ROLUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA ÎN DINAMICA PROCESULUI DE INTEGRARE EUROPEANĂ

Natalia SUCEVEANU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The Parliament of the Republic of Moldova is an formal actor on the European Integration Agenda of our country, it does not participate in the formulation mechanism for positions in EU affairs. The relationship between the Government and the Parliament in the coordination of European integration process is not formalized at this point, and the current situation in which the Government is the only institution to coordinate EU agenda and negotiate with the EU, poses a question on the political mandate of the executive, that seems overextended in this situation and the representative role of the Parliament.

Experiența statelor membre ale Uniunii Europene (UE) și celor care au avansat în relațiile lor cu UE arată o definire și consolidare a rolului constituțional al parlamentelor naționale în monitorizarea și controlul executivelor privind deciziile cu relevanță ale UE și transpunerea legislației Uniunii Europene. Este adevărat că procesul de adaptare la ordinea juridică a UE este de competența guvernelor naționale. În același timp, nu e mai puțin adevărat că Parlamentul Republicii Moldova este instituția care trebuie să asigure sprijinul politic al executivului în demersul său proeuropean.

Parlamentul Republicii Moldova este însă un actor marginal în procesul de integrare europeană. Acesta nu participă la mecanismul de formulare a pozițiilor statului nostru în domeniul integrării europene și afacerilor europene. Parlamentul este mai degrabă informat de Guvern și mai puțin consultat. Potrivit procedurii legale, Parlamentul este informat de Guvern numai când decizia a fost deja adoptată, nefiind menționată o participare de ordin formal la proces din partea legislativului. Mai mult, relația dintre Guvern și Parlament în procesul de coordonare a afacerilor europene nu este formalizată, iar cadrul normativ în vigoare nu precizează nici mandatul, nici rolul, nici atribuțiile fiecărei instituții sau un mecanism de colaborare și 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 Republicii Moldova în procesul de negociere a Acordului de Asociere (AA), ridică un semn de întrebare privind mandatul politic al executivului (care pare mult prea extins în această situație) și rolul de reprezentare pe care îl are Parlamentul. Problema este agravată de către aranjamentul instituțional intern de coordonare a procesului de integrare europeană la nivel național.

Cadrul instituțional de coordonare a procesului de integrare europeană. Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene este instituția guvernamentală centrală responsabilă de monitorizarea și coordonarea activităților autorităților publice centrale în cadrul procesului de integrare europeană a țării, inclusiv în contextul negocierilor pe marginea AA cu UE. Totodată, în cadrul Guvernului există mai multe instituții implicate în negocierea Acordurilor bilaterale cu UE (Ministerul Economiei, Cancelaria de Stat), pe de altă parte, există o fragmentare a coordonării angajamentelor asumate față de UE între diverse instituții guvernamentale prin utilizarea diverselor instrumente pentru monitorizarea implementării angajamentelor asumate. Prin urmare, observăm că și în cadrul Guvernului există o competiție în coordonarea procesului de integrare europeană. La nivel politic, un rol important în monitorizarea implementării angajamentelor asumate în relațiile cu UE îl are Comisia guvernamentală pentru integrare europeană (CGIE) – structură centrală principală de coordonare și informare cu privire la chestiunile europene, în cadrul căreia se discută desfășurarea negocierilor pe marginea AA, gradul de realizare a angajamentelor asumate în relațiile cu UE, rapoartele ministeriale cu privire la implementarea strategiilor sectoriale etc. Comisia a fost creată prin Hotărârea Guvernului nr. 679 din 13.11.09 și este succesoarea Comisiei naționale pentru integrare europeană (CNIE), care era prezidată de președintele Republicii Moldova. CGIE, prezidată de Prim-Ministrul Republicii Moldova, contrar predecesorului său – CNIE - nu include în componența sa reprezentanți ai Parlamentului Republicii Moldova (de exemplu, pe președintele Comisiei parlamentare pentru politică externă și integrare europeană), ceea ce înseamnă un absenteism al Parlamentului Republicii Moldova în cadrul acestei structuri care pretinde a fi organul central de coordonare a tuturor chestiunilor dedicate procesului de integrare europeană. Din cauza însăși a componenței sale, exclusiv guvernamentale, dedicată totalmente activității structurilor guvernamentale, reuniunile CGIE riscă să ia nu doar forma, dar și conținutul unor ședințe de guvern ordinare. Ni se pare, cel puțin, neclară sau chiar subversivă această stare de fapt, or pe de o parte, proiectul AA va implica cu certitudine prezentarea acestuia în Parlament pentru discuții, dar și ratificare; adoptarea unui pachet mai mare de legi într-un termen scurt, iar pe de altă parte, capacitatea Parlamentului de a-și exprima preocupările sale și de a adopta o poziție în domeniul dat este una marginalizată.

Paradoxul organizării interne a Parlamentului. Organul parlamentar responsabil pentru domeniul afacerilor europene este Comisia parlamentară pentru politică externă și integrare europeană. Cu toate acestea, misiunea acestui organ parlamentar nu este totalmente dedicată afacerilor europene și monitorizării procesului de integrare europeană a țării. Domeniile care intră în responsabilitatea Comisiei cuprind activități extrem de variate. Or, relațiile internaționale și integrarea europeană coincid doar parțial. Angajamentele juridice de armonizare a legislației naționale în contextul semnării AA cu UE implică schimbări intensive și extensive de reglementare, dar și de politici cu privire la modul de abordare a diverselor chestiuni ale politicilor interne. Aceasta semnifică faptul că chestiunile legate de afacerile și politicile europene trebuie să fie privite diferit de cele ce țin de politica externă și relațiile internaționale *per se*. Iată de ce, o definire clară a profilului, dar și a caracterului activității parlamentare în domeniile ce țin de asocierea politică, integrarea economică, dar și armonizarea legislației naționale cu cea a UE la nivelul comisiilor parlamentare necesită crearea unei comisii distincte, care să se ocupe în exclusivitate de afacerile europene, coordonarea și monitorizarea angajamentelor asumate de Republica Moldova în contextul acordurilor bilaterale cu UE. Observăm că în cadrul organigramei Secretariatului Parlamentului lipsește o structură separată în domeniul afacerilor europene care ar avea în sarcină toate activitățile parlamentare cu relevanță UE. Iar în condițiile în care se acceptă ideea că pentru a stimula implicarea Parlamentului Republicii Moldova în procesul de integrare europeană, din punct de vedere instituțional este mai bine să existe și o structură diferită, care ar avea în sarcină gestionarea afacerilor europene, care ar acoperi tot spectrul de activități cu relevanță UE, care ar monitoriza la nivel parlamentar procesul de armonizare a legislației naționale cu legislația UE și ar asista membrii Comisiei pentru afaceri europene (integrare europeană) în exercitarea mandatului.

Starea de fapt. Evident, procesul de adaptare a sistemului normativ, politic, economic etc. al Republicii Moldova la politicile UE AA reprezintă responsabilitatea Guvernului Republicii Moldova, iar balanța puterii înclină în favoarea Guvernului ca ramură executivă. Procesul de armonizare a legislației, cu excepția ultimei etape – dezbaterile în Parlament - se realizează în cadrul Guvernului, la fel ca și procesul negocierii Acordurilor cu UE care sunt implementate la nivel tehnic de Guvern – sunt elemente care demonstrează că guvernele sunt elemente-cheie în perioada preaderare. Deși, pe departe, nu suntem în acest proces numit preaderare, totuși, într-un stat care și-a asumat obiectivul strategic și prioritar de integrare europeană, o cooperare între Parlament și Guvern trebuie să se bazeze pe principii democratice generale cum ar fi: Guvernul este responsabil în fața Parlamentului, Parlamentul asigură legitimitate democratică și controlul politic asupra procesului de apropiere de UE. Evident, negocierile propriu-zise reprezintă responsabilitatea Guvernului, însă poziția reprezentată de Guvern trebuie indubitabil să se fundamenteze pe o susținere cât mai largă din partea Parlamentului. Aceasta înseamnă o consultare și o informare regulată a Parlamentului înainte și după fiecare rundă de negocieri a AA de către negociatorul-șef al AA. Numai o implicare activă a Parlamentului ar putea crea premisele necesare pentru o implementare parlamentară eficientă a sarcinilor care rezultă din negocieri. Or, implicarea crescândă a Parlamentului în problematica afacerilor europene, în perioada pregătirii documentelor de poziție pentru capitolele care se negociază, ar conduce la angajarea mai multor membri ai Parlamentului în tematica europeană și acest lucru va întări legătura democratică cu cetățenii Republicii Moldova. Cu cât parlamentarii sunt angajați încă din faza incipientă în problemele legate de negociere, cu atât sunt mai bune perspectivele de influențare a rezultatului final.

Concluzii. Așa cum am menționat, relația dintre Parlament și Guvern în procesul de coordonare a integrării europene nu este formalizată din punct de vedere juridic. Sigur, având în vedere caracterul legalistic al administrației moldovenești, existența unui act normativ care ar reglementa rolul celor două instituții, dar și mecanismele de colaborare în domeniul integrării europene, ar crea premisele unui proces coerent de coordonare a afacerilor europene. Astfel, Parlamentul trebuie să aibă și să-și dezvolte capacitatea instituțională pentru a juca un rol mai important în coordonarea procesului de integrare europeană. Având în vedere contextul actual, când problematica afacerilor europene este marginalizată la nivelul Parlamentului Republicii Moldova, crearea unei Comisii pentru afaceri europene care să reunească specialiști în afaceri europene din comisiile de specialitate și care să joace rolul de coordonare centrală, sprijinită de un corp tehnic specializat în domeniu (structura UE), ar eficientiza activitatea Parlamentului Republicii Moldova în coordonarea politicilor europene la nivel parlamentar.

BIBLIOGRAFIE

1. Auel Katrin – Beny Arthur, *The politics of adaptation: Europenization of national parliamentary systems*, in Journal of Legislative Studies, 11 (3-4), 2005, p. 379-393.
2. Goetz Klaus G. – Mezer-Sahling Jan – Hinrik, *The europenisation of national political systems: Parliaments and Executives*, in Living Rev. Euro. Gov. Vol. 3, (2008), nr. 2. (Articol online: http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2).
3. Proiectul Twinning „Susținerea Parlamentului Republicii Moldova", *Raport cu privire la evaluarea gestionării afacerilor europene în Parlamentul Republicii Moldova* (Doc. nr. MD/07/PCA/JH/01).
4. Vehar P., Juris Gromovs J., *Metodologia de armonizare a legislației în Republica Moldova* , Chișinău, 2010, p. 63-64.

5. Suceveanu N. Integrarea europeană – interes național?! Comunicare prezentată la conferința internațională științifico-practică cu genericul ,,Educație și cercetare într-un stat bazat pe drept" (Chișinău, 16 octombrie 2009). Revista Națională de Drept, Ediție specială, nr. 10-12, Chișinău, 2009, p. 32-33.
6. Suceveanu N., Conceptul integrării flexibile în Uniunea Europeană vs perspectiva de aderare (cazul Republicii Moldova). Comunicare prezentată la Conferința științifică cu participare internațională consacrată aniversării a 65-a a USM din 21-22 septembrie 2011, Științe sociale, Volumul I CEP, USM, Chișinău, 2011, p.13-16.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 679 din 13.11.09 privind componența nominală a Comisiei guvernamentale pentru integrare europeană a Republicii Moldova.