoltarea unor relații reciproce de încredere.

Marea Britanie

Analiza afacerilor europene în Marea Britanie are loc atât la nivelul Camerei Comunelor cât și la nivelul Camerei Lorzilor, fiecare cu un proces de analiză diferit, urmând logica instituțională specifică legislativului britanic.

În general, comisiile parlamentare britanice au rolul de a monitoriza activitatea miniștrilor în cadrul Consiliului UE precum și de a-și exprima opinia pe marginea principalelor documente legislative europene. Sistemul de control parlamentar asupra afacerilor europene are la bază Rezerva de Control (Scrutiny Reserve) prin care ministrul nu poate negocia o poziție în Consiliu decât dacă problematica discutată a fost anterior analizată de legislativ.

Procedurile din cadrul Camerei Comunelor au la bază o serie de proceduri complicate dar care garantează o monitorizare atentă a problematicilor europene. Comisia de Analiză Europeană (European Scrutiny Committee) analizează orice document de relevanță europeană pentru ca mai apoi să emită un raport privind implicațiile politice și juridice ale documentului. Raportul este supus dezbaterii fie în plenul Camerei, fie în cadrul celor trei Comisii Europene. Alte proceduri implică interogarea miniștrilor cu privire la anumite chestiuni dezbătute, monitorizarea pozițiilor de negociere în Consiliu.¹¹

Ca și în cazurile prezentate mai sus, există o obligație pentru guvern de a informa parlamentul (în speță Comisia de Analiză Europeană) cu privire la chestiunile importante ce apar în decursul unor negocieri. Informarea se realizează de obicei prin redactarea unor memorandumuri explicative care trebuie trimise la zece zile după trimiterea documentelor în parlament. Comisia de Analiză Europeană emite un raport privitor la actul examinat. Acest raport poate recomanda fie dezbateră în cadrul uneia dintre cele trei Comisii Europene, fie dezbateră în plen. Cele trei Comisii Europene tratează tematici diferite în conformitate cu structura guvernului. Procedura de analiză în cadrul uneia dintre cele trei comisii europene începe prin audierea ministrului și prezentarea raportului trimis de către Comisia de Analiză Europeană. Rezoluția la care se ajunge este mai apoi trimisă Camerei care o adoptă într-o manieră pur formală, fără a mai organiza dezbateri.

Procedura se desfășoară într-un mod mai puțin complicat în Camera Lorzilor. Aici Comisia responsabilă (European Union Committee) examinează documentele și produce o serie de rapoarte tematice cu scopul de a informa sau de a le supune dezbaterii în plen. Întregul proces de

¹¹ House of Commons Information Office, EU Legislation and Scrutiny Procedures, septembrie 2010. Disponibil la <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/l11.pdf>. Accesat la 24/11/2010.

analiză este realizat în cadrul unor sub-comitete sectoriale specializate în anumite domenii de politică. Există o cooperare între Comisiile din cele două Camere.

Un alt aspect important al procesului de examinare a problematicilor europene este monitorizarea miniștrilor în etapa de pregătire pentru Consiliul UE și în etapa următoare. Astfel, după examinarea agendei Consiliului UE, comisia de analiză poate audia miniștrii din guvernul național pentru a le afla poziția. La finalizarea întrunirilor din Consiliu, aceeași comisie poate audia miniștri pentru a afla poziția adoptată sau implicațiile potențiale ale unei anumite decizii. Aceste audieri sunt făcute de obicei publice.

Sistemul britanic de analiză al afacerilor europene are avantajul de a facilita fluxul de informații și de a încuraja dezbaterile în cadrul comisiilor parlamentare. Rezerva de Control permite parlamentului de a avea în orice moment un control asupra acțiunilor și pozițiilor exprimate de miniștri la nivel european. Se poate deci afirma că sistemul britanic de analiză a afacerilor europene se concentrează îndeosebi pe analiza *ex-ante* – aceea de a influența miniștrii înainte de reuniunile din Consiliu. Monitorizarea exercitată prin intermediul Rezervei de Scrutin replică tradiția politică internă bazată pe răspunderea ministerială.

Noutățile tratatului de la Lisabona – aspecte practice pentru Parlamentul României

Cum funcționează sistemul de control al subsidiarității? Mai întâi, Comisia Europeană este obligată să justifice orice inițiativă legislativă din prisma respectării principiului subsidiarității și proporționalității. Mai apoi, Comisia trebuie să trimită parlamentelor naționale toate propunerile sale de legislație în același timp în care le trimite Consiliului și Parlamentului European. Parlamentele naționale au un termen de opt săptămâni pentru a trimite opiniile lor motivate cu referire la respectarea principiului subsidiarității (excluzând proporționalitatea). Fiecare parlament național beneficiază de două voturi, iar în cazul parlamentelor naționale, fiecare cameră beneficiază de un vot. În funcție de numărul opiniilor motivate primite de către Comisie, două scenarii sunt posibile: „procedura de cartonaș galben” și „procedura de cartonaș portocaliu”.

Procedura de cartonaș galben presupune ca propunerea legislativă să întrunească cel puțin o treime din numărul total de voturi împotriva unui act legislativ pe baza violării principiului subsidiarității. Astfel, Comisia trebuie să revizuiască propunerea și să decidă dacă o menține, o amendează sau o retrage, furnizând în același timp o explicație în cazul menținerii. Procedura de cartonaș portocaliu se aplică numai în cazul codeciziei și presupune ca numărul total de voturi împotriva propunerii să constituie o majoritate simplă. Ca și în scenariul anterior, Comisia poate

menține (cu justificarea de rigoare), amenda sau retrage propunerea de legislație. Dacă însă Comisia alege să mențină propunerea legislativă, atât opiniile motivate ale parlamentelor naționale cât și ale Comisiei sunt transmise Parlamentului și Consiliului. Dacă voturile din Consiliu întrunesc 55% din numărul celor exprimate sau dacă majoritatea voturilor din Parlament sunt împotriva propunerii, propunerea va fi retrasă.¹²

Așadar, intrarea în vigoare a tratatului de la Lisabona oferă parlamentului român, în afară de procedura clasică de control al guvernului, posibilitatea de a semna instituțiilor europene dacă un act legislativ încalcă principiul subsidiarității. Mai important însă decât controlul subsidiarității este faptul că parlamentul român va primi un număr mare de propuneri legislative, documente și notificări în mod direct de la instituțiile europene. Deși majoritatea dezbaterilor publice s-au axat exclusiv pe „beneficiile” aduse de tratatul de la Lisabona în sfera subsidiarității, nu trebuie neglijat faptul că această procedură nu presupune de fapt un control de fond al propunerilor legislative. Parlamentul român ar trebui așadar să profite de fluxul mare de informații primite de la Bruxelles, nu numai cu scopul de a semna eventualele încălcări ale subsidiarității, ci și de a controla mai bine guvernul în problematicile europene.

Cadrul instituțional al României (aspecte formale)

1. Guvernul – principalul actor în afacerile europene

- Sistem dual de coordonare a Afacerilor Europene – MAE și DAE principalii actori
- Coordonare interministerială la nivel tehnic și politic – Consiliu, Comisie, Grupuri de lucru
- Coordonarea afacerilor europene neintegrată în sistemul de coordonare a politicilor publice

Înainte de aderare, procesul de negociere dintre România și UE era gestionat în comun de către Ministerul Integrării Europe (MIE) și Ministerul Afacerilor Externe (MAE). La nivelul Primului Ministru, în cadrul Cancelariei funcționa Secretariatul Permanent pentru Afaceri Europene care alături de MIE și MAE pregătea ședințele Consiliului de Integrare Europeană, prezidat de Primul Ministru.

O hotărâre a guvernului (nr. 115 din ianuarie 2008) modifica la începutul lui 2008 acest cadru. Fostul Minister al Integrării Europene devenea Departamentul de Afaceri Europene (DAE)

¹² PROTOCOLUL (nr. 2) privind aplicarea principiului subsidiarității și proporționalității.

subordonat în mod direct primului ministru și condus de un secretar de stat. În afară de DAE, instituțiile implicate erau: Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Economiei și Finanțelor (MEPF – mai apoi împărțit în Ministerul Finanțelor și Ministerul Economiei), alte ministere și agenții implicate în funcție de aria de expertiză.

DAE, MAE și MFP constituie nucleul permanent al executivului, sau în terminologia lui Laffan (2006) „cercul interior”, care este completat de diverse ministere importante care oscilează între cercul intern și cel extern, în funcție de problematicile discutate și de importanța lor pe agendă: agricultură, justiție, afaceri interne.

Cadrul instituțional formal pentru coordonarea afacerilor europene este organizat pe trei paliere:

- Decidenții politici reuniți în Consiliul de Afaceri Europene
- Birocrația de nivel înalt – Comisia de Afaceri Europene
- Birocrația de nivel inferior – grupurile de lucru la nivel de ministere.

Fiecare dintre aceste niveluri trebuie să asigure consultarea și coordonarea interministerială pe problematica afacerilor europene. Mecanismul de soluționare a disputelor interministeriale presupune ca divergențele să fie soluționate la nivelul grupurilor de lucru, aspectele ramase în discuție urmând să se soluționeze la nivelul Comisiei de Afaceri Europene. Dacă nici la acest nivel (reprezentare politică, secretari de stat) nu pot fi agreeate anumite aspecte, acestea sunt discutate, iar o decizie politică este luată în cadrul Consiliului de Afaceri Europene.

I. Consiliul de Afaceri Europene

- Direct subordonat primului ministru
- Prezidat de primul ministru
- Întâlniri lunare
- Participanți:
 - o Participanți permanenți/obligatorii: Ministerul Afacerilor Externe, Șeful DAE, Ministrul de Finanțe și miniștrii responsabili de diverse politici care se află pe agendă.
 - o Invitați: alții oficiali cu potențial interes în agendă; reprezentantul permanent al României la UE poate participa în urma unei decizii comune luate de MAE și DAE.

Responsabilitățile formale ale Consiliului de Afaceri Europene:

- Stabilește prioritățile României ca stat membru UE.
- Analizează și ia măsurile necesare pentru a implementa legislația UE sau alte obligații ale României.
- Aprobă documentele de poziție la nivel înalt (așa-numitul „mandat general” care diferă de „mandatul” simplu aprobat de către Comisia de Afaceri Europene).

- Acționează ca un arbitru între instituții atunci când sunt exprimate diverse opinii și divergențele nu au fost rezolvate în cadrul Comisiei de Afaceri Europene.

În practică, după aderarea României La Uniunea Europeană, reuniunile Consiliului de Afaceri Europene nu au mai fost regulate, iar aprobarea diferitelor documente de afaceri europene s-a realizat direct în cadrul ședințelor Guvernului (memorandumul este instrumentul cel mai uzitat pentru aprobarea acestor documente).

Exemplu:

Aprobarea țintelor naționale pentru Strategia Europa 2020 s-a realizat prin memorandum, în cadrul Ședinței Guvernului fără implicarea Consiliului de Afaceri Europene.

II. Comisia de Afaceri Europene

- Scop: să asigure coordonarea interministerială.
- Hotărârea de guvern stabilește că este coordonată de DAE dar nu menționează nicio relație de subordonare.
- Participă secretari de stat și în „situații excepționale” aceștia pot fi înlocuiți de către Directori Generali (funcționarii publici de conducere).
- Este prezidată de către șeful DAE cu excepția acelor cazuri „care privesc relațiile externe și de securitate ale UE”, caz în care este prezidată de MAE.
- Ședințe lunare în fiecare luni a săptămânii.

Responsabilități formale:

- Pregătește pozițiile României pentru Consiliile Europene, Consiliile obișnuite și COREPER.
- Asigură coordonarea interministerială.
- Analizează diferențele de opinii dintre instituții care nu sunt rezolvate în cadrul grupurilor de lucru și ia o decizie.

În mod formal, dacă divergențele nu pot fi rezolvate în cadrul Comisiei de Afaceri Europene, aceasta ridică problema în cadrul ședințelor din Consiliu de Afaceri Europene. În practică, acest lucru nu s-a întâmplat niciodată, nici măcar atunci când au existat divergențe majore.

În practică se constată că la întrunirile Comisiei de Afaceri Europene, ministerele sunt reprezentate cu precădere de funcționari publici și nu de secretari de stat, așa cum se menționează în hotărârea guvernului. Acest lucru, coroborat cu dificultățile de convocare a Consiliului arată importanța politică scăzută pe care Guvernul o atribuie aspectelor legate de afaceri europene.

III. Grupurile de lucru

- Participanți: Funcționari publici de nivel mediu sau inferior care sunt responsabili de un anumit dosar.

- Constituit la inițiativa fiecărui minister sau la inițiativa DAE.
- Compus din: DAE, MAE și „dacă este cazul” de Ministrul de Finanțe.
- Coordonat de către ministerul direct responsabil, de DAE sau MAE (pentru problemele de politică externă).

Capacitatea administrației în domeniul afacerilor europene

Pe parcursul procesului de aderare a existat o preocupare constantă a Guvernului pentru a întări capacitatea și abilitățile funcționarilor publici de la nivel central care activau în domeniul afacerilor europene. Au existat atât inițiative interne (corpul consilierilor de afaceri europene) cât și asistență externă destinată îmbunătățirii modului de coordonare a procesului de integrare. În același timp, integrarea europeană a fost considerată prioritatea principală pentru toate guvernele, iar clasa politică s-a implicat în mod direct în procesul de aderare (premierul coordona ședințele Consiliului de Integrare Europeană).

Odată cu aderarea României la Uniunea Europeană, situația s-a schimbat, iar importanța politică a afacerilor europene a scăzut dramatic. Ca urmare:

- decidenții politici participă doar sporadic la reuniunile privind coordonarea afacerilor europene.
- funcționarii publici cei mai bine pregătiți au părăsit administrația românească (în special pentru a merge în structurile administrației comunitare).

În aceste condiții, capacitatea și expertiza direcțiilor de afaceri europene de la nivelul ministerelor este limitată. Rolul și importanța acestor direcții în ansamblul instituțional a scăzut constant după momentul aderării.

„...cei mai buni experți din ministere, care erau activi în 2005-2007, nu mai sunt” – expert DAE

Sistemul de coordonare a afacerilor europene apare individualizat și neintegrat sistemului de coordonare a politicilor publice, gestionat de Secretariatul General al Guvernului. O analiză a capacității de coordonare și planificare a Guvernului realizată de Banca Mondială anul acesta (nepublicată, consultată de autori) subliniază că principalele dificultăți în domeniul

afacerilor europene sunt: calitatea slabă a analizelor ex-ante a impactului politicilor promovate (și fundamentarea pozițiilor de țară), precum și lipsa conexiunii cu resursele financiare disponibile. Inițiativele nu sunt fundamentate corespunzător și nu sunt identificate și planificate resurse financiare care să asigure implementarea acestora.

Expertiza externă

Denumim „externă” în acest context acea expertiză furnizată de către oameni și organizații din afara executivului. Hotărârea guvernului stipulează numai în secțiunea privind grupurile de lucru interministeriale posibilitatea de a invita experți care aparțin Academiei Române, Institutului European din România, universităților și think-tank-urilor. Nu este clar de ce această decizie nu a inclus posibilitatea de a participa la ședințe ale Consiliului de Afaceri Europene sau Comisiei de Afaceri Europene. Dar în același timp, această opțiune nu este exclusă. Activitățile de *advocacy* și *lobby* nu sunt reglementate de această decizie sau de alte acte legislative în ceea ce privește formularea politicilor europene.

Institutul European din România (IER) este o organizație non-guvernamentală coordonată de guvern. Consiliul de administrație este numit de primul ministru (4), de Academia Română (1), Parlament (1), asociațiile mediului de afaceri și sindicate. În colaborare cu ministerele și sub coordonarea DAE, IER stabilește în fiecare an câteva priorități de cercetare. Studiile sunt realizate de experți independenți (de obicei din Academia Română sau universități).

2.Parlamentul – actor formal, implicare redusă

- Nu participă la mecanismul de formulare a pozițiilor în domeniul afacerilor europene.
- Este mai degrabă *informat* și mai puțin *consulta*.
- Comisia de Afaceri Europene - structură unificată pentru cele două Camere cu rol de coordonare.

Hotărârea de Guvern 115/2008 stipulează că toate concluziile scrise ale Consiliului sunt trimise Parlamentului „cu scopul de a informa după ce s-a ajuns la un acord la nivelul instituțiilor administrației publice centrale”. Conform procedurii legale, Parlamentul este informat numai de Consiliu și numai atunci când decizia a fost deja adoptată; nu este menționată o participare de ordin formal la proces din partea legislativului. La nivelul mai jos, Comisia trimite Parlamentului lista cu documente de poziție (mandate generale) pentru a verifica dacă există un *feedback* parlamentar.

Trebuie menționat că o inițiativă legislativă privind modalitățile procedurale de coordonare a afacerilor europene și relația dintre Guvern și Parlament a fost promovată în anul 2008, însă proiectul de lege nu a fost până în prezent aprobat de Parlament. Interviuurile realizate au evidențiat faptul că la acest moment, inițiativa respectivă a fost actualizată și se afla pe agenda

parlamentară. Este de așteptat ca un astfel de act normativ să clarifice relația dintre executiv și legislativ în domeniul ariilor de competență și implicare în coordonarea afacerilor europene.

3. Președinția – actorul lipsă.

- Nu există reguli formale pentru implicarea Președinției.
- Administrația Prezidențială este activă în domeniul afacerilor europene în funcție de relația cu Guvernul.
- Constituțional, Președintele are rol de supervizare în domeniul afacerilor externe.

Deși Constituția României conferă președintelui un rol de supervizare în afacerile externe și în problemele de securitate, Hotărârea de Guvern din 2008 nu include președinția în nici un fel în cadrul instituțional de formulare a pozițiilor de țară, instituția nu este reprezentată nici în cadrul Comisiei de Afaceri Europene, nici în cadrul Consiliului de Afaceri Europene. Ministerele nu au obligația formală de a informa Președinția. Pe de altă parte, Constituția conferă Președintelui atribuții în domeniul politicii externe și de securitate, iar Președintele român reprezintă țara în cadrul Consiliului European. Cu alte cuvinte, Președintele reprezintă țara la cel mai înalt nivel de decizie din UE, dar în plan intern instituția pe care o conduce nu e reprezentată formal în procesul de formulare a pozițiilor de țară.

Explicația cea mai probabilă pentru excluderea Președinției este contextul politic intern din 2008, legat de conflictul între premierul de atunci Călin Popescu Tăriceanu și șeful statului, Traian Băsescu. E un exemplu nefericit de creionare a regulilor instituționale în funcție de relațiile

“I-am inclus în acest proces și am luat în considerație feedback-ul lor fără a mai fi necesar să schimbăm legislația” – reprezentant DAE.

personale dintre deținătorii de funcție. În cadrul interviurilor noastre s-a văzut totuși că în practică atât DAE cât și MAE au păstrat deschis canalul de comunicare cu Președinția și au trimis Administrației Prezidențiale agenda și documentele de poziție pe afaceri europene.

Contextul politic s-a schimbat la sfârșitul lui 2008 ajungându-se inițial la alianța PDL – PSD, iar ulterior la reconfirmarea în funcție a lui Traian Băsescu și o nouă majoritatea parlamentară apropiată de acesta. De facto, rolul Președinției în creionarea pozițiilor de țară a crescut (mai ales după numirea în funcția de Consilier pentru Afaceri Europene a lui

Leonard Orban, figură respectată în cadrul birocrăției din domeniu, unde a lucrat mulți ani), deși legislația a rămas neschimbată.

În concluzie, președinția este un actor în proces fără a fi implicat în mod formal, rolul său fiind în totalitate dependent de aranjamentele politice și informale.

Cum funcționează în practică acest cadru de coordonare a afacerilor europene

Politicieni versus funcționari publici

Așa cum am descris mai sus, în domeniul afacerilor europene executivul este organizat pe trei paliere:

- Consiliul de Afaceri Europene – prezidat de premier și frecventat de miniștri;
- Comisia de Afaceri Europene – formată din birocrăția de nivel înalt și frecventată de obicei de secretari de stat;
- Grupurile de lucru.

Comisia de Afaceri Europene ține ședințe săptămânale prezidate de obicei de directorii generali și nu de secretarii de stat. Directorii generali nu sunt numiți pe criterii politici, dețin o funcție stabilă în sistem și tind să aibă mai multă experiență și informații decât secretarii de stat care sunt numiți pe criterii politice. Este de asemenea adevărat că există o practică în cadrul MAE prin care directorii sunt promovați ca secretari de stat prin păstrarea statutului lor de diplomați de carieră. În acest caz i-am analizat mai degrabă ca birocrăție de nivel înalt decât din punct de vedere politic.

În concluzie, al doilea nivel (Comisia de Afaceri Europene) tinde să fie gestionat mai degrabă de funcționari publici decât de politicieni, în ciuda rolului de supervizare acordat secretarilor de stat. Deși ar părea că, în condițiile unei expertize superioare la nivelul funcției publice de conducere, discuțiile și deciziile din cadrul Comisiei ar trebui să fie la un nivel foarte bun, în practică, lipsa implicării decidenților politici (secretari de stat) are un efect negativ. Astfel, toate problemele care necesită luarea unei decizii nu pot fi soluționate la acest nivel, funcționarii publici evitând a se pronunța în afara mandatului instituțional pe care îl au. Astfel, apar disfuncționalități în mecanismul de coordonare a afacerilor europene, iar probleme asupra cărora trebuie luată o decizie sunt amânate nejustificat, până la discutarea acestora cu factorii politici care coordonează domeniile respective (secretarii de stat care în mod normal ar trebui să participe la aceste reuniuni).

În același timp și funcționarea Consiliului este defectuoasă. Ședințele lunare nu sunt ținute în mod regulat, iar atunci când e cazul, miniștrii tind să discute despre afacerile europene în ședințele de guvern care sunt dominate în mod normal de chestiunile de politică internă.

Era de așteptat ca premierul să discute chestiunile legate de politicile UE în cadrul ședințelor regulate de guvern, mai degrabă decât în ședințe speciale ale Consiliului privind afacerile europene, care în esență tot o întâlnire între premier și (anumiți) miniștri sunt. Dar în acest caz

Consiliul de Afaceri Europene ca organism special care supraveghează din punct de vedere politic procesul de formulare a pozițiilor de țară este mai degrabă redundant, are o existență mai degrabă fantomatică.

Rolul dominant al funcționarilor publici în cadrul Comisiei de Afaceri Europene și funcționarea ineficientă a Consiliului ca o umbrelă politică, fac din România un stat în care birocrăția domină procesul de formulare a pozițiilor de țară. Funcționarii publici sunt avantajați față de politicieni deoarece dețin experiență și informațiile acumulate pe problematicile europene. Aceasta este o moștenire a perioadei de pre-aderare atunci când prioritatea aderării conferise un rol mai crescut birocrăției în detrimentul politicianilor, care dețin un mandat limitat.

Având în vedere lipsa de interes a partidelor politice și a politicianilor de nivel înalt față de Bruxelles, tendința este de a lăsa problematicile europene pe seama nivelului tehnic al administrației. Deși ar putea să pară privilegiați, interviurile noastre au arătat faptul că funcționarii publici sunt mai degrabă frustrați din cauză că nu primesc *input* din partea politicianilor, ceea ce nu le permite să angajeze instituția pe care o reprezintă decât la un nivel minimal.

În plus, crizele politice din 2008 – 2009 și ocuparea agendei interne de către criza economică a făcut ca rolul birocrăției de „pilot automat” în formularea pozițiilor de țară să persiste. În puținele cazuri în care politicienii au luat inițiativa (așa cum a fost cazul strategiilor Președintelui în ceea ce privește Republica Moldova și Sinergia Mării Negre), funcționarii publici au preluat aceste chestiuni cu fermitate și le-au promovat la nivel european.

Dar lipsa de input de la nivel politic își spune cuvântul în cazul acestui proces. Birocrăția își are propriile limite, deciziile trebuie să fie asumate politic, iar în condițiile unei „cereri” limitate din

„Au o listă mare de chestiuni trimise de la Bruxelles în fiecare săptămână, dar foarte rar discută de substanța acestora, iar miniștrii responsabili nu realizează evaluări de impact. 90% din aceste întâlniri au scopul numai de a raporta că o ședință a fost ținută” – expert independent.

(despre Consiliu) *“nu au ținut ședința în ultimele luni”* – funcționar public

partea clasei politice, ceea ce birocrăția furnizează este evident insuficient.

Lipsa unor discuții și dezbateri serioase pe fondul documentelor discutate în ședința de guvernul, precum și calitatea slabă a analizelor prezentate decidenților politici nu se limitează doar la problematica afacerilor europene. Întreg sistemul de luare a deciziei de la nivelul administrației românești este afectat de această slăbiciune și se constată prevalența deciziilor ad-hoc, fără analiză și dezbateri fundamentate asupra subiectelor de pe agenda Ședinței Guvernului.

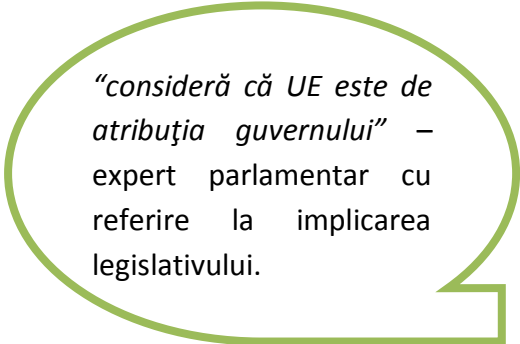
Executiv versus Parlament

Așa cum am menționat mai sus, Parlamentul are un rol marginal în acest cadru legal. Parlamentul este informat de Consiliul de Afaceri Europene, consultat de Comisia de Afaceri Europene și informat (cu posibilitatea de a trimite *feedback*) de Comisia Europeană cu privire la documentele de poziție.

Parlamentul român a fost inclus începând de la aderare în cadrul Inițiativei Barroso și este informat începând din 2007 despre inițiativele legislative ale Comisiei Europene, dar a fost printre cele mai puțin active la nivel european în a trimite feed-back¹³.

Pe de o parte, un soi de letargie pare a domni la nivelul legislativului, pe care am putea-o pune pe seama prelungirii până în prezent a mentalității de pre-aderare.

Problema este agravată de către aranjamentul instituțional intern. Înainte de 2007, cele două Camere ale Parlamentului au creat o **Comisie de Afaceri Europene** (CAE) unificată pentru a adopta rapid acquis-ul comunitar. Necesitatea de a trece un număr foarte mare de legi a creat această situație, Comisia comună prezumând că nu va obstrucționa guvernul în adoptarea acquis-ului. Însă structura unei comisii comune tinde să fie ineficientă, ședințele Comisiei au loc fără regularitate și fiecare membru al ei este activ mai degrabă în comisia sectorială a propriei camere și privește Comisia comună ca pe un fel de *second job* mai



“consideră că UE este de atribuția guvernului” – expert parlamentar cu referire la implicarea legislativului.

¹³ Mediafax, 'Parlamentul României, printre cele mai inactive la capitolul consultării cu instituțiile UE – raport, 14 septembrie 2010. Disponibil la: <http://www.mediafax.ro/politic/parlamentul-romaniei-printre-cele-mai-inactive-la-capitolul-consultarii-cu-institutiile-ue-raport-4893154>. Accesat pe 24/11/2010.

puțin important. În condițiile în care guvernul nu acordă prea mare importanță Comisiei comune, nici membrii acesteia nu sunt stimulați să fie mai activi, de unde rezultă un fel de cerc vicios.

Autorii acestui raport au realizat o serie de interviuri cu oficiali ai Parlamentului (parlamentari și experți), din care rezultă o anumită exasperare, mai ales la nivelul tehnic al experților, față de lipsa de activism și de relevanță a Comisiei comune. În aceste condiții, observăm o tendință de suplینire la nivelul fiecărei Camere a Parlamentului prin dezvoltarea de proceduri proprii (vom reveni asupra subiectului). De facto, fiecare Cameră va tinde să joace pe cont un rol la nivel european. Ideea cea mai des vehiculată este aceea de a renunța la comisia comună pentru Afaceri Europene și de a avea un sistem la nivelul Parlamentului care să funcționeze cu două comisii separate, una organizată la Cameră, cealaltă la Senat. Menționăm că indiferent de aranjamentul instituțional de la nivelul Parlamentului, următoarele aspecte sunt critice pentru o funcționare coerentă și o implicare sporită a legislativului în coordonarea afacerilor europene:

- asistența tehnică superioară acordată de structurile de specialitate (Direcția de Afaceri Europene) Comisiei sau Comisiilor pentru afaceri europene.
- participarea reprezentanților direcțiilor de afaceri europene la reuniunile Comisiei de Afaceri Europene de la nivel guvernamental - cu un statut de invitat, în scopul consultării și informării Parlamentului
- aprobarea unor proceduri clare în domeniul afacerilor europene care să stabilească modul de relaționare între Guvern, Parlament și Președinție.

Afaceri europene și politici naționale

Una din caracteristicile comune Parlamentului și Guvernului în sistemul de coordonare a afacerilor europene este reprezentată de tratarea într-o manieră diferențiată, neintegrată a aspectelor de politici europene. Astfel, abordarea din perioada de pre-aderare s-a perpetuat, rezultând în mecanisme și sisteme diferite pentru planificarea și coordonarea politicilor *naționale* și mecanisme speciale pentru politicile *europene*.

Impactul acestei diferențieri artificiale între politicile naționale și politicile elaborate și implementate în context european se resimte în modalitatea de organizare și funcționare a sistemului de planificare a politicilor, a rolului diferitelor structuri și mecanisme de coordonare aferente. Astfel, politicile „europene” sunt privite mai degrabă ca factori externi care urmează a fi analizate și elaborate în afara cadrului stabilit pentru politicile naționale. Sunt percepute și tratate mai degrabă ca „relații externe” decât „politici interne”. De asemenea, această abordare conduce la o oarecare marginalizare a afacerilor europene care sunt considerate ceva cu totul separat ce trebuie gestionate într-o maniera aparte, cu reguli și resurse special alocate.

Având în vedere statutul actual al României, impactul direct al inițiativelor și reglementărilor comunitare asupra cetățenilor români, oportunitățile pentru influențarea deciziilor europene, considerăm că zona de diferențiere dintre agenda internă și agenda europeană în ceea ce privește politicile promovate, este insignifiantă. Astfel, politicile europene devin politici interne care produc efecte directe și deci urmează a fi tratate de aceeași manieră.

„...Afacerile europene sunt privite ca fiind confidențiale, numai câțiva fiind îndrituiți să participe la analiza aspectelor cu relevanță UE... ” – expert parlamentar.

Politici Europene = Politici Naționale

Una din recomandările noastre privind sistemul de coordonare a afacerilor europene, atât la nivel de executiv cât și privind legislativul, este de a integra mecanismul de coordonare a afacerilor europene în sistemul național de coordonare a politicilor publice.

Guvern și Parlament – colaborare sau competiție în coordonarea afacerilor europene?

Așa cum s-a menționat anterior, relația dintre Guvern și Parlament în procesul de coordonare a afacerilor europene nu este formalizată în acest moment, cadrul normativ în vigoare neprecizând mandatul, rolul și atribuțiile fiecărei instituții sau un mecanism de colaborare/consultare.

Dincolo de relevanța juridică a unui asemenea act normativ, situația actuală în care Guvernul este practic singura instituție care face coordonarea afacerilor europene, care elaborează și negociază pozițiile de țară, ridică un semn de întrebare privind mandatul politic al executivului (care pare mult extins în aceasta situație) și rolul de reprezentare pe care îl are Parlamentul.

Interviurile efectuate cu reprezentanți ai Parlamentului și Guvernului au relevat faptul că, deși un prim proiect de act normativ care să stabilească mecanismul de colaborare dintre cele două instituții în domeniul afacerilor europene a fost elaborat încă din 2006, timp de patru ani nu s-a reușit finalizarea și adoptarea acestui act normativ. Mai multe variante au fost elaborate și discutate în mediul guvernamental și la nivelul parlamentului, însă decizia finală nu a apărut.

Motivele pentru aceasta situație de fapt sunt legate de *competiția* dintre guvern și parlament, de rolul central pe care îl are guvernul și pe care urmărește să-l păstreze în continuare și ambițiile Parlamentului de a se afirma ca un actor care contează în coordonarea afacerilor europene, cu un rol care să nu fie limitat la un statut de „*exclusiv consultativ*”. Trebuie însă să diferențiem între ambițiile de la **nivelul tehnic**, birocratic al experților parlamentari ¹⁴ care urmăresc ca Parlamentul să se implice mai mult și să folosească noile oportunități pentru a angaja instituția mai serios în

¹⁴ Prin termenul de „expert parlamentar” se desemnează funcționarii publici parlamentari.

coordonarea afacerilor europene și opiniile **nivelului politic**, al factorilor de decizie care nu sunt foarte cristalizate în acest sens. Deși, conform opiniilor experților intervievați, au fost câțiva parlamentari direct interesați de problematica afacerilor europene, se poate concluziona că ne confruntăm cu o „cerere” redusă la nivelul parlamentarilor pentru coordonarea afacerilor europene.

Trebuie menționat faptul că în prezent discuțiile privind acest proiect de act normativ au fost reluate, iar grupul de lucru recent constituit din reprezentanți ai Comisiei de Afaceri Europene și ai Departamentului de Afaceri Europene urmează a prezenta o variantă a proiectului de lege până la finalul acestui an.

Având în vedere caracterul legalist al administrației românești, existența unui act normativ care să statueze rolul celor două instituții și mecanismele de colaborare în domeniul afacerilor europene creează premisele unui proces coerent de coordonare a afacerilor europene. Atragem însă atenția că, indiferent de prevederile acestui act normativ și de statutul acestuia, implementarea face diferența. Astfel, Parlamentul trebuie să

aibă/să își dezvolte capacitatea instituțională pentru a juca un rol mai important în coordonarea afacerilor europene, simpla existență a unui act normativ care îi conferă aceste atribuții nefiind de ajuns.

Simpla aprobare a legii care să statueze relația Guvern – Parlament în coordonarea afacerilor europene nu este suficientă.

Parlamentul trebuie să își dezvolte capacitatea pentru a fi un partener activ în domeniul afacerilor europene.

„...orice procedură comună este un coșmar” – expert parlamentar cu referire la funcționarea Comisiei de Afaceri Europene.

Afaceri europene la nivelul Parlamentului – proceduri de coordonare

Structura politică din cadrul Parlamentului care ar fi trebuit să contribuie semnificativ la coordonarea afacerilor europene și la o stimulare a „cererii politice” pentru acest domeniu este reprezentată de **Comisia de Afaceri Europene (CAE)**. Activitatea CAE a fost însă caracterizată de un sistem ad-hoc de organizare de reuniuni, participare redusă a membrilor datorită suprapunerii ședințelor cu alte evenimente sau a faptului că fiecare membru CAE este și membru într-o altă comisie de specialitate. Aspectele considerate problematice și care ar trebui îmbunătățite în activitatea CAE de către experții parlamentari intervievați sunt: un leadership politic mai pregnant la nivelul Comisiei, existența unui mecanism intern pentru afaceri europene care să permită decizia politică asupra analizei tehnice, precum și modalitatea de organizare a Comisiei parlamentare de afaceri europene – o comisie comună, sau două comisii, câte una pentru fiecare cameră.

De asemenea, componența comisiei se schimbă frecvent, afectând în mod direct activitatea acesteia.

Reacția experților de la nivelul Senatului și Camerei Deputaților la problemele în funcționarea CAE și a procesului de coordonare a afacerilor europene a fost reprezentată de inițiativele privind stabilirea de proceduri interne pentru afaceri europene. Astfel, trebuie remarcat că la Senat procedurile au fost recent aprobate în Biroul Permanent, deci sunt acum în vigoare, în vreme ce la Camera Deputaților se analizează oportunitatea unor proceduri similare.

În realitate, *de facto*, avem practic două sisteme independente, unul la Senat și altul ce urmează a fi formalizat la Cameră pentru coordonarea afacerilor europene. În acest context, rolul și statutul Comisiei de Afaceri Europene (în varianta actuală de comisie comună) trebuie rediscutat. Realitățile instituționale au suferit modificări, majoritatea e diferită la Camera și la Senat, CAE nu a avut rezultate remarcabile în varianta comisiei comune și entuziasmul de la nivel tehnic trebuie susținut astfel încât să genereze un input politic acestui proces. Dacă acest input politic poate fi generat mai ușor în varianta în care fiecare cameră își stabilește propria comisie de afaceri europene, atunci realitatea *de facto* trebuie transpusă într-o realitate *de jure*.

Comisia parlamentară de afaceri europene – deficiențe de funcționare.

În realitate fiecare cameră și-a dezvoltat propriile proceduri pentru coordonarea afacerilor europene.

În condițiile în care acceptăm ideea că pentru a stimula implicarea Parlamentului în afaceri europene, din punct de vedere instituțional este mai bine să avem mecanisme separate la Cameră și Senat (se evită dificultățile legate de convocarea ședințelor CAE și ale reuniunilor comune), trebuie analizat care sunt mecanismele concrete ce ar putea aduce îmbunătățiri în acest domeniu. Prezentul raport nu își propune să facă o analiză detaliată a opțiunilor legate de mecanismele de coordonare a afacerilor europene la nivelul parlamentului, însă oferă câteva recomandări și semnalează aspectele ce trebuie agreate la nivel tehnic și politic.

Dintre principalele aspecte procedurale care sunt extrem de relevante pentru succesul inițiativelor de eficientizare a coordonării afacerilor europene la nivelul Parlamentului și care trebuie analizate în detaliu, menționăm:

CAE la Camera și Senat

Comisie „full time” cu membrii specializați în afaceri europene sau

Comisie – „grup de lucru” cu reprezentanți de la alte comisii de specialitate cu pregătire în afaceri europene.

a) Statutul unor eventuale Comisii de Afaceri Europene la Camera și Senat (comisii separate)

Una din criticile aduse organizării și funcționării actualei CAE se leagă de faptul că membrii acestei comisii sunt membri și în alte comisii de specialitate, și deci, implicarea lor în CAE este privită

mai degrabă ca „...un al doilea job..”, fiecare fiind implicat în activitatea comisiei de specialitate din care face parte. Astfel, pe modelul altor state, unii experți consideră că dacă s-ar înființa câte o comisie de afaceri europene la fiecare cameră, iar membrii acestei comisii nu ar mai putea fi și membri în alte comisii de specialitate, deputații și senatorii din CAE ar fi mai activi și ar coordona acest proces de o manieră mult îmbunătățită.

În același timp însă, pornind de la premisa că politicile europene nu diferă de politicile interne și luând în calcul abordarea integrată la nivel de coordonare de politici care se promovează acum la nivelul Comisiei (*vezi guvernanta economică*) și nevoia de conștientizare a relevanței aspectelor comunitare pentru politicile naționale, o expertiză sectorială la nivelul comisiilor de afaceri europene din parlament este necesară.

Având în vedere contextul actual, când problematica afacerilor europene este marginalizată la nivelul Parlamentului, considerăm că pentru a genera mai mult interes în acest domeniu o variantă în care **promovarea politicilor europene se face în directă conexiune cu sectoarele unde acestea vor avea impact** este mai bună.

În concluzie, recomandăm ca în condițiile înființării unei comisii de afaceri europene la Cameră și Senat, membrii acesteia să acționeze ca și membrii și în alte comisii de specialitate, iar expertiza lor sectorială să contribuie la activitatea din cadrul CAE. Desigur, pentru a avea un proces funcțional, secretariatul tehnic aferent comisiei trebuie să își poată îndeplini mandatul de asistență tehnică de specialitate acordat membrilor comisiei.

b) Coordonarea procesului la nivelul fiecărei camere – CAE central sau doar input marginal

Modalitatea de coordonare a procesului, consultarea altor structuri de specialitate, integrarea inputurilor și mecanismul de soluționare a disputelor sunt aspecte ce pot fi abordate diferit, în funcție de existența sau nu a unui coordonator central pentru fiecare din cele două camere ale Parlamentului.

Coordonarea procesului

Comisie centrală (CAE) sau

Fără coordonare centrală, doar prin intermediul comisiilor de specialitate

Astfel o prima variantă, promovată prin procedurile recent aprobate de Senat, implică o tratare a aspectelor de afaceri europene prin intermediul comisiilor de specialitate. Astfel, comisia de specialitate este cea care coordonează raportul respectiv și îl promovează pentru aprobare în plen. Celelalte comisii de specialitate pot contribui și formula opinii care sunt gestionate de comisia de specialitate inițitoare. În cazul actual, Comisia de Afaceri Europene (comună) poate contribui cu opinii la fel ca oricare altă comisie de specialitate care are un interes în domeniul respectiv. Deci, în contextul actual, la nivelul Senatului, aspectele de afaceri europene sunt tratate indisolubil de comisiile de specialitate, fără a avea un rol anume de coordonare a afacerilor europene.

O altă abordare, care pleacă de la premisa că aspectele de afaceri europene nu sunt pe deplin internalizate la nivelul parlamentului și coordonarea specifică acestui domeniu este necesară, impune un rol central pentru o Comisie de Afaceri europene de la nivelul fiecărei camere. În această variantă, Comisia va gestiona întreg procesul de comunicare/consultare pentru inițiativa respectivă, va convoca diferite reuniuni de dezbateri și va gestiona elaborarea documentului final. CAE va acționa astfel ca un coordonator al politicilor în domeniul afacerilor europene. Această abordare ar pleca de la premisa consolidării unui nucleu de parlamentari interesați în domeniul afacerilor europene (în jurul Comisiei de Afaceri Europene) și extinderea graduală a expertizei în afaceri europene la nivelul comisiilor sectoriale.

Deci așa cum am menționat anterior o analiză detaliată a modului de lucru, structurilor, procedurilor actuale, etc. trebuie realizată anterior luării unei poziții ferme privind modificările instituționale și sistemice pentru coordonarea afacerilor europene, considerăm că pentru actualul context, ***două comisii de afaceri europene (câte una la fiecare cameră) care să reunească specialiști în afaceri europene din comisiile de specialitate și care să joace un rol de coordonare centrală, sprijinite de corpuri tehnice specializate în domeniu, ar eficientiza activitatea parlamentului în coordonarea afacerilor europene.***

Concluzii

Se vorbește la nivelul Uniunii Europene de o "oboseală a extinderii". În România părem a ne instala într-o oboseală a post-extinderii. Marele obiectiv național al aderării la UE, obiectiv consensual și prioritar, a fost îndeplinit, acum părem ușor confuzi după succes. Acest raport al CRPE vine în logica eforturilor noastre de a face din România un actor activ, credibil și eficient la nivelul politicilor Uniunii Europene. Dar asta nu se poate realiza fără o contribuție substanțială a Parlamentului român.

Putem considera perioada negocierilor de aderare la UE ca una excepțională, în sensul în care regulile obișnuite ale jocului se schimbă, pentru a face loc unui proces de negocieri duse de guvern și de adoptare a acquis-ului la foc automat de către Parlament. Așa cum am arătat în raport, era inevitabil ca Parlamentul să fie marginalizat atunci. Însă acea perioadă s-a terminat, iar regulile obișnuite trebuie să-și reintre în drepturi. Ceea ce întârzie să se întâmple.

Cum politicile europene acoperă domenii largi, care afectează direct viața cetățenilor, este nevoie de decizie politică și de input politic ferm pentru ca România să poată dezvolta niște strategii de poziționare la nivel european. Din păcate, în acest moment nici Guvernul, nici Parlamentul nu fac așa ceva. Decizia privind pozițiile de țară ale României este cantonată la nivelul birocrăției guvernamentale și a comitetelor de experți guvernamentali. Deși ei cunosc dosarele, nu au anvergura politică necesară pentru a asuma poziții de țară și strategii reale de negocieri. De unde un comportament pur reactiv al României pe majoritatea dosarelor europene (avem o părere când suntem întrebați direct).

Bineînțeles, această situație nu e din vina Parlamentului. Nu e vina Parlamentului că miniștrii nu se interesează de afacerile europene, nu e vina Parlamentului că partidele politice nu au nici un fel de strategie pentru a dezvolta resurse umane în domeniul UE. Dar este vina Parlamentului că s-a auto-marginalizat în proces. Parlamentul este instituția care ar trebui să umple golul pe care îl resimțim, care ar trebui să ofere input și control asupra birocrăției.

Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, ne oferă o șansă de a relansa această discuție și de a regândi rolul Parlamentului României. Așa cum am discutat în raport, controlul de subsidiaritate este o schimbare importantă, dar chiar mai importantă este integrarea Parlamentului într-un flux de informații care îi permite să activeze la nivel UE prin controlul direct asupra guvernului român. În practică, un parlament activ nu va mai depinde de fluxul de informații primite de la guvern, putând astfel să desfășoare o politică pro-activă, propunând idei, soluții și poziții chiar înainte ca acestea să fie formulate de către ministere și, oricum, controlându-le apoi. Lisabona este o șansă, depinde de Parlamentul României cum o va fructifica.

Începutul acestei re poziționări ar trebui să înceapă de la identificarea problemelor care blochează acum Parlamentul într-un rol marginal. Analiza noastră a identificat câteva dintre ele. Recomandarea noastră privind înlocuirea comisiei comune cu câte o comisie separată la fiecare cameră, comisie care să și fie punctul nodal al procesului, este una dintre soluțiile posibile. Dar oricum vom re așeza structura instituțională internă, avem nevoie de *leadership*, de parlamentari care să dorească o carieră în domeniului afacerilor europene și care să impulsioneze întreg acest mecanism de control și decizie.

Bibliografie

Literatură de specialitate

- Goetz, K and Wollmann H. `Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison`; *Journal of European Public Policy* 8:6 December 2001: 864–887, 2001;
- Ghinea C, `Romania - The EU New Member States as Agenda Setters in the Enlarged European Union`, EuPI – European Policies Initiative, Open Society Institute – Sofia, April 2009;
- Grabbe, H. `How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity`, *Journal of European Public Policy* 8:6, 1013–1031, December: 2001;
- Hegeland, Hans and Christine Neuhold, `Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with different approaches`, *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 6 (2002) N° 10, p.7;
- Hix S, Noury A and Roland G, `Democratic Politics in the European Parliament`, Cambridge University Press, Cambridge, 2007;
- Jans, Theo and Sonia Piedrafita, `The Role of National Parliaments in European Decision-Making`, European Institute for Public Administration, EIPASCOPE 2009/1, Maastricht, 2009;
- Laffan, B. `Managing Europe from home in Dublin, Athens and Helsinki: A comparative analysis`; *West European Politics*, Vol.29, No.4, 687–708, September 2006;
- Lippert, B; Umbach, G; Wessels, W. `Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power`; *Journal of European Public Policy* 8:6 December 2001: 980–1012;
- Maurer, Andreas, Wolfgang Wessels (eds.), `National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?`, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 2001;
- Moravcsik, A. `Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation`; *Center for European Studies, Working Paper Series #52*, Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, New York, NY (1-4 September 1994);
- Open Europe, `Getting a grip. Reforming UK Scrutiny at Westminster, aprilie 2006;
- Raunio, Tapio, `National parliaments and European integration: what we know and what we should know`, Arena Working Paper No. 2, January 2009;
- Tsebelis G, `Veto players – How Political Institutions Work`, Princeton University Press, 2002.
- Zubek R, `Complying with Transposition Commitments in Poland: Collective Dilemmas, Core Executive and Legislative Outcomes`; *West European Politics*; Vol. 28, No. 3, May 2005: 592 – 619.

Documente oficiale

Commission of the European Communities, Report from the Commission. Annual Report 2008 on relations between the European Commission and National Parliaments, Brussels, 7.7.2009, COM(2009) 343 final;

Government Report on EU Policy, Prime Minister's Office Publications, 20/2009;

House of Commons Information Office, EU Legislation and Scrutiny Procedures, septembrie 2010;

Parliament of Finland, REPORT OF THE GRAND COMMITTEE 1/2009. The Government's Report on EU Policy;

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007;

The Folketing's European Affairs Committee, The Folketing's scrutiny of government in EU policy

Despre autori

Cristian Ghinea este director al CRPE și editorialist la România liberă și Dilema veche. A absolvit masteratul *EU Politics and Governance* la London School of Economics (LSE).

Dragoș DINU este un profesionist cu experiență solidă 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).

Oana Tănăsache este cercetător în cadrul Centrului Român de Politici Europene și absolventă de Studii Europene.

Acest raport apare în cadrul proiectului „**Întărirea capacității Parlamentului român de a fi un actor european activ**” derulat de Centrul Român de Politici Europene (CRPE) și 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 CRPE sau a altor instituții și organizații partenere CRPE.

Imagine copertă: Aleksander Dragnes via Flickr

Centrul Român de Politici Europene

Gheorghe Pop de Băsești 43-45, ap. 5

București

office@crpe.ro

Tel.: +4 0371 083 577

Fax.: +4 0372 875 089

www.crpe.ro

Friedrich-Ebert-Stiftung

Str. Tunari 43

București

fes@fes.ro

Tel.: +4 021 2 11 09 82/-83

Fax: +4 021 210 71 91

www.fes.ro