

EXPUNERE DE MOTIVE

la Propunerea legislativă privind cooperarea între Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene

În calitatea sa de stat membru al Uniunii Europene, România participă, de la 1 ianuarie 2007, la procesul de adoptare a deciziilor Uniunii.

Sistemul instituțional de examinare a propunerilor UE și de formulare a pozițiilor de negociere naționale privind aceste propuneri cuprinde, în oricare dintre statele membre ale Uniunii Europene, guvernul și parlamentul.

În absența unui model unitar privind competențele celor două instituții și coordonarea acțiunilor acestora în stabilirea unei poziții naționale, reținem constantele sistemelor din celelalte state membre, respectiv garantarea capacității parlamentului național de a-și exercita atribuțiile constituționale de control parlamentar în domeniul afacerilor europene, pe de o parte, iar pe de altă parte, asigurarea flexibilității necesare a sistemului, astfel încât exercitarea puterilor parlamentului să nu reducă capacitatea de acțiune a guvernului în cadrul Consiliului UE.

Activitatea de control parlamentar în domeniul afacerilor europene se concentrează, în primul rând, pe evaluarea politicilor europene și adoptarea unor opinii menite să modeleze aceste politici.

Este evident că numai participarea parlamentului la adoptarea deciziilor în domeniul afacerilor europene asigură legitimitatea acțiunilor întreprinse de către guvern în negocierile din Consiliul UE și la nivelul Uniunii Europene, în general.

În același timp, în condițiile în care după aderarea unui stat la UE, în medie 50% din legislația statului respectiv se adoptă în cadrul instituțiilor europene, iar o intervenție substanțială în formularea politicilor Uniunii se poate face numai în fazele premergătoare adoptării documentelor, menținerea echilibrului de putere între instituțiile fundamentale ale statului și implicit a influenței parlamentului în sistemul administrativ al statului se poate realiza numai dacă parlamentul participă efectiv la stabilirea pozițiilor naționale față de proiectele de documente propuse de către instituțiile Uniunii, păstrându-și funcția de control parlamentar a activității Guvernului și în sfera deciziei europene.

Pentru a rămâne un actor relevant în afacerile europene, parlamentul național trebuie să intervină *ex ante*, în perioada de luare a deciziilor la nivel european, prin controlul poziției propriului guvern în Consiliul UE și prin evaluarea diferitelor documente ale UE. În felul acesta, parlamentul național devine co-responsabil la formularea poziției naționale în Consiliul UE. Trecerea la noul rol presupune schimbări instituționale și normative.

Cadrul național de reglementare în domeniul organizării activităților privind examinarea propunerilor UE și formularea pozițiilor naționale față de acestea cuprinde în prezent Constituția României, art. 148 alin. (5), Hotărârea Parlamentului României, nr. 52/2006 privind constituirea Comisiei pentru afaceri europene, Ordonanța de urgență a Guvernului, nr. 133/2006 privind înființarea organizarea și

funcționarea Departamentului pentru afaceri europene, modificată și aprobată prin Legea nr. 102/2007, Hotărârea Guvernului, nr. 115/2008 privind instituirea sistemului național de coordonare a afacerilor europene în vederea participării României la procesul decizional al instituțiilor Uniunii Europene.

Acest cadru normativ este incomplet de vreme ce prevederile din Constituția României se limitează la comunicarea de către guvern, parlamentului, a proiectelor actelor cu caracter obligatoriu, Hotărârea Parlamentului conține doar prevederi de natură generală relativ la mandatul de negociere acordat guvernului, iar OUG nr. 133/2006 și HG nr. 115/2008 restrâng competența parlamentului la primirea de informații de la guvern.

Instituția „bunelor practici” reprezintă o metodă de asigurare a unui anumit standard, frecvent utilizată în afacerile europene, în special în ce privește îmbunătățirea procedurilor și organizarea unor activități. Parlamentul României a fost permanent conectat la activități propunând „bune practici”, în cadrul Conferinței președinților de parlamente din statele membre ale Uniunii Europene, Conferinței organismelor specializate în afaceri comunitare și europene (COSAC), întâlnirilor bilaterale și multilaterale între Parlamentul European și parlamentele naționale, Biroului interparlamentar de schimb de informații al Uniunii Europene (IPEX), programelor de pregătire prin PHARE și prin Oficiul de asistență tehnică și schimb de informații (TAIEX) din cadrul Comisiei Europene.

În cadrul Programului PHARE „Îmbunătățirea capacității administrative a Parlamentului României”, organizat atât la Camera Deputaților cât și la Senat, în perioada 2004-2007, experții au elaborat, cu concursul membrilor și funcționarilor Comisiei pentru afaceri europene, propuneri privind sistemul românesc de control parlamentar al afacerilor europene, propuneri asumate de conducerea Camerelor. Aceste propuneri se regăsesc în proiectul Legii privind cooperarea între Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene, care face obiectul prezentei expunerii.

Propunerea legislativă este în concordanță cu prevederile relevante ale Tratatelor constitutive, inclusiv cu Tratatul de aderare a Bulgariei și României la Uniunea Europeană, permițând de asemenea aplicarea modificărilor procedurale și inovațiilor Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (Tratatul de la Lisabona), în cazul intrării în vigoare.

Propunerea legislativă este în acord cu tendința actuală din Uniunea Europeană de consolidare a rolului parlamentelor naționale în afaceri europene, fapt reflectat și în prevederile Tratatului de la Lisabona, precum și cu cele mai bune practici din statele membre ale Uniunii. Tipologia sistemului este definită de următoarele:

- Inițierea procedurii de examinare parlamentară a unor propuneri ale UE, de către parlament, în funcție de impactul acestora, evaluat conform unor criterii stabilite de parlament;
- Obligația politică a Guvernului de a stabili poziția de negociere a delegației României în cadrul procesului de decizie din Consiliul UE, pe baza mandatului parlamentar;

- Un mecanism care asigură exprimarea punctului de vedere al României și flexibilitatea necesară în timpul negocierilor în cadrul Consiliului UE și a structurilor sale, prin aceea că se lasă guvernului posibilitatea de a se abate de la mandatul parlamentar, dacă circumstanțele negocierii impun acest lucru, cu condiția unei explicații ulterioare, argumentate, în fața parlamentului; de asemenea, în situația în care Parlamentul nu emite opinia cu privire la proiectul de mandat general, de mandat, sau de modificare a mandatului național propuse de Guvern, până la termenul cerut de calendarul de adoptare a propunerii, Guvernul poate decide în absența opiniei Parlamentului;
- Obligația guvernului de a informa parlamentul cuprinzător și la timp despre toate propunerile instituțiilor europene și a statelor membre, precum și despre pozițiile propuse de Guvernul României în timpul negocierilor din Consiliul UE și structurile sale.

Este așadar, un sistem care permite parlamentului accesul la orice informație și posibilitatea de a urmări întreg parcursul procesului de adoptare a unui proiect de document al UE. În același timp, parlamentul se poate implica în elaborarea deciziei naționale față de acel proiect, în orice moment, iar guvernul are obligația de natură politică, de a se conforma opiniei parlamentului.

Proiectul conține și prevederi referitoare la verificarea respectării principiilor proporționalității și subsidiarității, transpunerea normelor UE în dreptul intern și aplicarea acestora, numirea oficialilor români în instituțiile și organele Uniunii Europene.

Propunerea legislativă a fost adoptată de către Comisia pentru afaceri europene în urma unui dialog substanțial cu Departamentul pentru afaceri europene al Guvernului, ale cărui propuneri au fost în general, acceptate și introduse în text.

Astfel, la 27 martie 2007, propunerea legislativă a fost prezentată în plenul Comisiei pentru afaceri europene; în cursul lunii aprilie 2007 a fost completată și modificată cu amendamente ale membrilor Comisiei și cu noi propuneri formulate de către Departamentul pentru afaceri europene al Guvernului, astfel că la 5 mai 2007 a fost redactată o versiune agreată de către Comisie și de către Departament.

În luna mai 2007 Departamentul pentru afaceri europene a transmis proiectul în circuitul de avizare guvernamental.

La 13 mai 2008 Departamentul pentru afaceri europene a transmis Comisiei pentru afaceri europene un proiect al legii, modificat substanțial față de versiunea agreată de în luna mai 2007, solicitând un punct de vedere.

La 29 mai 2008 Comisia pentru afaceri europene a retransmis Departamentului proiectul, în care sunt incluse unele amendamente propuse de Guvern, dar nu și acele amendamente menite să restrângă rolul Parlamentului în procesul de formulare a poziției naționale și de adoptare a deciziilor la nivelul Uniunii Europene. Nu s-a primit răspuns, fapt pe care îl interpretăm ca pe o acceptare tacită, de către guvern, a versiunii de proiect de lege care face obiectul expunerii de motive.