

CLUBUL ACADEMIC DE STUDII EUROPENE

# Continuitate și Schimbare în Guvernanța Europeană

---

Vol. 4, nr. 2 – Toamna 2010 / Iarna 2011

Change and Continuity in European Governance

#### **Clubul Academic de Studii Europene**

**Clubul Academic de Studii Europene (CASE)** este o asociație non-guvernamentală, non-profit, independentă, ai cărei membri își doresc realizarea și susținerea de inițiative academice care promovează valorile și practicile europene, stimulând participarea mediului universitar la viața societății românești.

**CASE** reprezintă continuarea instituționalizată a acțiunilor desfășurate în cadrul *Modulului Jean Monnet „Continuitate și Schimbare în Guvernarea Europeană”* în FSP-SNSPA în perioada 2006-2009, începută ca un parteneriat informal pe parcursul anului universitar 2008-2009.

Membrii **CASE** își doresc să continue aceste activități și să propună altele, mai extinse și cu efecte mai mari din punct de vedere al implicării societății civile, pentru a sprijini procesul de aprofundare a integrării României în Uniunea Europeană.

#### **Revista „Continuitate și Schimbare în Guvernarea Europeană”**

Această Revistă a fost creată în anul 2007 cu scopul de a oferi echipei MJM (studenți și cadre didactice) un spațiu de dialog în care temele europene să poată fi abordate nu doar dintr-o perspectivă academică, însă și prin intermediul unor articole de opinie.

Echipea **CASE** asigură publicarea revistei *Continuitate și Schimbare în Guvernarea Europeană* după încheierea în 2009 a Modulului Jean Monnet.

În acest număr al Revistei se continuă prezentarea unora dintre cele mai reprezentative lucrări elaborate de către studenții SNSPA.

#### *Editor:*

Clubul Academic de Studii Europene – CASE.

#### *Adresa:*

Str. Povernei, nr. 6, etaj 3, camera 316, sector 1, București.

E-mail: office@europolity.ro

#### *Comitetul științific:*

- Prof. Univ. Dr. Iordan BĂRBULESCU
- Prof. Univ. Dr. Adrian MIROIU
- Asist. Univ. Dr. Gabriel HÂNCEAN

#### *Comitetul de recenzenti:*

- Drd. Andrada ALBESCU
- Drd. Horia BĂRBULESCU
- Drd. Irina IONIȚĂ
- Drd. Andra POPA
- Drd. Andra ROESCU
- Drd. Mirela VLĂSCEANU
- Mrd. Mihai CARADAICĂ
- Mrd. Ioana DODI

#### *Colegiul editorial:*

- Lect. Univ. Dr. Oana Andreea ION
- Luiza SOARE

#### **Notă:**

*Responsabilitatea pentru textele scrise aparține autorilor.*

## Cuprinsul numărului

<b>Președinția permanentă a Consiliului European - beneficii și riscuri</b> <i>de Roxana BIȚA</i>	p. 4
<b>Comisia Europeană – caracter supranațional sau interguvernamental?</b> <i>de Alexandra CORAVU</i>	p.11
<b>Parlamentul European: Soluția deficitului democratic al Uniunii Europene?</b> <i>de Irina PREDUȚ</i>	p.19
<b>Votul Parlamentarilor Europeni între Independență și „Vot Nesincer”</b> <i>de Luiza SOARE</i>	p.26

## **Președinția permanentă a Consiliului European - beneficii și riscuri**

*de Roxana BIȚA*

**Abstract:** The aim of this article is to study the effects of the introduction of a permanent Presidency of the European Council through the Lisbon Treaty. This measure affects the EC itself, the way it relates to other institutions and to the citizens, as well as the EU as a whole. The main areas which we can expect this change to have a positive impact on are efficiency, democratic control and visibility. Efficiency is a result of the fact that the resources at the President's disposal can be better used in a longer mandate. Furthermore, deliberation as an appointment method enhances democratic control due to the European Council President's increased accountability. The visibility of the EC may gain from this permanent office, but there is also the risk that confusion may arise because of the many similarly representative offices in the EU institutional framework. To this I add that the permanent Presidency of the EC helps strengthen the supranational – as opposed to the intergovernmental - nature of the institution.

**Key-words:** European Council Presidency; Lisbon Treaty; democratic control; efficiency; visibility.

**Rezumat:** În acest articol voi studia o parte dintre efectele introducerii prin Tratatul de la Lisabona a Președinției permanente a Consiliului European (CE) asupra lui însuși, asupra relațiilor acestuia cu alte instituții și cu cetățenii, precum și asupra Uniunii Europene în ansamblu. Principalele coordonate de-a lungul cărora ne putem aștepta ca permanentizarea Președinției Consiliului European (PCE) să producă efecte pozitive sunt eficiența, controlul democratic și vizibilitatea. Argumentul eficienței este acela că resursele la dispoziția PCE pot fi fructificate mai bine într-un mandat astfel prelungit. Deliberarea asupra ocupantului funcției de Președinte al Consiliului European sporește controlul democratic prin responsabilizare. Vizibilitatea CE și a UE beneficiază de pe urma instituirii acestei funcții permanente, însă în același timp numărul funcțiilor cu rol asemănător în ansamblul instituțional UE poate crea confuzie. Așa că la aceste argumente avantajul accentuării naturii supranaționale a CE, sistemul vechi fiind specific interguvernamental.

**Cuvinte-cheie:** Președinția Consiliului European; Tratatul de la Lisabona; control democratic; eficiență; vizibilitate.

Consiliul European își are originile în dorința statelor comunitare de inițiere a aprofundării cooperării politice în 1961. Atunci, la Paris, cei mai înalți reprezentanți ai statelor s-au reunit în afara cadrelor instituționale prestabilite, tocmai pentru a impulsiona dezvoltarea acestora. Treptat, practica reuniunii șefilor de executiv s-a formalizat, primul Consiliu European (CE) având loc în 1975 la Dublin (Bărbulescu 2008, 265), însă natura stimulatorie și îndrumătoare și-a păstrat-o. CE a ajuns din reuniune informală să fie o instituție propriu-zisă datorită Tratatului de la Lisabona (TL), ceea ce aduce schimbări semnificative în ecuația instituțională a Uniunii Europene (UE). Dat fiind faptul că fiecare tratat reprezintă atât o reformă, cât și o ușă către viitoare reforme, merită să studiem căror nevoi ale UE răspund aceste schimbări, în ce măsură le satisfac cu succes, și cum le putem suplimenta pe viitor pentru o mai bună funcționare a Uniunii. În particular, voi studia efectele introducerii Președinției permanente a Consiliului European (în contextul mai multor schimbări aduse de TL) asupra CE în sine, asupra relațiilor acestuia cu alte instituții și cu cetățenii, precum și asupra UE. Pe baza acestora voi evalua măsura în care această permanentizare a președinției reprezintă un avantaj pentru CE, respectiv pentru Uniunea Europeană (UE).

Efectele pe care le voi studia, deși sunt generate de Președinția permanentă a Consiliului european (PCE), în mod evident nu se rezumă la CE. Fiecare instituție a UE este teatrul unor interacțiuni, interacționează cu alte instituții, și interacționează cu cetățenii UE. Acestea sunt nivelurile la care trebuie căutate implicațiile permanentizării PCE. În plus, această reformă trebuie ea însăși plasată în contextul mai larg al instituționalizării și accentuării rolului jucat de CE odată cu TL.

Prin TL, CE oferă impulsurile necesare dezvoltării UE și îi definește orientările și prioritățile politice”, dar pentru aceasta trebuie să i se aloce responsabilități de cel mai înalt nivel. De pildă, CE propune Parlamentului European (PE) un candidat pentru președinția Comisiei

(TUE, art. 17.7), stabilește sistemul de rotație a componentei Comisiei (TUE, art.17.5), are un cuvânt puternic de spus în numirea Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate (TUE, art.18.1), având multe alte roluri-cheie. PCE are rolul de a prezida și impulsiona lucrările CE, pregătește și asigură continuitatea lucrărilor CE, facilitează coeziunea și consensul în cadrul CE, prezintă PE un raport după fiecare reuniune a CE, și reprezintă UE pe plan extern în măsura în care nu interferează cu atribuțiile Înalțului Reprezentant (TUE, art.15.6,a-d).

Principalele coordonate de-a lungul cărora ne putem aștepta ca permanentizarea Președinției CE (PCE) să producă efecte sunt eficiența (Blavoukos et al. 2007), controlul democratic (Crum 2009), vizibilitatea (Freier și Neuhann 2009).

Controlul democratic este un efect regăsit la nivelul relației dintre instituție și cetățean, fiind definit de B. Crum ca mecanismele care asigură suprapunerea dintre voința cetățenilor și deciziile politice (Crum 2009, p.687). Acest concept larg poate fi operaționalizat prin conceptul de reprezentare și cel de responsabilitate. Reprezentarea presupune un mod prin care cetățeanul își deleagă puterea decizională din rațiuni practice altcuiva: acel mod poate fi prin alegere, numire pe bază de merit, rotație etc. Responsabilitatea este obligația reprezentantului de a justifica propriul comportament în fața cetățenilor. Responsabilitatea depinde și ea de o procedură, dar de această dată una de sancțiune, cel mai frecvent de demitere (Crum 2009, pp.687-689).

Reprezentarea în cazul funcției de PCE are la rândul ei două niveluri: reprezentarea cetățenilor și reprezentarea statelor (Crum 2009, p.690). În ambele privințe, reprezentarea este cu atât mai autentică cu cât reprezentantul este numit sau ales în mod deliberat, nu ca rezultat al unui sistem rotativ. Lanțul de responsabilitate ce leagă președinția de cetățeni devine clar odată cu permanentizarea funcției de PCE,

deoarece reprezentanții guvernelor naționale trebuie să-și asume rezultatul alegerii lor libere. Deși președinția prin rotație accentua egalitatea dintre state - pentru a contrabalansa criteriul populației - (Crum 2009, p.691), prețul acestei egalități formale era mai mare decât beneficiile. Deși accesul egal garantat la PCE pare a avea potențialul de a genera bunăvoință dintr-un sentiment de reciprocitate, Crum remarcă faptul că reciprocitatea nu genera deloc acțiuni reprezentative ale PCE pentru celelalte state ca ele să facă la fel, ci fiecare stat accepta egoismul fiecăruia știind că îi va veni și lui rândul să fie egoist (Crum 2009, pp.691-692). În această perspectivă, fiecare stat aflat la președinție își folosea puțină putere pentru a se reprezenta mai degrabă pe sine, și reprezenta Consiliul mai mult formal. Prin permanentizarea PCE, ne putem aștepta conform lui Crum ca reprezentanții guvernelor naționale să fie cu atât mai neiertători cu președintele, odată spulberată logica politicii de tip „pork-barrel” descrisă mai sus.

Responsabilitatea PCE a crescut odată cu TL, formalizându-se mecanisme prin care acesta să poată fi demis. Până la TL, rapoartele prezentate de PCE în fața Parlamentului European au fost pur ceremoniale, spune Crum, însă permanentizarea președinției CE ar putea autentifica aceste evenimente, datorită stabilirii unei relații adevărate între PCE și PE. În plus, simțul responsabilității ar putea crește în PCE datorită posibilității persoanei alese de a mai primi un mandat (Crum 2009, p.696). Așadar, în ce privește controlul democratic, este preferabilă permanența PCE în locul formulei rotative.

Eficiența PCE, conform lui Blavoukos, constă în abilitatea lui de a-și îndeplini bine funcțiile așa cum apar ele în TL: „agenda-setting”, administrare și coordonare, mediere și reprezentare pe plan extern și intern (Blavoukos et al. 2007, p.239). Îndeplinirea funcțiilor depinde însă de resursele informaționale și operaționale pe care le are la îndemână președintele. Resursele informaționale constau în asimetria informației și

control procedural, în timp ce resursele operaționale sunt legitimitatea, autoritatea și socializarea (Blavoukos et al. 2007, pp.241-242). Principalul factor care determină cantitatea acestor resurse este timpul: într-un mandat mai lung, un președinte acumulează mai multă informație, cunoaște mai îndeaproape procedurile și, mai ales, cunoaște mai bine oamenii care ocupă posturi permanente importante în instituțiile UE și în alte organizații. În ce privește funcția PCE de mediere a conflictelor de opinii, același factor temporal acționează pozitiv asupra familiarității care stă la baza interacțiunilor profesionale dintre oameni. Un alt argument esențial pentru eficiența superioară a unui președinte permanent al CE este faptul că, între consiliile sporadice, există o figură responsabilă care coordonează toate problemele, fără a fi legat de o altă funcție. Deși Consiliul Afaceri Generale lucrează și el tot în sensul acesta, este evident un avantaj ca un personaj singular de importanță deosebită să fie prezent atât la pregătirea, cât și la desfășurarea Consiliilor.

Vizibilitatea, sau relevanța pentru public, este o trăsătură pe care instituțiile europene nu o au, conform lui Freier și Neuhann (2009). Cauza principală ar putea fi considerată complexitatea sistemului instituțional. În acest context, permanentizarea PCE este o personalizare binevenită a instituției, un mod de a face instituția recognoscibilă pentru cetățeni (Freier și Neuhann 2009, p.22). Același rol îl are, conform autorilor, Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate. Deși vizibilitatea unei instituții prin intermediul unei figuri reprezentative este benefică în relația cu cetățenii, în relațiile cu organizațiile și statele din exterior situația are două aspecte. Pe de-o parte, și aceste relații cu alte organizații beneficiază de trănicia relațiilor cu un președinte mai stabil al CE, însă pe de altă parte, după cum se întreba Kissinger: „Europa... care număr de telefon?” (în Kaddous 2008, p.211). Europa ar putea ajunge să aibă prea multe capete responsabile cu relațiile internaționale, mai ales având în vedere ambiguitatea

termenilor în care sunt definite responsabilitățile PCE în relație cu Înaltul Reprezentant: Președintele CE trebuie, la nivelul și capacitatea sa, să asigure reprezentarea externă a Uniunii pe probleme de politică de securitate comună, fără a aduce prejudiciu puterilor Înaltului Reprezentant (Crum 2009, p.694). Acestor două funcții li se mai adaugă Președintele Comisiei, precum și Ministrul de Externe al statului care deține președinția Consiliului, ca personalități cu prerogative de reprezentare externă, iar sistemul pare condamnat la blocaj. Cu toate acestea, dacă ocupanții acestor funcții colaborează eficient (și acest lucru e facilitat de permanența mandatelor lor), atunci coordonarea activităților de reprezentare este posibilă.

Observăm că în majoritatea privințelor amintite mai sus, Președinția permanentă a CE este superioară celei prin rotație. Însă mai este un tip aparte de efect pe care putem considera că îl produce această permanentizare. Am amintit mai sus faptul că între șefii de executive, membri ai CE, se năștea un sentiment de reciprocitate în sistemul rotației la președinție. Deși acesta nu era complet interguvernamental, pentru că fiecare stat trebuia să stea sub conducerea celuilalt, nu era nici unul federalist. Ceea ce un PCE permanent face, în opinia mea, este să accentueze natura „supranațională” a instituției CE. Deși deciziile se iau tot de către reprezentanții statelor, negocierile dintre ei sunt conduse de un președinte practic imparțial, ales pentru competență. Acest criteriu al competenței primează și în cazul Președintelui Comisiei ca o caracteristică specific supranațională. Astfel, identificarea celui mai înalt for de decizie politică al UE cu un președinte permanent din afara grupului de reprezentanți naționali reprezintă încă un pas în renunțarea la instituțiile specific interguvernamentale.

Așadar, permanentizarea PCE prin TL are numeroase avantaje în comparație cu sistemul rotației. În primul rând, facilitează controlul democratic al cetățenilor asupra CE, prin mecanismele de reprezentare

și responsabilizare puse în mișcare de TL. PCE este, datorită lungimii mandatului, o instituție mult mai eficientă. Mai mult, această reformă ajută cetățenii să relaționeze mai bine cu instituția CE. Un posibil dezavantaj, cum am spus, este multiplicitatea reprezentanților UE pe plan extern, însă rămâne de văzut dacă el se va manifesta ca problemă sau nu pe măsură ce se dezvoltă noile instituții și mai ales pe măsură ce nou-instituții președinți permanenți (PCE și Înaltul Reprezentant) se cunosc și colaborează.

#### **Referințe bibliografice**

1. Bărbulescu, G. Iordan. 2008. Procesul decizional în Uniunea Europeană. Iași: Polirom.
2. Blavoukos, Spyros, Dimitris Bourantonis și George Pagoulatos. 2007. President for the European Union: A New Actor in Town? JCMS, Vol. 45. No. 2, pp.231–252.
3. Crum, Ben. 2009. Accountability and Personalisation of the European Council Presidency. European Integration. Vol. 31, No. 6, pp. 685–701.
4. Freier, Maximilian și Florian Neuhann. 2009. Boring Europe: Why the European Union needs more political drama În: Maria Pilar Rodriguez, European Cultural and Media Studies: European Perspectives, Deusto University Press.
5. Kaddous, Christine. 2008. Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty În Griller, Stefan și Ziller, Jacques (eds.), The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism Without a Constitutional Treaty? Austria: Springer-Verlag Wien.
6. The Lisbon Treaty. 2007. Treaty on the European Union, Title 3, accesat la data de 7 mai 2011, pe <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty.html>.

## **Comisia Europeană – caracter supranațional sau interguvernamental?**

*de Alexandra CORAVU*

**Abstract:** The Commission represents one of the three basic institutions of the European Union. Regarding it, many problems were debated over time. One of the most important problems is about its institutional character: is it an intergovernmentalist institution or rather a supranationalist one?

In the first part of this paper I will analyze some of the arguments in favour of characterizing the Commission as an intergovernmentalist institution; in the second part, I will present some of the pro arguments for the supranational character of the Commission; finally, I will emphasize these, as I will declare myself in their favour.

**Key words:** European Commission, European Union, debate, intergovernmentalism, supranationalism.

**Rezumat:** Comisia reprezintă una dintre cele trei instituții aflate la baza Uniunii Europene. Cu privire la ea există mai multe probleme care au fost dezbătute de-a lungul timpului. Una dintre cele mai importante este cea referitoare la caracterul său instituțional, și anume: este ea o instituție mai degrabă interguvernamentală sau supranațională?

În prima parte a lucrării de față voi analiza câteva argumente în favoarea caracterizării Comisiei ca instituție cu caracter interguvernamental; în cea de-a doua parte, voi prezenta câteva dintre argumentele care susțin existența unui caracter supranațional al Comisiei, urmând ca în final să le accentuez și să mă declar în favoarea lor.

**Cuvinte cheie:** Comisia Europeană, Uniunea Europeană, dezbateri, interguvernamentalism, supranaționalism.

Comisia a reprezentat, încă de la începutul formării UE, motorul integrării europene. Una dintre principalele probleme dezbătute cu privire la această instituție este dacă ea poate fi caracterizată ca instituție supranațională sau mai degrabă ca una interguvernamentală. Părerile par a fi împărțite chiar și în interiorul ei, ceea ce ne face să ne întrebăm: ce anume îi determină pe unii dintre comisari să pledeze pentru viziuni interguvernamentale, iar pe alții să sprijine guvernarea supranațională? (Hooghe 1999, 436). La această întrebare voi încerca să găsesc un răspuns în cele ce urmează.

Înainte de toate, în articolul 17, alineatul (3), al Tratatului privind Uniunea Europeană, se stipulează: „Comisia Europeană își exercită responsabilitățile în **deplină independență**“. În plus, conform alineatului (1) al aceluiași articol, „Comisia Europeană **promovează interesul european general** și adoptă inițiativele necesare în acest scop.“

Deci, după cum se poate observa, **ea este definită ca o instituție supranațională**.

În primul rând, pentru a putea înțelege mai bine problema, îmi propun să evidențiez diferențele dintre supranaționalism și interguvernamentalism. Astfel, după cum am menționat anterior, pentru susținătorii supranaționalismului, problema principală în politicile Uniunii este viitorul integrării europene, pe când interguvernamentalistii sunt preocupați de interesele naționale (Hooghe 1999, 437).

În plus, pentru supranaționaliști, construirea Uniunii presupune democratizarea ei; din punctul lor de vedere, eficiența tehnocratică nu este suficientă pentru existența unei voințe de participare democratică ridicată în cadrul UE. Deci, în timp ce supranaționaliștii pledează pentru încurajarea europenilor de a deveni cetățeni activi, interguvernamentalistii consideră că rolul Comisiei este acela de a produce politici eficiente, acordându-i doar un **rol instrumental**. Altfel

spus, interguvernamentalistii pot fi considerați creatori de politici, nu politicieni, cu o viziune realistă asupra Europei; pentru ei, important nu este rolul jucat de Comisie, ci măsura în care, după cum am mai spus, politicile obținute sunt de succes. În schimb, supranaționalistii pot fi priviți ca „zoon politikon”, cu o viziune radicală asupra Europei; pentru ei, Europa înseamnă construcție, iar rolul Comisiei este esențial, aceștia apărându-i prerogativele în fața altor instituții (Hooghe 1999, 437-439).

Voi ilustra, în continuare, câteva dintre motivele pentru care comisarii ar putea urmări interesele naționale în locul celor ale Uniunii. Mai întâi, amintesc faptul că în articolul 17, alineatul (5) al Tratatului privind Uniunea Europeană se menționează că „membrii Comisiei sunt aleși dintre resortisanții statelor membre”.

Acest lucru face ca **unele dubii cu privire la absoluta lor independență să persiste** (Bărbulescu 2001, 152). Astfel, unul dintre motivele pentru care comisarii ar putea pune interesele naționale înaintea interesului general al Uniunii ar fi acela că membrii guvernelor de stat selectează, în general, persoane care au avut cariere în politica națională, ceea ce poate fi interpretat ca dorința lor de a se asigura că interesele statului vor fi apărate de către cei propuși pentru reprezentarea în Comisie. Un alt motiv ar fi acela că mulți comisari depind, din punct de vedere al carierei, de guvernele naționale, după ce își încheie mandatul în Comisie. Astfel, **pentru a-și asigura continuitatea carierei**, comisarii ar putea încerca să lupte mai degrabă pentru obiectivele statului din care provin. În plus, s-ar putea spune că atunci când nominalizează candidații pentru posturile din Comisie, guvernele naționale tind să selecteze persoane care sunt afiliate partidelor implicate în guvernare la nivel național (Thomson 2008, 173-174). În urma analizei efectuate de către Thomson, din douăzeci și trei de comisari, șaisprezece erau afiliați partidelor implicate în guvernarea națională (Thomson 2008, 185). Mai trebuie adăugat că membrii

guvernelor naționale au stabilit diferite mecanisme de supraveghere a Comisiei, cu scopul de a o controla, și că natura recurentă a relației dintre Comisie și statele membre, interacțiunea de lungă durată dintre ele și dependența Comisiei de cooperarea dintre membrii statelor constrâng această instituție; de aceea s-ar putea afirma că **pierderea de control de către membrii guvernelor asupra Comisiei este mică și are loc doar în cazuri particulare** (Schmidt 2000, 38). Pollack susține că procesul de numire a comisarilor este unul dintre mecanismele principale prin care statele membre pot influența procesul de decizie al Comisiei; el accentuează faptul că **membrii statelor dețin controlul total asupra nominalizării și renominalizării comisarilor** (Pollack 2003, 111-114).

De asemenea, cred că trebuie adusă în discuție următoarea ipoteză: preferințele Comisiei ar trebui să fie similare cu cele ale statelor membre. Preluând argumentele lui Simon Hug<sup>1</sup>, Doring expune în articolul său următoarele afirmații:

- Din moment ce **statele membre numesc Colegiul Comisarilor**, preferințele celor două tabere ar trebui să fie asemănătoare;
- Dacă ar exista o divergență majoră între statele membre și comisari, este de așteptat ca **respectivii comisari să nu mai fie propuși pentru funcție de către guvernele naționale**. Pentru a evita astfel de conflicte, este necesar ca preferințele guvernelor și ale Comisiei să fie, după cum am mai spus, asemănătoare (Doring 2007, 213).

Toate cele spuse până acum par să indice faptul că instituția Comisiei este mai degrabă interguvernamentală, și nu supranațională, așa cum

---

<sup>1</sup> Hug, Simon. 2003. Endogenous Preferences and Delegation in the European Union, *Comparative Political Studies* 36 (1–2): 41–74, p. 51 *apud* Doring 2007, p. 223.

reiese din Tratat. Și totuși, ce anume îi determină pe comisari să fie susținătorii supranaționalismului?

Există câteva răspunsuri la această întrebare: pe de o parte, este susținută ipoteza socializării transnaționale, conform căreia comisarii care au studiat în străinătate tind să fie supranaționaliști. Pe de altă parte, se afirmă că cei proveniți din țări mici și din sisteme federale tind, de asemenea, să susțină supranaționalismul, deoarece țările mici au nevoie de resurse dinafara granițelor naționale. În plus, din cauza capacității limitate de administrare, statele mici caută sprijinul Comisiei pentru ca propunerile lor să ajungă în Consiliu. Toate acestea pleacă de la ideea că procesul de învățare și mediul din care provin comisarii modelează orientările lor politice (Hooghe 1999, 441-443).

Pentru a arăta, însă, că instituția Comisiei are un caracter supranațional, în ciuda tuturor îndoielilor ridicate de către specialiști în legătură cu acest fapt, este necesar să analizăm îndeaproape modul de alegere a Comisiei. Astfel, după cum stipulează Tratatul privind Uniunea Europeană, Consiliul European, hotărând cu majoritate calificată, este cel care propune Parlamentului candidatul la președinția Comisiei. Acest candidat este ales de Parlamentul European cu majoritatea membrilor care îl compun. Apoi, de comun acord cu președintele ales al Comisiei, Consiliul adoptă lista viitorilor comisari. Observăm, așadar, că există un control exercitat de către celelalte instituții europene asupra numirii membrilor Comisiei; acest lucru dovedește tocmai dorința Uniunii de a veghea asupra realizării intereselor sale generale, dincolo de interesele particulare naționale ale statelor membre. De altfel, după cum se specifică în articolul 17, alineatul 8, al Tratatului menționat anterior: „Comisia, în calitate de organ colegial, răspunde în fața Parlamentului European”; cu alte cuvinte, Parlamentul controlează Comisia. O modalitate de a realiza acest fapt este moțiunea de cenzură. De altfel, conform articolului 234: „în cazul în care moțiunea de cenzură se adoptă

cu o majoritate de două treimi din voturile exprimate și de către majoritatea membrilor care compun Parlamentul European, membrii Comisiei trebuie să demisioneze colectiv din funcțiile lor.“

Așadar, după cum se poate observa, între instituțiile europene există o strânsă supraveghere reciprocă, ceea ce le împiedică să își încalce atribuțiile.

Pentru a arăta, în continuare, că instituția Comisiei este supranațională, voi descrie principalele sale atribuții. În primul rând, ea este responsabilă pentru **formularea propunerilor legislative**. În plus, asigură **aplicarea tratatelor în acord cu legislația europeană**; mai mult, ea **propune planul de buget Consiliului și Parlamentului și tot ea îl implementează**, după aprobare. Nu în ultimul rând, **joacă un rol important în procesul de lărgire a Uniunii**. De asemenea, ea are **atribuții executive**, implementând și administrând toate deciziile adoptate de Consiliu (Ghica et al., 2006, 61-62).

În ciuda faptului că toate aceste structuri și atribuții sugerează anumite similități cu modelul organizatoric al guvernelor statelor, în special al celor federale, Comisia este mai degrabă o modalitate de gestionare supranațională, prin delegare a competențelor la nivel național, regional și local a activităților de administrare presupuse de legislația, politicile și, în general, de viața politică a Uniunii Europene (Ghica et al., 2006, 64).

De asemenea, caracterul supranațional al Comisiei este susținut de unicitatea funcției de comisar; pentru a garanta independența comisarilor, articolul 254 din Tratatul privind Uniunea Europeană prevede că: „Pe durata mandatului lor, membrii Comisiei nu pot exercita nicio altă activitate profesională, remunerată sau nu. La instalarea în funcție, aceștia se angajează solemn să respecte, pe durata mandatului și după încetarea acestuia, obligațiile impuse de mandat și, în special, obligația de onestitate și prudență în a accepta, după încheierea mandatului,

anumite funcții sau avantaje. În cazul nerespectării acestor obligații, Curtea de Justiție, sesizată de Consiliu, hotărând cu majoritate simplă, sau de Comisie, poate hotărî, după caz, destituirea persoanei în cauză, în condițiile articolului 247, sau decăderea din dreptul la pensie ori la alte avantaje echivalente.“

Din toate cele relatate până acum, ne putem da seama că instituția care face diferența între Uniunea Europeană și organizațiile internaționale clasice este Comisia, pentru că, în timp ce în dreptul internațional găsim și organizații având „Conferințe ale statelor membre“, „în nicio organizație internațională clasică nu există o instituție asemănătoare Comisiei. Ea nu este nici un *Secretariat*, nici o *Comisie Permanentă a Consiliului*, ci o **instituție supranațională**, având competențe proprii și distincte de cele ale Consiliului” (Bărbulescu 2007, 163).

Este adevărat că atât această instituție, cât și celelalte, ar putea necesita anumite modificări pentru a funcționa și mai bine decât până acum, însă nu trebuie să uităm că Uniunea Europeană este în permanentă evoluție și adaptare, ceea ce înseamnă că este foarte posibil ca aceste modificări să apară în timp. Ceea ce am dorit să argumentez în lucrarea de față a fost faptul că, deși există motive de îndoială cu privire la caracterul supranațional al Comisiei, prevederile tratatelor și sistemul de funcționare al Uniunii sunt de așa natură încât să facă tot posibilul pentru a asigura realizarea interesului general al acesteia. Consider că prin argumentele expuse am reușit să îmi ating obiectivul.

### Referințe bibliografice

- **CĂRȚI:**

1. Bărbulescu, Iordan Gheorghe. 2001. *Uniunea Europeană - Aprofundare și Extindere – Cartea I*. București: Editura Trei.
2. Bărbulescu, Iordan Gheorghe. 2007. *Uniunea Europeană – Sistemul Instituțional – seria Europa Mea*. București: Tritonic.
3. Ghica, Luciana et al. 2006. *Enciclopedia Uniunii Europene*. București: Meronia.

- **ARTICOLE DE SPECIALITATE:**

1. Doring, Holder. 2007. The Composition of the College of Commissioners- Patterns of Delegation. In *European Union Politics*, vol. 8: 207-228.
2. Hooghe, Liesbet. 1999. Supranational Activists or Intergovernmental Agents?: Explaining the Orientations of Senior Commission Officials toward European Integration. In *Comparative Political Studies*, vol. 32: 435-463.
3. Schmidt, Susan. 2000. Only an Agenda Setter?: The European Commission's Power over the Council of Ministers. In *European Union Politics*, vol. 37: 37-61.
4. Thomson, Robert. 2008. National Actors in International Organizations: The Case of the European Commission. In *Comparative Political Studies*. vol 41: 169-192.

- **SITE-uri:**

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:RO:PDF>

**Parlamentul European:  
Soluția deficitului democratic al Uniunii Europene?**

*de Irina PREDUȚ*

**Abstract:** The European Parliament is the only actor in the European Union democratically elected. From this point of view, this institution seems to have an important role to play in solving the Union's democratic deficit. In this paper, I intend to analyze the evolution of the European Parliament and of its powers, and how it could provide a solution for the EU's democratic deficit.

**Keywords:** European Union, European Parliament, democratic deficit.

**Rezumat:** Parlamentul European este singurul actor din Uniunea Europeană ales în mod democratic. De aceea, această instituție pare să aibă o funcție importantă în rezolvarea deficitului democratic al Uniunii. În această lucrare îmi propun să analizez evoluția Parlamentului European și a puterilor sale, precum și modul în care acesta ar putea oferi o soluție la deficitul democratic al Uniunii Europene.

**Cuvinte cheie:** Uniunea Europeană, Parlamentul European, deficit democratic.

## **Ipoteză**

Parlamentul reprezintă o soluție la deficitul democratic al Uniunii Europene, iar acest fapt este susținut de alegerea directă a membrilor Parlamentului de către cetățenii Uniunii și de sporirea puterilor acestei instituții, în special odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona.

## **Introducere**

Încă din anii `90, problema situației democrației în Europa a ocupat un loc important atât în revistele de specialitate, cât și în mass-media, lăsând, de asemenea, o amprentă vizibilă asupra retoricii politice. Mult discutatul „deficit democratic” a devenit în ultimul deceniu una dintre temele de cercetare cele mai abordate în studiul de integrare europeană. Zeci de articole și cărți au fost scrise cu obiectivul de a dezvolta referințe adecvate pe baza cărora calitatea și potențialul democratic al Uniunii Europene să fie evaluate (Rittberger 2004, pp. 2).

Deficitul democratic se referă la slăbiciunea Parlamentului European, ca unică instituție a Uniunii Europene aleasă în mod direct, și - mai specific - la incapacitatea Parlamentului de a stăpâni responsabilitatea executivă într-un mod comparabil modului în care guvernele naționale depind de propriile lor parlamente (Katz 2000, pp. 4-5).

În ultimii ani, deficitul democratic a reprezentat o expresie larg folosită în special în cadrul dezbaterilor ce aveau legătură cu Uniunea Europeană. Acest lucru poate fi explicat de faptul că termenul de deficit democratic nu are o definiție clară și unanim acceptată. Prima apariție a acestei expresii a fost în anii `70, când David Marquand a utilizat expresia pentru a descrie slăbiciunea legitimității democratice a instituțiilor Comunității Europene (Milev 2004, pp. 10).

### **Dezbaterile academice asupra conceptului de „deficit democratic”**

Inițial, Parlamentul European era menționat de tratate ca „Adunarea Comunităților Europene”. Denumirea de „Parlament European” a ales-o el însuși prin Rezoluția din 30 martie 1962, aceasta fiind consacrată abia prin Actul Unic European din 1986. Inițial, Adunarea era formată din delegați desemnați de parlamentele naționale dintre membrii lor proprii, conform procedurii stabilite de fiecare stat membru (Sauron 2010, pp. 252). Mărirea Parlamentului European s-a schimbat considerabil de-a lungul timpului, însă nici dezvoltarea puterilor nu a fost mai puțin dramatică. În mare parte din istoria sa, Parlamentul a fost o instituție pur consultativă, însă de la mijlocul anilor `80, acesta a avut o putere crescândă (Hix 2005, pp. 16).

La 1 iulie 1978, a intrat în vigoare Actul privind alegerea membrilor Parlamentului European prin sufragiu universal direct, iar în 1979, cetățenii Comunității și-au ales pentru prima dată în mod direct reprezentanții în cadrul Adunării de la Strasbourg (Sauron 2010, pp. 252-253). Totuși, odată cu alegerile prin sufragiu universal direct, problema democrației europene nu numai că nu s-a încheiat, dar a primit și mai multă atenție din partea teoreticienilor și politicienilor. Acest lucru s-a datorat faptului că Parlamentul European și-a îmbunătățit poziția politică ca unica instituție aleasă direct, însă acest lucru nu a însemnat și sporirea puterilor acestei instituții (Milev 2004, pp. 10).

În mod tradițional, mulți comentatori au argumentat faptul că problema așa-zisului „deficit democratic” din Uniunea Europeană poate fi rezolvată prin sporirea puterilor Parlamentului European. Aceștia au susținut că rolul acestei instituții, ca sursă a legitimității directe, este subdezvoltată. De aceea, rolul Parlamentului trebuie întărit pentru a putea combate deficitul democratic al Uniunii.

Un element crucial în înțelegerea impactului împuternicirii Parlamentului European îl reprezintă modul de formare al coalițiilor în Parlament. Dacă aceste sunt formate pe baza tradiționalului clivaj stânga-dreapta, sporirea puterilor Parlamentului European ar trebui să încurajeze coeziunea grupurilor de partide europene. În cazul în care coalițiile sunt bazate mai mult pe interesul și coalițiile naționale, creșterea puterilor Parlamentului s-ar putea să nu aibă un efect prea mare. Argumentul ce susține această ipoteză se referă la faptul că marea parte a legislației Uniunii Europene este aprobată atât de Consiliul de Miniștri (unde interesele naționale sunt în mod clar dominante), cât și de Parlament. Totuși, regulile majorității sunt mult mai rigide în Consiliu decât în Parlamentul European. Un Parlament în care votul este aranjat în jurul coalițiilor naționale nu ar avea o influență prea mare de vreme ce orice act legislativ care trece de pragul majorității în Consiliu ar trece, în mod evident, și de Parlament (Noury și Roland 2002, pp. 281-282).

Un alt punct important se referă la asigurarea că reprezentanții aleși nu deviază de la preferințele alegătorilor lor. Cu alte cuvinte, votanții delegă reprezentanților lor sarcina de a le fi apărate interesele, însă aleșii pot avea interese proprii, diferite de cele ale votanților. Alegătorii nu pot să pedepsească acest lucru decât prin nealegerea lor, însă multe din acțiunile realizate de reprezentanți nu sunt observate de cetățeni (Hix, Noury și Roland 2005, pp. 42). Un alt element care se adaugă deficitului democratic se referă la modul de luare a deciziei (prin majoritate sau majoritate calificată) în Consiliul de Miniștri, cuplat cu lipsa transparenței din jurul acestei instituții. Acest fapt face dificil sau chiar imposibil controlul parlamentelor naționale asupra reprezentanților lor (Katy 2000, pp. 4-5).

O altă problemă consistă în faptul că la nivel european, executivul este format din Comisia Europeană și Consiliul de Miniștri, care nu răspund în mod direct în fața parlamentelor naționale și care iau deciziile fără să

aibă în vedere interesele cetățenilor europeni. Soluția standard la această problemă, susținută de numeroși academicieni și politicieni, este sporirea și întărirea puterilor Parlamentului European, astfel încât Parlamentul să aibă parte de creștere a importanței rolului său în procesul decizional în comparație cu Consiliul (Milev 2004, pp. 14). Această creștere a puterilor Parlamentului - privită drept soluția la deficitul democratic al Uniunii Europene - a avut loc de-a lungul tuturor tratatelor modificatoare, însă Tratatul de la Lisabona semnat în 2007 și intrat în vigoare în 2009, a reprezentat un pas foarte important în acest proces de durată. Parlamentul European este în mod cert un beneficiar net al schimbărilor introduse de tratat.

Din punct de vedere al actelor legislative, Parlamentul European reprezintă în cadrul Tratatului de la Lisabona un adevărat câștigător prin aprobarea formală a sa drept co-legislator împreună cu Consiliul, combinată cu extinderea procedurii legislative ordinare (codecizia) asupra unor noi sfere. În ceea ce privește puterea executivă, trebuia luată în considerare alegerea Președintelui Comisiei și numirea Comisiei ca și colegiu. Tratatul de la Lisabona marchează o schimbare importantă și în ceea ce privește funcțiile bugetare, fiind prevăzută exercitarea împreună, de către Consiliu și Parlament, a autorității bugetare (Griller 2008, pp. 125-131).

Parlamentul European controlează Consiliul și Comisia prin avizul consultativ și cel conform, prin interpelări, prin comisiile de investigare și prin moțiunea de cenzură. Avizul consultativ constă în solicitarea de către Comisie și Consiliu, înainte de adoptarea deciziilor, a opiniei Parlamentului European, însă aceasta nu trebuie urmată în mod obligatoriu, precum avizul conform, dar solicitarea și așteptarea formulării lui de către Parlament este necesară. Prin interpelări, parlamentarii solicită instituțiilor opinii și explicații cu privire la diferite evenimente sau acte normative ce pot afecta competența Parlamentului

European sau activitatea Uniunii. Comisiile temporare de investigare sunt create în scopul descoperirii și a analizării infracțiunilor sau a proastei gestionări constatate în aplicarea dreptului comunitar de către celelalte instituții. Moțiunea de cenzură este un alt instrument important al controlului politic al Parlamentului European. Moțiunea de cenzură nu se poate adresa decât Comisiei și are drept subiect exercitarea responsabilităților politice ale Parlamentului în gestionarea problematicii comunitare. Prin aprobarea moțiunii de cenzură, membrii Comisiei trebuie să demisioneze în grup (Bărbulescu 2008, pp. 202-216).

### **Concluzii**

Așa cum se poate vedea mai sus, Parlamentul European a avut parte de numeroase sporiri de putere. Acest lucru, acompaniat de alegerea sa directă prin sufragiu universal, ar trebui să reprezinte un pas important și chiar o soluție în vederea reducerii deficitului democratic al Uniunii Europene.

Există însă numeroase opinii cu privire la găsirea unei soluții pentru deficitul democratic al Uniunii Europene. Unele dintre aceste susțin cu înverșunare că singura soluție o reprezintă creșterea puterilor Parlamentului European, iar altele, aflate la cealaltă extremă, susțin chiar că împuternicirea Parlamentului nu are nici o legătură cu scăderea deficitului democratic. Astfel, deși puterile sale au sporit în mod spectaculos, încă se mai vorbește despre „insuficiența competențelor Parlamentului” sau despre „deficitul democratic” (Bărbulescu 2008, pp. 189).

În timp ce puterile Parlamentului European au crescut în mod constant în ultimii douăzeci de ani, implicarea cetățenilor în alegerile europene (singurul element democratic direct al Uniunii Europene), a fost în declin. Puțini cetățeni ai Uniunii Europene sunt conștienți de semnificația Parlamentului European sau înțeleg cum funcționează acesta. Deși un

procent de 48% de persoane susțin că au încredere în Parlamentul European (Eurobarometru 2010, pp. 41), această atitudine pozitivă nu s-a tradus și în acțiune politică. Când vine vorba de a vota în alegerile pentru Parlamentul European, majoritatea persoanelor nu par deloc motivate de ceea ce se întâmplă în această instituție (Hix, Noury și Roland 2007, pp. 26-27).

### Referințe bibliografice

1. Hix, Simon, Abdul G. Noury și Gerard Roland. 2005. „Democracy in the European Parliament”, London School of Economics and Political Science, Free University of Brussels, University of California;
2. Bărbulescu, Iordan Gheorghe. 2008. „Procesul decizional în Uniunea Europeană”, București, Polirom;
3. Griller, Stefan și Jacques Ziller. 2008. „The Lisbon Treaty. European Union constitutionalism without a constitutional treaty?”, Springer Wien New York;
4. Hix, Simon, Abdul G. Noury și Gerard Roland. 2007. „Democratic politics in the European Parliament”, Cambridge University Press;
5. Katz, S. Richard. 2000. „Models of democracy: Elite attitudes and the democratic deficit in the European Union”, The John Hopkins University;
6. Milev, Mihail. 2004. „A democratic deficit in the European Union?”, University of Sofia;
7. Noury, G. Abdul și Gerard Roland. 2002. „More power to the European Parliament?”, Economic Policy;
8. Rittberger, Berthold. 2004. „The politics of democratic legitimation in the European Union”, University of Oxford;
9. Sauron, Jean-Luc. 2010. „Curs de Instituții Europene-puzzel-ul european”, București, Polirom;
10. Eurobarometru, Nr.74, Noiembrie 2010.

## Votul Parlamentarilor Europeni: între Independență și „Vot Nesincer”

de Luiza SOARE

**Abstract:** One of the most important transformations within the European Union are those regarding the European Parliament. Thus, the gradual increase of power in the decision making process captured the attention of researchers, who raised the problem of the MEPs behaviour during the vote.

It is why, in this paper, I intend to sustain with arguments and examples the hypothesis of a one *insincere voting*. Based on the evident relations between the MEPs and the national parties, with the Presidents of the European groups or with the labour Commissions, I will come with counters for those who believe in the *independence* in voting, also raising the idea of the inevitability of the *insincere voting*.

**Keywords:** MEPs, national parties, European party groups, parliamentary committees, *insincere voting*.

**Rezumat:** Printre transformările majore în cadrul Uniunii Europene, se înscriu cele referitoare la Parlamentul European. Astfel, sporirea treptată a puterilor acestuia în procesul de decizie a captat atenția cercetătorilor, aceștia ridicând problema comportamentului parlamentarilor europeni în timpul votului.

De aceea, în această lucrare, doresc să susțin prin argumente și exemplificări ipoteza *votului nesincer*. Bazându-mă pe evidențierea relațiilor europarlamentarilor cu partidele naționale, cu președinții de grupuri europene sau cu Comisiile de lucru, îmi propun să aduc contraargumente susținătorilor ideii de *independență* la vot, înaintând totodată și ideea de inevitabilitate a *votului nesincer*.

**Cuvinte cheie:** europarlamentari, partide naționale, grupuri politice în PE, Comisii parlamentare, vot nesincer.

*In a world in which government authority is derived from representative parliamentary assemblies, Europe cannot be built without such an assembly.*

Jean Monnet<sup>1</sup>

Parlamentul European este instituția UE care a evoluat cel mai mult de la înființarea Comunităților Europene până în prezent, sporindu-și puterile și lărgindu-și aria de acțiune. Tocmai datorită creșterii importanței acesteia în procesul decizional al Uniunii, s-a pus problema modului în care parlamentarii europeni își definesc pozițiile, votează sau interacționează în cadrul Comisiilor Parlamentare, precum și problema relației dintre aceștia și partidele naționale sau grupurile de partide europene la care sunt afiliați.

Există, în literatura de specialitate, poziții diferite în legătură cu această dezbatere: cei care susțin că europarlamentarii sunt independenți, urmându-și propriile preferințe atunci când votează, și cei care consideră că votul acestora este influențat – fie prin presiunea grupului european, a Comisiei parlamentare sau a partidului național.

Ipoieza de la care pornesc construirea acestei lucrări este aceea că, într-un fel sau altul, parlamentarii europeni sunt influențați la votare. Pentru aceasta îmi propun să apelez la un scurt istoric, pentru a stabili rolul PE în procesul decizional și modul de desfășurare a acestuia, urmând să fac o dezvoltare a principalelor argumente vehiculate pe această temă.

Inițial se menționa în tratate existența a trei Adunări Parlamentare, membrii acestora fiind numiți din rândul parlamentarilor naționali. „Convenția referitoare la unele instituții comune ale Comunităților

---

<sup>1</sup> Fragment din discursul rostit la întâlnirea șefilor de delegații pentru dezbaterea Planului Schuman: 11.07.1950

Europene” stabilește fuzionarea celor trei instituții, la Roma, în data de 25 martie 1957, iar abia prin Actul Unic European, apare într-un document oficial denumirea de PE (deși această instituție se auto-intitula *Parlament* încă din anii '60). Astfel, „în ultimii ani, PE a evoluat de la un corp consultativ la cel mai puternic parlament interstatal din istorie.” (Hix 2006, p. 494)

Principala funcție a Parlamentului European în cadrul Uniunii este cea legislativă, pe care o împarte cu Consiliul, urmând funcțiile de control, decizie asupra bugetului, gardian al tratatelor sau cea internațională: promulgă legi, face amendamente la buget, poate da veto propunerilor pentru membrii Comisiei, poate cenzura Comisia etc..

Începând cu 1979, membrii PE sunt aleși de cetățenii statelor membre, prin vot direct, la fiecare cinci ani. Așa cum observa Nils Ringe, majoritatea au experiență politică: „în legislatura 1999-2004, 24% dintre parlamentarii europeni erau și parlamentari naționali, iar cea din 2004-2009, 36,6%. Unii dintre ei sunt foști șefi de stat sau prim-miniștri sau președinți de regiuni etc.” (Ringe 2010, p. 18).

Împărțirea parlamentarilor în PE se face în grupuri transnaționale de partide. Decizia de a forma aceste grupuri a fost luată pentru a se evita dominarea politică de către națiunile cu cea mai mare reprezentare, fiind totodată un simbol al cooperării. Grupurile politice formează structura de bază a organizării interne a PE. Existența lor este oficial recunoscută în Regula 29 din Codul de Procedură al Parlamentului. Numărul minim de membri necesari pentru a forma un grup politic trebuie să fie de 29, dacă aparțin toți aceluiași stat membru, 18 – dacă vin din trei state și 14 dacă provin din 4 sau mai multe state. Aceștia nu pot fi simultan membri ai mai multor grupuri. Există la ora actuală 7 grupuri (și 26 europarlamentari neatașați) și 175 de partide naționale: Partidul Popular European (Creștin - Democrat), Alianța Progresistă a Socialiștilor și Democraților

din Parlamentul European, Alianța Liberalilor și Democraților din Europa, Grupul Verzilor, Grupul Conservatorilor și Reformiștilor, Grupul Stânga Europeană Unită, Grupul Europa Libertății și Democrației.<sup>1</sup>

Conducerea PE este asigurată de un președinte, vice-președinți, Birou, Colegiul Chestorilor și Conferința Președinților. Munca în PE este munca în Comisii specializate. Numărul, mărimea și responsabilitățile Comisiilor sunt decise în primele zile de la alegerea PE. „Comisiile acționează ca entități autonome în interiorul PE. Fiecare propunere legislativă este trimisă direct Comisiei de specialitate care o examinează și deliberează înainte de a o trimite în plen sub formă de raport. Propun amendamente și sunt responsabile pentru legi” (Ringe 2010, p. 20). Singura specificare în Regulamentul de Procedură al PE despre componența comisiilor este că „fiecare membru trebuie să fie ales din nominalizările făcute de grupurile politice sau de membrii neafiliați. Conferința Președinților trimite propunerile la Parlament. Componența Comisiilor trebuie să reflecte compoziția Parlamentului.” (Art. 186)<sup>2</sup>.

Tot Regulamentul de Procedură este cel mai des invocat și mai puternic argument al susținătorilor ideii de „independență” a europarlamentarilor în procesul de vot, deoarece acesta, prin articolul 2, specifică: „Deputații în Parlamentul European își exercită mandatul în mod independent. Aceștia nu pot fi obligați prin instrucțiuni și nu pot primi mandat imperativ”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> [http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index\\_en.htm](http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_en.htm), accesat 02.05.2011, 01:23

<sup>2</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20110323+RULE-186+DOC+XML+V0//RO&language=RO&navigationBar=YES>, accesat 02.05.2011, 01:37

<sup>3</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20110323+RULE-002+DOC+XML+V0//RO&language=RO&navigationBar=YES>, accesat 02.05.2011, 01:41

Alți doi susținători ai acestei idei, Farrell și Bowler (1995) demonstrează faptul că cel mai important factor care afectează comportamentul parlamentarilor este, în măsură de 54,7% propriul interes, urmat de expertiza profesională – 53,9%. Pentru ei, grupurile de partide nu pedepsesc, dar nici nu recompensează membrii lor în funcție de loialitatea în cadrul Comisiilor, ci mai degrabă le permit să ia decizii în funcție de interesele proprii. Tot pe linia acestor argumente se poate afirma faptul că delegații sunt aleși direct de către electorat, așadar principala responsabilitate este în fața acestora, iar justificările pentru indicațiile venite pe linie de partid sunt slabe.

Acest tip de argumente poate fi ușor demontat. Deși este invocat Regulamentul de Procedură al PE, Iordan Bărbulescu observă că nu întotdeauna teoria se potrivește cu practica: „Deputații ar trebui să voteze individual și personal și să nu fie influențați sau să li se impună anumite poziții. În realitate, eurodeputații aparțin grupurilor politice din PE și votează conform deciziei colective luate de acestea” (Bărbulescu 2008, p. 296).

Mai mult, se afirmă nu numai faptul că votul parlamentarilor poate fi influențat, ci și faptul că interesele pentru a face acest lucru sunt foarte mari. În lucrarea *The Rational behind Committee Assignment in the European Parliament*, Nikoleta Yordanova (2009) observă că interesul pentru controlarea votului în Parlament este mare atât pentru grupurile politice, cât și pentru partidele naționale: „Pe măsură ce puterile i-au sporit a atras atenția grupurilor de interese și organizațiilor naționale și supranaționale, partidelor și grupurilor de partide europene[...] Comisiile desfășoară toată activitatea, de aceea au ajuns subiect principal de presiuni interne și externe” (Yordanova 2009, p. 254).

Există însă o dezbatere și mai aprinsă când vine vorba de cine și cum își exercită această influență. În acest caz, se opun cei care oferă o importanță mai mare partidelor naționale celor care consideră grupul de partide european ca fiind cel care impune direcția.

De partea celor care susțin că cea mai puternică influență vine dinspre partidele naționale, argumentele sunt numeroase. Astfel, Whitaker (2005) a arătat că, pe măsură ce PE a căpătat din ce în ce mai multă putere legislativă, partidele naționale au devenit din ce în ce mai interesate în a influența comisiile (parlamentare) și munca în comisiile cu puteri legislative. Analizând aceeași problemă, și Simon Hix ajunge la concluzia că cea mai mare influență poate veni dinspre partidele naționale. În lucrarea *Dimensions of Politics in the European Parliament* (2006) face următoarea observație: parlamentarii europeni sunt în primul rând (majoritatea lor) membrii unui partid național, acesta fiind și cel care decide de partea cărui grup european să se alăture reprezentanții lor. Simon Hix recunoaște posibilitatea unei sancțiuni pe care grupul politic o poate aplica unui membru care votează împotriva liniei dictate de lider, în special în cazul grupurilor mari de partide, însă acordă o importanță mai mare partidelor naționale. Neexistând un sistem unic de alegere a membrilor PE, rolul liderilor de partide este foarte mare în alcătuirea listelor cu candidați și susținerea acestora în lupta electorală, iar loialitatea față de partid va fi întotdeauna recompensată. De aceea, concluzionează autorul, este de așteptat ca parlamentarii să urmărească interesul partidului național la vot, excluzând totodată ideea conform căreia preferințele individuale pot modela comportamentul acestora.

Mai mult, controlul politic din partea partidului ar fi evident prin faptul că după alegerea acestora în PE, partidele naționale convoacă întâlniri cu membrii PE. Ca soluție împotriva controlului din partea partidelor naționale, propune ca alegerile pentru PE să se desfășoare „sub un sistem care limitează puterea liderilor de partid de a controla selecția

candidaților; de exemplu, candidații aleși la nivel regional, decât la centru” (Hix 2003, p.696).

Concluzia la care ajunge autorul este că presiunea asupra europarlamentarilor la vot este exercitată simultan din două părți: atât dinspre partidele naționale (pe care o consideră având rol principal), cât și dinspre grupurile europene prin liderii lor, care controlează distribuția locurilor în comisii, dar și a resurselor între delegațiile partidelor naționale.

Tot susținători ai ideii de „dependență” politică sunt și cei care afirmă că grupurile politice sunt cele care controlează votul. Printre aceștia, McElory (2006) observă că europarlamentarii care votează de obicei împotriva grupului lor sunt pasibili de retrogradare/să nu mai fie susținuți la următoarea redistribuire a locurilor în Comisie. Astfel, în cadrul unei Comisii a PE, coordonatorul grupului politic este văzut ca cea mai dominantă forță. Acesta alege membrii Comisiei și le împarte pozițiile în urma consultărilor cu grupurile parlamentare – de aceea imaginea deputaților în cadrul grupului este vitală – distribuie sarcinile în cadrul comisiei de lucru, alege un raportor – informează membrii ai celorlalte grupuri politice de progresele înregistrate în procesul de deliberare și negociere; conduce discuțiile, dă recomandări, convoacă întrunirile. Tocmai datorită numeroaselor sale atribuții, are putere de influențare indirectă a votului parlamentarilor.

Pe de altă parte, Nils Ringe (2010) încearcă să justifice *supunerea* parlamentarilor. Acest lucru este, pentru autor, rezultat al faptului că nu toate politicile dezbătute în cadrul Comisiei țin de competența fiecăruia dintre parlamentari. Așadar, acest „vot nesincer” apare atunci când este vorba de decizii în domenii aflate în afara expertizei profesionale: Parlamentarii adoptă pozițiile colegilor experți din Comisiile PE responsabile cu subiectul. Procesul de luare a deciziilor bazat pe coerență și coeziune în cadrul grupului „este mai eficient, non-experti din

PE putând lua decizii pe care le aproximează ca fiind cu cele mai bune rezultate. De aceea, grupurile de partide sunt mai mult decât coaliții de indivizi care votează împreună: datorită coerenței din interiorul grupurilor, afilierea la un anumit partid servește ca o modalitate de ușurare a procesului de luare a deciziilor” (Ringe, 2010, p. 23)<sup>1</sup>. Concluzia la care ajunge Ringe este că: „Preferințele individuale în raport cu anumite propuneri legislative sunt modelate [...] de modul în care partidele și comisiile le susțin poziția”, acest lucru conducând la formarea coeziunii în cadrul partidelor. „Coeziunea în interiorul grupurilor de partide presupune ca liderii să își poată disciplina membrii de partid, impunându-le cum să voteze” (Ringe, 2010, p. 64).

Așa cum am încercat să demonstrez pe parcursul acestei lucrări, există numeroase evidențe care ne conduc mai degrabă spre ideea unui *vote nesincer* decât spre cea de *independență* a parlamentarilor în PE: rolul partidelor naționale, rolul grupurilor politice europene sau a coordonatorilor comisiilor de lucru sunt doar câteva dintre argumentele în favoarea acestei ipoteze.

### Referințe bibliografice

1. Bărbulescu, I. Gh. 2008. *Procesul decizional în Uniunea Europeană*. Iași: Ed. Polirom.
2. Heidar, Knut și Ruud Koole. 2000. *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political parties behind closed doors*. Ed. Routledge/ECPR Studies in European Political Science.
3. Hix, Simon. 2003. Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament. In *American Journal of Political Science*, Vol. 46, Nr. 3, (Iulie), pp. 688-698.

---

<sup>1</sup> Kreppel (2002) observă faptul că majoritatea cercetărilor arată că există un număr mare de aprobări ale amendamentelor PE fără ca acestea să fie cu adevărat înțelese.

4. Hix, Simon, Abdul Noury și Gérard Roland. 2006. Dimensions of Politics in the European Parliament. In *American Journal of Political Science*, Vol.50, Nr.2, pp. 494-511.
5. Kreppel, Amie. 2002. Moving Beyond Procedure: An Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence. In *Comparative Political Studies*, Vol. 35, Nr. 7, pp. 784-813.
6. McElory, Gail. 2006. Committee Representation in the European Parliament. In *European Union Politics*, vol. 7 (1), pp. 5-29.
7. Ringe, Nils. 2010. *Who Decides, and How? Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament*. Oxford University Press.
8. Sauron, Jean-Luc. 2010. *Curs de instituții europene: puzzle-ul European*. Iași: Polirom. Publicată *Cours d'institutions européennes. Le puzzle européen* (Paris: Gualino Editeur, 2004. Ediția a doua).
9. Yordanova, Nikoleta. 2009. The Rational behind Committee Assignment in the European Parliament. *European Union Politics*, vol. 10 (2), pp. 253-280.
10. [http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index\\_en.htm](http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_en.htm), accesat 02.05.2011 01:23
11. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20110323+RULE-186+DOC+XML+V0//RO&language=RO&navigationBar=YES>, accesat 02.05.2011, 01:37
12. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20110323+RULE-002+DOC+XML+V0//RO&language=RO&navigationBar=YES>, accesat 02.05.2011, 01:41