

Modulul Jean Monnet „Continuitate și schimbare în guvernarea europeană”

SNSPA – Facultatea de Științe Politice

Vol. 3, nr. 1 – Iarna 2009



Modulul Jean Monnet

Programul Jean Monnet este o acțiune a Uniunii Europene ce se referă la dezvoltarea învățământului și cercetării academice în domeniul integrării europene, studiului construcției Europei comunitare și a dezvoltărilor sale instituționale, juridice, politice, economice și sociale.

În cadrul acestui program, **Modulul Jean Monnet „Continuitate și Schimbare în Guvernanta Europeană”** din cadrul Facultății de Științe Politice SNSPA este un modul de predare, dar și de cercetare și dezbateri asupra procesului de integrare europeană. MJM, aflat sub patronajul Comisiei Europene, se derulează în FSP pe o perioadă de 3 ani, 2006-2009, și este rezultatul unui acord încheiat între Comisia Europeană și SNSPA.

Revista „Continuitate și schimbare în guvernanta europeană”

Această Revistă a fost creată 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, ci și prin intermediul unor articole de opinie.

*

Numărul 5 (pentru iarna 2008 - 2009) este dedicat studenților și studenților Facultății de Științe Politice și celor de la masteratele din cadrul Departamentului de Relații Internaționale și Integrare Europeană din SNSPA. Dorim astfel să facem cunoscut interesul constant al acestora pentru înțelegerea problematicilor europene prin publicarea în acest număr a unora dintre contribuțiile academice valoroase concretizate prin lucrările elaborate în cadrul cursurilor și seminariilor dedicate Uniunii Europene. Deși aceste lucrări sunt perfectibile, ele dovedesc încă o dată importanța aprofundării studiului Uniunii Europene și a procesului de integrare europeană.

Comitetul științific:

Prof. Univ. Dr. Iordan BĂRBULESCU
Prof. Univ. Dr. Adrian MIROIU

Comitetul de recenzenti:

- Drd. Andrața ALBESCU
- Drd. Horia BĂRBULESCU
- Drd. Irina IONIȚĂ

Colegiul editorial:

- Drd. Oana Andreea ION
- Drd. Nicolae TODERAȘ

Notă:

Responsabilitatea pentru textele scrise aparține autorilor.

CUPRINSUL NUMARULUI:

Facultatea de Științe Politice

Lucrări redactate pentru disciplina „Instituțiile Uniunii Europene”

Curtea de Justiție a Comunităților Europene, tribunal internațional sau național? <i>Alexandra BOGDAN</i>	4
Consiliul Uniunii Europene între interguvernamentalism și supranaționalism <i>Alexandru CLAIN</i>	12
Instituționalismul alegerii raționale aplicat Consiliului Uniunii Europene (Consiliul de Miniștri) <i>Daniela DĂNILĂ</i>	25
Consiliul Uniunii Europene, conferință interguvernamentală clasică <i>Ana-Maria GHIMIȘ</i>	32
Evoluția competențelor Comisiei Europene <i>Monalisa GIUGLEA</i>	43
Comisia Europeană, actor supranațional tipic? <i>Ionela Alina MOGOȘ</i>	53
Deficitul democratic în Uniunea Europeană – cazul Parlamentului European <i>Andra-Carmen RUSU</i>	67

Lucrare redactată pentru disciplina „Politicile Uniunii Europene”

Un exemplu de evitare a rutinei didactice în procesul de predare, învățare și înțelegere ale politicilor Uniunii Europene <i>Drd. Nicolae TODERAȘ</i>	82
Ce ar fi dacă Georgia, Republica Moldova și Ucraina ar adopta euro ca monedă națională? <i>Bianca Mihaela CONE</i>	84

Departamentul de Relații Internaționale și Studii Europene

Lucrări redactate pentru disciplina „Instituțiile Uniunii Europene”

Deficitul democratic la nivelul structurii instituționale a Uniunii Europene <i>Mihaela COPREAN</i>	104
Prevederile tratatelor CECO, CEE, CEEA și ale Tratatului de Fuziune referitoare la Înalta Autoritate/Comisie. Analiză comparativă <i>Alexandru MUNTEANU LUCINESCU</i>	115
Comisia Europeană, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor – aplicații ale teoriei guvernantei pe mai multe nivele <i>Andra POPA</i>	134
Sistemul electoral al alegerilor pentru Parlamentul European <i>Delia-Elena STAN</i>	146

Facultatea de Științe Politice

Lucrări redactate pentru disciplina „Instituțiile Uniunii Europene”

Curtea de Justiție a Comunităților Europene, tribunal internațional sau național?

Alexandra BOGDAN

Abstract: There has always been a dispute regarding the nature of the European institutions, especially between the federalists and the intergovernmentalists or the intergovernmentalists and the supranationalists. One of the institutions that can be subject of such a debate is the Court of Justice of the European Communities, that is a supranational institutions, with intergovernmentalist coordinates. It's status is still unclear: is it a national, international or supranational institution? To answer this question, I'll use the Court's jurisdiction and other organizational aspects.

Keywords: Institutions, Court of Justice, intergovernmentalism, supranationalism, national/international/supranational court, jurisdiction, legitimacy, transfer of power.

Abstract: În ceea ce privește natura instituțiilor europene a existat dintotdeauna o dispută, mai ales între susținătorii curentelor federalist și interguvernamentalist sau interguvernamental și supranațional. Una dintre instituțiile care poate fi adusă astfel în discuție este și Curtea de Justiție a Comunităților Europene (CJCE), care reprezintă o instituție supranațională, cu anumite coordonate interguvernamentaliste. Aceasta își judecă statutul de tribunal internațional versus tribunal național, dar și supranațional. În această lucrare mă voi referi cu precădere la prima dispută: Curtea de Justiție este un tribunal național sau unul internațional? Pentru a răspunde la această întrebare, voi aduce în discuție atât jurisdicția Curții, cât și alte aspecte de ordin organizatoric.

Cuvinte cheie: Instituții, Curtea de Justiție, Interguvernamentalism, supranaționalism, tribunal național/ internațional/ supranațional, jurisdicție, legitimitate, transfer de putere.

Instituțiile europene au fost din totdeauna pe lista subiectelor tabu datorită naturii lor bicefale. Fie că ne referim la Comisie, unde statutul de instituție supranațională se lovește de caracterul interguvernamental, fie că ne referim la Consiliu care își împarte principiile între ideologia interguvernamentalistă și cea interguvernamentalist-liberală, ideile sunt împărțite, iar dreptul la opinie face ca aceste discuții să devină interminabile, existând argumente solide de ambele părți.

Un astfel de caz îl putem întâlni și la Curtea de Justiție a Comunităților Europene (CJCE), pe care nu o putem cataloga ca fiind cea mai importantă instituție, deoarece toate instituțiile Uniunii sunt la fel de importante, însă putem să îi atribuim un surplus de responsabilitate față de evoluția sănătoasă a Uniunii Europene. Acesta își judecă statutul de tribunal internațional versus tribunal național, cât și pe cel supranațional. În lucrarea de față, mă voi referi cu precădere la prima dispută în ceea ce privește

natura acestei instituții: Curtea de Justiție este un tribunal național sau unul internațional? Pentru a răspunde la această întrebare voi aduce în discuție atât jurisdicția Curții, cât și alte aspecte de ordin organizatoric.

Cercetând teoria interguvernamentală, dar și pe cea neofuncționalistă, putem observa un caz similar celui al Comisei: CJCE reprezintă o instituție supranațională, cu anumite coordonate interguvernamentale. Prin neoinstituționalism se înțelege transpunerea politicilor pluraliste de la nivel național la nivel internațional, în scopul realizării unui sistem politic, dar și social, intern. În cadrul acestei teorii se dezvoltă conceptul de supranațional. Interguvernamentalismul, însă, consideră că singurul actor important este statul, iar relațiile la nivel internațional sunt realizabile doar prin intermediul guvernelor naționale.¹

Pentru început voi face referire la metodologia pe care o voi folosi și anume, analiza de document, pornind de la simple dicționare până la ample studii pe tema Curții de Justiție a Comunităților Europene

Curtea de Justiție a Comunităților Europene reprezintă instituția de natura juridică, a cărei principală sarcină este să vegheze asupra modului corect de aplicare a dreptului comunitar european, prin acest lucru înțelegându-se atât dreptul primar, cât și cel derivat. Totodată, ea asigură interpretarea și aplicarea dreptului intern al statelor membre și dreptul internațional, într-o manieră cât mai corectă.²

În ceea ce privește evoluția sa, CJCE a prins contur prin Tratatul de la Paris, CECO, urmând să apară și în Tratatul de la Roma, 1957, odată cu constituirea CEE și CEEA. Momentul de curbură, însă, l-a reprezentat Tratatul de la Bruxelles, când CJCE devine unica instituție juridică a celor trei formațiuni CEEA, CEE, CECO. Un alt lucru merită menționat, deoarece

¹ Wallace, Pollack, 2005

² Bărbulescu, 2008,p313

conform Eurobarometrului informația pare să fie plină de lipsuri¹, CJCE își are rezidența în Luxemburg. În componența sa, Curtea reunește 8 avocați generali și 27 de judecători, fiecare aparținând unui stat membru - deși în tratate nu se face nici o precizare cu privire la țara de origine a fiecărui judecător - , iar din rândul acestora din urmă se alege un Președinte.²

CJCE se poate asemăna cu o curte supremă de justiție, capabilă să asigure un cadru cuprinzător de jurisprudență, precum și să rezolve disputele, atât în cauze înaintate prin intermediul instanțelor naționale, cât și în cele înaintate direct acesteia. Fac aici o paranteză prin care să subliniez că aceasta reprezintă doar o comparație, CJCE nu este sinonim cu nici un alt tribunal. CJCE nu este nici Curtea Drepturilor Omului, nici Curtea de Justiție Internațională.³ Tratatul de la Maastricht a oferit Curții autoritatea de a aplica amenzi guvernelor statelor membre pentru neaplicarea și neconcordanța cu dreptul comunitar european, putând să pretindă daune de la statele în culpă. Instanțele examinează cauzele în mod public, dar deliberarea se face în particular, utilizând uneori votul majoritar.⁴

În anii '60 dreptul comunitar european a beneficiat de cristalizarea unor principii cheie: supremația acestuia asupra drepturilor statelor membre, efectul său direct și doctrina proporționalității și a nediscriminării. Totuși, dat fiind faptul că fiecare judecător, în practică, aparține unei țări, exista factori politici pregnanți care tind să atenueze impactul Comisiei, prin interpretarea mai mult sau mai puțin rigidă a articolelor consemnate în tratate. Odată adoptate, deciziile CJCE trebuie transpuse în dreptul național în funcție de legislația în vigoare a fiecărui stat, însă această adaptare să nu depășească limitele stabilite de CJCE⁵.

¹ Gibson and Caldeira, 1998, pag 72

² Bărbulescu, 2008, p317

³ Gibson and Caldeira, 1998, pag 72

⁴ Wallace, 2004, 25-27

⁵ ibidem

Prin apelarea la dreptul internațional, CJCE se obliga să observe respectarea obligațiilor pe care statele membre și le asumă prin angajarea în anumite acorduri internaționale, dar și să se asigure de compatibilitatea dreptului comunitar cu anumite înțelegeri internaționale semnate de anumite guverne înainte de aderare. Considerentele dreptului național pe care și le-a asumat implică garantarea implementării dreptului comunitar în cel intern prin instituțiile Uniunii Europene, dar și rezolvarea neconcordanțelor dintre cele două tipuri de legislație.¹

Există o problemă în ceea ce privește legitimitatea CJCE. Multe atribuții, dar puține responsabilități, ar zice unii. Din acest punct de vedere, am putea asemăna CJCE cu un tribunal național. În niciunul dintre cazuri nu întâlnim metoda de alegere electorală a judecătorilor. Ca și în cazul Comisiei, judecătorii Curții sunt numiți de către reprezentantul fiecărui guvern, nu aleși, iar mandatul lor este pe termen de 6 ani. Totuși, statutul lor este de independent față de țara de proveniență, ei nereprezentând interesul țării, ci al comunității europene², statut care ar putea să justifice ideea de a nu fi aleși. Ar mai fi de consemnat un lucru în legătură cu ordinea judecătorilor. Practic, prin faptul că fiecare țară își trimite un judecător la CJCE se asigură reprezentarea fiecărui stat de drept și, deci, un bun cadru de interpretare corectă a drepturilor naționale.

În materie de legitimitate putem vorbi de un transfer al instanței supreme din fiecare țară către CJCE³, deoarece cum am mai menționat, în cadrul Curții, statele nu sunt singurii actori care iau parte la litigii, la ele adăugându-se persoanele juridice, persoanele fizice etc. Aici am putea vedea o rupere de tiparul tribunalului internațional, care judecă doar litigiile dintre state (a se vedea cazul Curții Internaționale de Justiție). Dacă ne referim strict la

¹ Bărbulescu, 2001, p111-112

² Bărbulescu, 2008, p 318

³ Gibson and Caldeira, 1998, 71

activitatea CJCE, vom vedea ca era respecta ideea ce conciliere a „disputelor internaționale de natura legală, adică, unei probleme de drept sau de fapt, un conflict, un dezacord al punctelor de vedere legale sau al intereselor” (Voican, Burdescu și Mocuță, 2000, 137).

Organizarea CJCE se face fie în sesiuni plenare, la solicitarea oricărei părți dintr-un litigiu, judecătorii fiind întotdeauna în număr impar, trei sau cinci pentru fiecare complet de judecată, fie în Secții, alcătuite din trei, cinci sau șapte judecători.¹ Aici se deosebește de tribunalul național din majoritatea statelor comunitare, unde numărul judecătorilor variază în funcție de gravitatea litigiului.

Putem asemăna CJCE cu un tribunal național din punctul de vedere al ierarhizării. Deși în cazul CJCE se vorbește mai mult de o împărțire a sectoarelor cu Tribunalul de Prima Instanță (TPI), tocmai din jurisdicția obligatorie și exclusivă reiese statutul său de tribunal de recurs, deoarece, în cazul în care una dintre părțile unui caz judecat de TPI este nemulțumită, acesta poate face recurs la CJCE. Tribunalul național *reprezintă instanța judecătorească, care judecă în primă instanță procesele și cererile date prin lege în competența lui. Ca instanță de apel, judecă apelurile declarate împotriva hotărârilor pronunțate de judecători în prima instanță, iar ca instanță de recurs, judecă recursurile declarate împotriva hotărârilor pronunțate de judecătorii care, potrivit legii, nu sunt supuse apelului*” (Pitulescu et al, 1997, p 505).

O similitudine cu tribunalul internațional este cea a jurisdicției teritoriale. Dacă tribunalele naționale sunt repartizate teritorial, în funcție de împărțirea administrativă a regiunilor din fiecare țară, tribunalele internaționale și CJCE reprezintă o singură unitate fizică, responsabilă de toate cazurile sesizate.

*

¹ Bărbulescu, 2008, 320

Făcând un calcul a celor prezentate se poate observa că asemănările dintre CJCE și un tribunal național sunt pregnante, însă nu putem ignora că, detașat, caracterul internațional al acestei structuri comunitare își spune cuvântul în nenumărate situații la care dreptul național nu ar putea să răspundă. Este normal, totuși, ca instanțele naționale ale statelor membre să influențeze Curtea de Justiție a Comunităților Europene; s-a vrut o structură supranațională care să înglobeze și să răspundă la diversele cerințe și nevoi naționale într-un mod unitar.

Bibliografie:

1. BARBULESCU, I.G., 2001 *Uniunea Europeana - Aprofundare si Extindere: De la Comunitatile Europene la Uniunea Europeana*, Ed TREI, BUCURESTI
2. BARBULESCU, I.G., 2008 *Procesul decizional in Uniunea Europeana* Ed POLIROM, BUCURESTI
3. GIBSON, J., CALBEIRA, G.A. 1998, „Changes in the Legitimacy of the European Court of Justice: a post-Maastricht analysis”, *British Journal of Political Science*, vol 1., <http://www.jstor.org/stable/194157>. Accessed: 08/01/2009 16:48
4. PITULESCU, I. , ABRAHAM, P., DERȘIDAN, E., RANETE, I., 1997 *Dicționar de termeni juridici uzuali - Explicativ-practic* Ed NATIONAL, BUCURESTI
5. VOICAN, M., BURDESCU, R., MOCUTA, G., 2000 *Curti internationale de justitie*, Ed ALL BECK, BUCURESTI
6. WALLACE, H., WALLACE, W. 2004 *Procesul politic in Uniunea Europeana*, Ed. ARC, BUCURESTI
7. WALLACE, H., WALLACE, W. , POLLACK, M., 2005 *Elaborarea politicilor in Uniunea Europeana*, Institutul European din Romania, BUCURESTI

Consiliul Uniunii Europene între interguvernamentalism și supranaționalism

Alexandru CLAIN

Abstract: The aim of this essay is to test the hypothesis that the Council has a dual nature, it can be perceived both as an intergovernmental conference and as a supranational institution. To do this, in the first part of the paper we will review the main characteristics and functions of the Council, while in the second half we'll try to analyze its workings from the perspective of two theories of integration, namely the liberal intergovernmentalism of Moravcsik and neofunctionalism.

Keywords: Union Council, supranational institutions, intergovernmental conference, neofunctionalism, intergovernmentalism, spillover

Abstract: Scopul lucrării de față este de a testa ipoteza conform căreia Consiliul Uniunii Europene are o natură duală, acesta putând fi perceput atât ca o conferință interguvernamentală, cât și ca o instituție supranațională. Pentru a face acest lucru, în prima parte a lucrării voi trece în revistă principalele caracteristici și funcții ale Consiliului, urmând ca în a doua parte să încerc să analizez activitatea sa din perspectiva a două teorii ale integrării, și anume interguvernamentalismul liberal al lui Moravcsik și neofunctionalismul.

Cuvinte cheie: Consiliul Uniunii, instituție supranațională, conferință interguvernamentală, neofunctionalism, interguvernamentalism, spillover

Încă de la fondarea Comunităților Europene prin Tratatul de la Roma în anul 1959 a existat o discuție amplă asupra aspectelor supranaționale și interguvernamentale presupuse de aceste comunități. Mulți dintre liderii statelor membre nu erau de acord să își delege suveranitatea unor instituții supranaționale, astfel încât procedurile din cadrul comunităților erau lente și ineficiente.

Această dispută între supranațional și interguvernamental poate fi analizată și în cadrul Consiliului Uniunii Europene. Astfel, ipoteza principală de la care voi porni este aceea că Consiliul Uniunii Europene (denumit de asemenea și Consiliul de Miniștri) poate fi considerat atât o conferință interguvernamentală, cât și o instituție supranațională. Principala metodă pe care o voi folosi în cadrul demonstrației este aceea a analizei de document, cu ajutorul căreia să realizez o analiză comparativă a Consiliului din punct de vedere al interguvernamentalismului liberal și al neofuncționalismului.

Pentru început, consider că este necesar să trec în revistă principalele caracteristici și funcții ale Consiliului Uniunii. În primul rând, în urma Tratatului de Fuziune din 1965, există un singur Consiliu al Comunităților Europene. Totuși, în ciuda acestui fapt, putem remarca și în prezent un set de activități diferențiate în cadrul Consiliului, astfel încât anumite decizii sunt luate, în funcție de domeniu, prin prisma tratatului constitutiv al comunității europene care este afectată de măsura respectivă (CE, respectiv Euratom).

De regulă, Consiliul este alcătuit din reprezentanții guvernelor statelor membre, însă modul în care aceștia sunt aleși diferă în funcție de problema care este discutată în cadrul Consiliului respectiv. Din aceasta cauză, Consiliul s-a văzut nevoit să realizeze *configurații specializate în funcție de domeniu*¹, acesta împărțindu-se astfel în numeroase grupuri de lucru. Printre cele mai

¹ Wallace, H., Wallace W. și Pollack, M. A, 2005, *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, Ed. a V-a, București, Institutul European din România, p. 54

importante care trebuie menționate sunt Consiliul pentru Afaceri Generale și Relații Externe (CAGRE), care este compus din miniștrii de externe ai statelor membre, Consiliul de Afaceri Economice și Financiare (Ecofin), alcătuit din miniștrii de finanțe ai statelor membre. Lucrările Consiliului sunt pregătite de Comitetul Reprezentanților Permanenți (COREPER), compus din șefii (COREPER II) și adjuncții (COREPER I) reprezentanțelor permanente ale statelor membre la Bruxelles. Totuși, trebuie să remarcăm faptul că multiplicarea configurațiilor Consiliului a generat multe critici cu privire la fragmentarea activității, cauzând astfel un efort de reducere a numărului de configurații distincte.¹

Consiliul are competențe politice și normative atât ca instituție a Comunităților Europene, cât și ca organ responsabil de înfăptuirea politicilor de politică externă (PESC) și internă (JAI).² Cu alte cuvinte, deși este o instituție comunitară, Consiliul reprezintă și interesul statelor membre. Din acest lucru putem deduce o natură duală a Consiliului, și anume aceea de instituție comunitară, în măsura în care activitatea sa este reglementată prin dreptul comunitar, care îi recunoaște atribuții și competențe proprii a căror exercitare este reglementată de norme comunitare, și de instituție de reprezentare a statelor membre³.

Prin urmare, Consiliul Uniunii Europene poate fi considerat atât o instituție cu competențe supranaționale, cât și o conferință interguvernamentală. Totuși, trebuie remarcat faptul că unele decizii din cadrul Consiliului nu sunt luate prin unanimitate, că acordurile din Consiliu nu trebuie ratificate de parlamentele naționale, și că unele decizii ale acestuia generează drepturi și obligații directe pentru statele membre, lucruri din care rezultă că acesta este *mai mult decât o organizație internațională clasică*.

¹ *Idem*, p. 54-55

² Bărbulescu, Iordan Gheorghe, 2008, *Procesul decizional în Uniunea Europeană*, Polirom, p. 230

³ *Idem*, p. 231

Mai mult decât atât, procesul decizional al Consiliului se supune normelor prevăzute în dreptul primar și derivat, care stabilesc că reprezentanții guvernelor statelor membre pot adopta acorduri “doar ca membrii ai Consiliului” și “nu ca membri ai guvernelor”, acest lucru demonstrând că Consiliul este *mai mult decât o conferință interguvernamentală*.¹

În ciuda acestui fapt, există domenii unde tratatele nu oferă putere de decizie Consiliului, ci reprezentanților statelor membre, în domenii cum ar fi PESC și JAI. Astfel, în cadrul Consiliului se adoptă și acorduri interguvernamentale, care, deși nu se supun dreptului comunitar propriu zis, se aplică în mod obligatoriu de către toate statele membre, indiferent de votul lor, devenind astfel parte din acquisul comunitar.²

Din punct de vedere al procedurii de vot, aceasta poate fi împărțită în trei categorii, și anume: votul prin unanimitate, votul prin majoritate calificată și votul prin majoritate simplă. Dintre acestea, votul cu majoritate simplă este cel mai puțin folosit, observându-se de-a lungul evoluției Consiliului o răspândire a domeniilor în care se votează prin majoritate calificată, acest lucru reliefând aspectul supranațional al instituției. Astfel, votul prin majoritate calificată a devenit regula formală în domeniile în care regimul comunitar există în mod tradițional, în timp ce unanimitatea este o cerință în domeniile în care regimurile UE sunt embrionare, ori acolo unde guvernele și-au păstrat cu tenacitate controlul asupra procesului.³ Astfel, din faptul că votul prin unanimitate încă se aplică în anumite domenii de decizie putem concluziona că există o dimensiune interguvernamentală a Consiliului, deoarece statele membre își pot exprima propria voință, deși teoretic ar trebui să urmărească doar obiectivele supranaționale ale Uniunii.

¹ Bărbulescu, Iordan Gheorghe, 2008, *Procesul decizional în Uniunea Europeană*, Polirom, p. 231

² *Idem*, p. 233

³ Wallace, H., Wallace W. și Pollack, M. A, 2005, *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, Ed. a V-a, București, Institutul European din România, p. 58

Un alt aspect important din cadrul procedurii de vot a Consiliului de Miniștri este și ponderarea voturilor în funcție de populație și de alte criterii. Ideea care stă la baza acestui principiu este că se dorea evitarea situațiilor în care se puteau adopta decizii care nu erau conforme cu dorințele tuturor statelor membre ale Uniunii Europene, indiferent că era vorba despre *state mari, mici sau mijlocii, nordice sau sudice, vechi sau noi*.¹ Din acest lucru, putem constata încercarea Consiliului de a evita să devină doar o simplă conferință interguvernamentală, dorind să tindă mai mult către aspectul supranațional al instituției, deoarece se consideră că trebuie să primeze interesul general al Uniunii și nu interesul particular al statelor membre. Totuși, în ciuda acestui fapt, în practică se realizează coaliții pentru adoptarea unor anumite măsuri, statele membre fiind nevoite să își aleagă cu atenție aliații pentru a se afla în tabăra câștigătoare. Din acest lucru nu se poate deduce decât faptul că în ciuda tendinței de accentuare a supranaționalismului, Consiliul are și o componentă interguvernamentală.

Sub aspectul ponderării voturilor există numeroase dispute, mai ales în urma noilor valuri de aderare din 2004 (10 state) și 2007 (2 state). Astfel, există riscul apariției unei subreprezentări a statelor mari, și a unei suprareprezentări a statelor mici și mijlocii. De exemplu, Madeleine Hosli (1995) evidențiază discrepanța clară dintre Germania și Belgia. Astfel, la acel moment, contribuția Belgiei la populația totală a Uniunii era de doar 2.91%, având însă o putere de votare de 6.66%, în timp ce Germania deținea 23.24% din populația Uniunii, și o putere de vot de doar 12.87%.² Din nou putem observa faptul că pentru a se adopta o decizie, trebuie să existe o coaliție între un stat mai mare, cum ar fi Germania sau Franța, și alte câteva

¹ Bărbulescu, Iordan Gheorghe, 2008, *Procesul decizional în Uniunea Europeană*, Polirom, p. 254

² Hosli, Madeleine, 1995, 'The Balance between Small and Large: Effects of a Double-Majority System on Voting Power in the European Union', *International Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 3, p. 357

state mai mici, lucrurile rezumându-se în esență la realizarea unor acorduri interguvernamentale între diferite state membre.

În încercarea de a evita formarea acestor alianțe, în cadrul Consiliului s-a introdus o nouă formulă de vot, și anume aceea a triplei majorități calificate. Astfel, într-o primă etapă se realizează o reponderare a voturilor, statele mari cum ar fi Germania, Franța, Italia obținând 29 de voturi în loc de 10. Această reponderare este însoțită de încă două condiții. În primul rând, orice decizie adoptată trebuie să aibă susținerea majorității statelor membre, ceea ce duce la apariția unei “minorități de blocaj”. A treia condiție este că orice decizie adoptată trebuie să fie susținută de statele care reprezintă cel puțin 62% din populația Uniunii.¹ Din acest punct de vedere, consider că această ultimă clauză trage înapoi Uniunea Europeană, deoarece Germania obține un avantaj semnificativ din cauza ponderii populației sale, putând cu ușurință să blocheze anumite decizii.

Pentru a evidenția și mai bine caracterul dual al Consiliului Uniunii, voi încerca să realizez o analiză a activității acestuia din punctul de vedere a două teorii ale integrării, și anume interguvernamentalismul liberal al lui Moravcsik și neofuncționalismul.

Teoreticianul care pune bazele interguvernamentalismului liberal este Andrew Moravcsik, acesta construind un model bazat pe trei asumții principale pentru a descrie comportamentul statelor în cadrul sistemului internațional. Astfel, o primă asumție este aceea că *principalii actori internaționali sunt indivizii și grupurile private, care, fiind raționali și reticenți să își asume riscuri, caută să își promoveze diferitele interese.*² Astfel, într-o primă fază, se observă accentul pus pe individ, și pe competiția puternică ce are loc pentru promovarea intereselor individuale. Cea de-a doua asumție

¹ Defarges, Philippe, 2002, *Institutiile europene*. Amacord, p. 51

² Moravcsik, Andrew, 1997, ‘Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics’, *International Organization*, Vol. 51, No. 4, p. 516

este aceea că *statele reprezintă un subset al societății, ale cărui preferințe sunt preluate de oficialitățile statului, acestea definind un set de preferințe naționale.*¹ Cu alte cuvinte, statul are un rol central în agregarea preferințelor, acestea fiind mai departe reprezentate în cadrul sistemului de relații internaționale. Ultima etapă presupune faptul că *configurația de preferințe interdependente ale statelor modelează comportamentul statelor*². Astfel, în cadrul unui sistem internațional care este anarhic, statele încearcă să identifice potențialii actori care au interese similare cu ale sale, adoptând un set de acțiuni pentru a agrega aceste preferințe și a crea alianțe în cadrul sistemului internațional.

Analizând acest model propus de Moravcsik, Polack evidențiază faptul că acesta se aplică în cadrul Uniunii Europene, tot în trei etape, și anume: formarea preferințelor naționale; un model interguvernamental de negociere la nivelul UE; o perspectivă a alegerii instituționale, subliniind rolul instituțiilor internaționale în furnizarea unor “angajamente credibile” pentru guvernele statelor membre³.

Astfel, în cadrul primei etape, șefii de guverne naționale agregă preferințele alegătorilor interni precum și preferințele proprii, creând astfel un set de preferințe naționale în cadrul Uniunii Europene. Acestea sunt determinate pe plan intern, cuprinzând economia, partidele politice și instituțiile fiecărui stat membru în parte. În a doua etapă, cea interguvernamentală, reprezentanții guvernelor statelor membre negociază aceste preferințe, realizându-se acorduri care reflectă puterea relativă a fiecărui stat membru în parte. De remarcat aici este faptul că negocierile dintre statele membre sunt dure și că cea mai importantă este forța de negociere a fiecăruia dintre acestea. În ultima etapă, Moravcsik

¹ *Idem*, p. 518

² *Idem*, p. 520

³ Wallace, H., Wallace W. și Pollack, M. A., 2005, *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, Ed. a V-a, București, Institutul European din România, p. 17

argumentează că prin punerea în comun și delegarea suveranității, statele membre încearcă să se angajeze în mod credibil față de promisiunile făcute reciproc, de exemplu prin monitorizarea respectării de către state a acordurilor internaționale.¹

Interguvernamentalismul liberal ne poate ajuta să înțelegem de ce Consiliul Uniunii are o dimensiune interguvernamentală semnificativă. Astfel, o primă idee este aceea că deși reprezentanții nu adoptă teoretic decizii decât ca “membrii ai Consiliului”, fiecare dintre aceștia vine cu un set de preferințe creat pe plan intern, ei fiind numiți de către guvernele statelor membre și nu de către o instituție comunitară, așa cum se întâmplă de exemplu în cadrul Comisiei. În al doilea rând, trebuie remarcat faptul că în cadrul Consiliului se adoptă și decizii în domeniile PESC și JAI, care nu sunt comunitarizate, neaparținând astfel dimensiunii supranaționale a Uniunii Europene. De cele mai multe ori, acordurile la care se ajunge sunt *produsul alegerilor intenționate dintre (și al interacțiunilor strategice între) actorii relevanți*.² Cu alte cuvinte, procedura de adoptare a acordurilor este similară cu cea dintr-o conferință interguvernamentală, fiind necesare negocieri prealabile și încheieri de alianțe pentru a adopta o anumită politică. Un alt aspect foarte important care trebuie discutat este acela al procedurii de vot și al implementării deciziilor. Astfel, orice decizie luată de Consiliu este obligatorie pentru fiecare stat membru. Totuși, în majoritatea domeniilor în care se iau decizii se folosește regula majorității calificate, ceea ce înseamnă că anumite state pot încheia diferite alianțe pentru a obține o decizie favorabilă într-un domeniu de care sunt expres interesate, primind

¹ Etapele sunt discutate pe larg în Wallace, H., Wallace W. și Pollack, M. A., 2005, *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, Ed. a V-a, București, Institutul European din România, p. 17 - 18

² Tsebelis, George; Garrett, Geoffrey, 2001, ‘The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union’, *International Organization*, Vol. 55, No. 2, p. 385

promisiunea de a avea o susținere în decizii ulterioare. Sub acest aspect este importantă și ponderarea voturilor, deoarece statele mari pot bloca anumite decizii care nu sunt conforme cu preferințele lor, primând astfel interesul individual și nu cel supranațional. Mai mult decât atât, deși teoretic statele trebuie să își delege suveranitatea, deoarece deciziile sunt adoptate la nivel comunitar, acest lucru se realizează în unele domenii care nu afectează grav suveranitatea națională. Aici intervine conceptul de “*low politics*”¹, care desemnează politicile din cadrul unui stat care nu sunt la fel de importante precum, de exemplu, securitatea națională. Astfel, în ansamblu, preferințele actorilor individuali rămân intacte, deciziile luându-se printr-o serie de negocieri și acorduri interguvernamentale. După cum am precizat anterior, aceste decizii sunt luate de comun acord pentru a oferi o anumită credibilitate promisiunilor făcute reciproc între state, domeniile importante cum ar fi securitatea națională rămânând la discreția statelor.

În concluzie, prin prisma interguvernamentalismului liberal al lui Moravcsik, Consiliului Uniunii este prin excelență asemeni unei conferințe interguvernamentale. Totuși, această teorie a fost intens criticată, și din aceasta cauză voi încerca să analizez Consiliul și din prisma unei alte teorii a integrării, și anume neofuncționalismul.

Bazele teoriei neofuncționaliste a integrării regionale au fost puse de către Ernst Haas în lucrarea “The uniting of Europe”. Teoria neofuncționalistă aplicată Uniunii Europene se concentrează pe trei aspecte principale, și anume: efectul de “spillover” sau “difuzare funcțională”, transferul de loialități la nivel supranațional și rolul grupurilor supranaționale de interese și al elitelor. Astfel, Haas pornește de la ideea că economia a fost una dintre principalele cauze ale integrării în cadrul Uniunii Europene. Integrarea economică într-un anumit domeniu avea un efect de spillover, acesta ducând în cele din urmă

¹ Ripsman, Norrin, 2003, *False dichotomy: why economics has always been high politics*, Concordia University, p. 1

la o integrare politică mai puternică. Totuși, Haas observă faptul că *gradul de funcționalitate specifică al problemei economice este în strânsă legătură cu intensitatea procesului de integrare*¹. Mai mult decât atât, Haas concluzionează că *pentru a avea potențialul de a se difuza în alte domenii vitale, o problemă trebuie să fie atât specifică cât și importantă din punct de vedere economic*.² În plus față de Haas, George (1991) identifică și conceptul de “difuzare politică”, prin care atât actorii supranaționali, cât și cei subnaționali (grupuri de interes) crează presiuni suplimentare în direcția integrării.³ Astfel, ne putem gândi la grupurile de lobby care pot exercita o influență puternică asupra anumitor politici care se pot adopta la nivelul Uniunii Europene.

Cel de-al doilea element central al teoriei neofuncionaliste este acela al transferului de loialități la nivel supranațional. Astfel, Haas susține faptul că *națiunile europene trebuie să își transfere o anumită parte a drepturilor lor suverane pentru a-și asigura acțiunea comună politică și economică cu scopul integrării și dezvoltării propriilor resurse*.⁴ În această situație, statele se văd nevoite să renunțe la suveranitatea lor în anumite sectoare, punându-se astfel pe prim plan binele comunității și nu cel individual.

În ultimul rând, Haas ia în discuție și rolul grupurilor supranaționale de interese și al elitelor în procesul de integrare europeană. Astfel, într-o primă instanță, în cadrul statelor membre se *articulează grupuri voluntare, conduse de elite birocratizate, dar accesibile, care concurează una cu*

¹ Haas, Ernst, 1961, ‘International Integration: The European and the Universal Process’, *International Organization*, Vol. 15, No. 3, p. 372

² *Idem*

³ Wallace, H., Wallace W. și Pollack, M. A, 2005, *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, Ed. a V-a, București, Institutul European din România, p. 17

⁴ Haas, Ernst, 1948, ‘The United States of Europe’, *Political Science Quarterly*, Vol. 63, No. 4, p. 533

cealaltă pentru putere politică și statut social.¹ Ulterior, interesele acestor grupuri din cadrul statelor membre converg, ceea ce duce la articularea anumitor politici publice integrative, ceea ce denotă importanța grupurilor de interes în spațiul european.

Să analizăm în continuare cum se poate aplica teoria neofuncționalistă Consiliului Uniunii Europene. În primul rând, se poate lua în discuție aspectul transferului de loialități. Astfel, după cum am evidențiat anterior, deciziile Consiliului sunt obligatorii pentru toate statele membre. În acest fel, statele trebuie să renunțe la suveranitatea lor, și să o transfere către instituțiile cu competențe comunitare, cu scopul de a atinge un scop comun superior celor naționale. Prin urmare, deși în cadrul Consiliului putem considera că deciziile se iau prin realizarea unor negocieri și acorduri interguvernamentale, aspectul supranațional primează. Acest lucru se întâmplă din cauza faptului că anumite decizii care se iau în cadrul Consiliului pot afecta în mod negativ interesele unui anumit stat. Totuși, indiferent de votul acestuia, dacă decizia se adoptă, el este obligat să o accepte ca atare și să o implementeze, renunțând astfel la suveranitatea sa. În al doilea rând, trebuie să evidențiem conceptul de spillover în cadrul Consiliului. Astfel, deși există încă domenii în cadrul cărora se votează prin unanimitate datorită importanței problemelor discutate, putem observa faptul că tendința generală este aceea de răspândire a votului prin majoritate calificată pentru adoptarea tuturor deciziilor. Deși acest tip de vot a fost folosit inițial într-un număr redus de sectoare, în perioada recentă de evoluție a Consiliului acesta s-a extins, fapt din care putem deduce că există un spillover funcțional care cauzează transferarea treptată a unor competențe spre noi domenii. Mai mult decât atât, putem constata o dorință de trecere de la un nivel interguvernamental, în cadrul căruia deciziile se iau prin

¹ Haas, Ernst, 1961, 'International Integration: The European and the Universal Process', *International Organization*, Vol. 15, No. 3, p. 374

unanimitate, la unul supranațional, în care deciziile se iau prin majoritate calificată. În același sens, putem constata faptul că de-a lungul timpului competențele Consiliului au crescut, manifestându-se și în acest caz un spillover funcțional, ceea ce demonstrează faptul că Consiliul Uniunii Europene are și importante aspecte supranaționale.

Pe parcursul lucrării am evidențiat modalitatea prin care Consiliul Uniunii Europene funcționează, principiile și regulile sale de bază. Am luat în discuție modul de adoptare a deciziilor, tipul și structura votului, care au o importanță deosebită în determinarea naturii Consiliului. Cu ajutorul teoriei interguvernamentalismului liberal am încercat să evidențiez trăsăturile Consiliului care îl fac să fie asemănător cu o conferință interguvernamentală, în timp ce, prin folosirea teoriei neofuncționaliste, am încercat să evidențiez aspectul de instituție supranațională a Consiliului, fiind evidentă o tranziție de la modelul interguvernamental la cel supranațional. Astfel, în concluzie, consideră că natura Consiliului este una complexă, acesta prezentând atât caracteristici interguvernamentale cât și supranaționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Bărbulescu, Iordan Gheorghe, 2008, *Procesul decizional în Uniunea Europeană*, Polirom
2. Defarges, Philippe, 2002, *Instituțiile europene*. Amacord
3. Haas, Ernst, 1961, 'International Integration: The European and the Universal Process', *International Organization*, Vol. 15, No. 3
4. Haas, Ernst, 1948, 'The United States of Europe', *Political Science Quarterly*, Vol. 63, No. 4
5. Hosli, Madeleine, 1995, 'The Balance between Small and Large: Effects of a Double-Majority System on Voting Power in the European Union', *International Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 3
6. Moravcsik, Andrew, 1997, 'Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics', *International Organization*, Vol. 51, No. 4
7. Ripsman, Norrin, 2003, *False dichotomy: why economics has always been high politics*, Concordia University
8. Tsebelis, George; Garrett, Geoffrey, 2001, 'The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union', *International Organization*, Vol. 55, No. 2
9. Wallace, H., Wallace W. și Pollack, M. A., 2005, *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, Ed. a V-a, București, Institutul European din România

Instituționalismul alegerii raționale aplicat Consiliului Uniunii Europene (Consiliul de Miniștri)

Daniela DĂNILĂ

Abstract: This paper's aim is to analyze the EU's Council and the European Council as a whole from the rational choice institutionalism's point of view. I'll try to demonstrate through the mentioned theory that the EU's Council has a status of a "government of the United Europe". I'll bring off a presentation of the EU's Council and of the European Council and of their activity, I'll present the "game" that goes on in the two councils (having in mind the rational choice institutionalism's theory) and the one from the European institutions.

Keywords: The EU's Council, The European Council, the rational choice institutionalism's theory, the United Europe's government, the EU's institutions, international actors.

Abstract: Prezenta lucrare are în centrul dezbaterii Consiliul Uniunii Europene și Consiliul European analizate ca un întreg din perspectiva teoriei instituționalismului alegerii raționale. Voi încerca să demonstrez prin intermediul teoriei menționate calitatea Consiliului în cadrul Uniunii Europene de "guvern al Europei Unite". Voi realiza o scurtă prezentare a Consiliului UE și a Consiliului European și a activității acestora, voi prezenta "jocul" în cadrul celor două consilii în vederea aplicării teoriei alese și de asemenea jocul dintre instituțiile europene.

Cuvinte cheie: Consiliul Uniunii Europene, Consiliul European, teoria instituționalismului rațional, "guvernul Europei Unite", instituțiile Uniunii Europene, actorii internaționali

Prezenta lucrare are în centrul dezbaterii Consiliul Uniunii Europene și Consiliul European analizate ca un întreg din perspectiva teoriei instituționalismului alegerii raționale. Voi încerca să demonstrez prin intermediul teoriei menționate calitatea Consiliului în cadrul Uniunii Europene de “guvern al Europei Unite”. Motivul pentru care asociez Consiliului U.E și Consiliului European calitatea de guvern constă în caracterul rațional pe care îl deține Guvernul ca și cadru reglator al intereselor diferitelor partide sau coaliții de partide sau chiar într-o manieră *hard* de arenă de negociere a disputelor generate de preferințele distincte ale actorilor. Pe de altă parte, analogia Consiliului cu un guvern național își are raționamentul în tendința “familistă” a Uniunii europene de creare a unui suprastat la adăpostul federalismului interguvernamental. Așa cum afirma Iordan Ghe. Bărbulescu “este posibil ca peste 10-20 de ani să putem vorbi și despre saltul definitiv spre o Federație Europeană, dar deocamdată, metoda integrării supranaționale practică în U.E exclude, prin definiție, crearea unui suprastat european și dispariția identităților naționale, identitatea europeană fiind - formal- compusă din identitățile statelor membre U.E”¹

Prin guvern se înțelege acel aparat prin care organismul legiuitor își exercită funcțiile și autoritatea. Guvernul prin însăși existența sa este un construct de natură raționalistă unde prin rațional se înțelege urmărirea intereselor în funcție de nevoile unei grupări sau a altele și maximizarea beneficiilor. Iar la nivelul guvernului tocmai interesul este cel care guvernează prin intermediul partidelor politice reprezentate, conducând astfel la disputarea unui loc fruntaș pe “agenda politică”. Dacă extindem acest concept Consiliului U.E, acesta - în raport cu Consiliul European - deține atribuții executive, însă în direcțiile propuse de cel dinainte. Cu alte cuvinte, Consiliul European își manifestă atribuțiile în sfera politică la nivel de

¹ Iordan Ghe. Bărbulescu, *U.E de la Național la federal*, București: Tritonic, 2005, p. 35

dezbateri, negocieri, consens, în timp ce Consiliul U.E are o funcție normativ-executivă, elaborând directive și regulamente.

Într-o primă etapă voi realiza o scurtă prezentare a Consiliului U.E și a Consiliului European și a activității acestora. Consiliul U.E a apărut în urma tratatelor institutive ale Comunităților europene, așadar cu implicații juridice majore întrucât îndeplinește atribuții de natură legislativă, decizională. “Consiliul este format din câte un reprezentant al fiecărui stat membru, la nivel ministerial, abilitat să angajeze guvernul acestui stat membru”¹. Aceștia se reunesc în cadrul unui Consiliu General - “Consiliul Afacerilor Generale și al Relațiilor Externe” - ce reprezintă în general decizii de politică externă sau afaceri de interes general și Consilii specializate pe anumite domenii cum ar fi în agricultură, în transport etc., formate însă din miniștrii de resort, spre deosebire de reprezentantul din Consiliul General care este întrucât în prezența ministrului de externe al guvernului statului membru respectiv.

Diferența dintre cele două consilii constă în absența acoperirii juridice a Consiliului European ca și instituție comunitară. Aceasta joacă importantul rol de “Conferință internațională”, recunoscută juridic, în care se discută chestiuni politice. Această distincție este importantă tocmai pentru că și la nivelul unui guvern național astfel de dezbateri pe teme politice au loc la propunerile legislative sau la votarea unor legi. Or legislativul aparține Consiliului U.E în cazul căruia “se poate spune că are legitimitatea specifică unei camere Superioare dintr-un parlament federal, cea căreia i se atribuie <<reprezentarea teritorială>>”.²

În vederea aplicării teoriei așezate voi prezenta “jocul” în cadrul celor două consilii, al U.E și cel european, iar într-o secțiune redusă ca întindere, jocul dintre instituțiile europene.

¹ Augustin Fuerea, *Instituțiile Uniunii Europene*, București: Universul Juridic, 2002, p. 51 *apud* Decizia nr. 95/1/CE, EURATOM, C.E.C.A, 1 ian. 1995 a Consiliului U.E

² Iordan Ghe. Bărbulescu, *Procesul decizional în U.E*, Iași: Polirom, 2008, p. 245

Dintre toate instituțiile U.E, Consiliile U.E și cel European întrunesc cel mai bine criteriile teoriei alegerii raționale de stabilire a contextului în care un actor național este rațional. Așadar avem un cadru de desfășurare al activităților și competențelor pentru reprezentanții statelor membre-cele două consilii-, reguli de exercitare a acestora-tratatele și dreptul comunitar- și “pedepse”-sanctiunile- prevăzute în cazul nerespectării acestor reguli de către actorii naționali. Conform teoriei alegerii raționale, actorii sunt raționali adică sunt capabili de calcule logice complexe, dețin cunoaștere comună, fiecare actor este conștient de raționalitatea celuilalt, sunt în aceeași situație depinzând de o alegere, nu se pot face transferuri de beneficii, nu se pot folosi acorduri. Cu alte cuvinte, jucătorii intră în *dilema prizonierului*. Însă principala caracteristică a dilemei prizonierului este necooperativitatea. În această situație teoria alegerii raționale, așa cum este ea nu are aplicabilitate totală în cazul Consiliului European și al Consiliului U.E tocmai pentru că o condiție a desfășurării activității este tocmai cooperarea. De aceea instituționalismul alegerii raționale îmblânzește teoria mai sus menționată deși are în centrul analizei tot individul rațional (statul) și potențialele coaliții care le-ar putea face în dezbaterile Consiliului.

Conform instituționalismului alegerii raționale, actorii au puterea de “stabilire a agendei” proces prin care se înțelege stabilirea priorității problemelor înaintate spre dezbateri. Or, tocmai această caracteristică este cea care acordă raționalitate reprezentanților Consiliului în contextul dualității acestuia. Miniștrii reprezintă în primul rând interesele statului membru ceea ce conduce la crearea unor strategii prin care să se alterneze interesele membrilor sau să aibă loc un schimb echivalent - acest schimb e înțeles prin renunțarea pe termen scurt la interesele unui membru în favoarea unor beneficii pe termen lung de pe urma apartenenței la Uniune¹. Dacă ar fi să

¹ Iordan Ghe. Bărbulescu, *Procesul decizional în U.E*, Iași: Polirom, 2008, p. 231

ne luăm după R. Axelrod, strategia utilizată ar fi cea Downing¹ în termenii alegerii raționale. Și dacă actorii ajung la cooperare și compromis în situația în care nu sunt răspunzători pentru un grup mic, ci pentru interesul unui stat, aceasta se datorează exclusiv existenței unui „echilibru indus de structură”. Cu alte cuvinte, structura Consiliului este de așa natură construită încât afectează strategiile de acțiune ale reprezentanților statelor spre cooperare și rotativă a intereselor. Consiliul nu-și exercită atributul de instituție comunitară decât ca și catalizator al intereselor divergente ale statelor membre și aceasta doar pentru a se urmări obiectivele Uniunii Europene. Mai departe, în teoria alegerii raționale se menționa ca nu se fac acorduri sau transferuri de beneficii, reguli ce din nou nu au aplicabilitate în cazul Consiliului, întrucât acesta își cedează din atribuții și Comisiei, reprezentanții statelor membre ajungând la acorduri pentru beneficii pe termen lung.

Asocierea Consiliului cu un guvern național poate fi privită și din perspectiva dezbaterilor cu caracter politic asupra felului cum ar trebui să se facă guvernarea la nivelul Uniunii și de către cine. Reprezentativ ar fi jocul statelor membre în cadrul Consiliului. Astfel, Franța “promotoare a integrării”², din motive de securitate, în principal, a susținut mereu centralitatea Consiliului European considerând că “Europa unită trebuie să fie condusă de [...] oameni care reprezintă legitimitatea națională (președintele francez, cancelarul german, ministrul britanic...)”, întrucât traduce o viziune monarhică a puterii, bazată pe un grup mic de indivizi

¹ Strategie ce se referă la două posibilități: defectare sau cooperare. Regula centrală a strategiei este aceea a responsivității - caracteristică ce mi s-a părut relevantă pentru aplicarea pe Consiliu. Downing e strategie cooperativă, iertătoare (adică în cazul defectării multiple de către celalalt jucător el tot va coopera dacă acesta va coopera în final), dar nu irațională, pentru că dacă i se oferă posibilitatea acesta va defecta atât timp cât pe termen lung se oferă câștiguri. Ideea centrală este că Downing acționează alternând defectarea cu cooperarea în funcție de posibilitatea de câștig pe termen lung.

² Philippe M. Defarges, *Instituțiile Europene*, Timișoara: Amarcord, 2002, p. 99

(...)”¹. Această poziție - susținută și de Marea Britanie, nu este împărtășită de Danemarca sau de Germania care subliniază importanța Parlamentului în vederea asigurării democrației în construcția europeană. De asemenea, de urmărit este și jocul de competențe dintre instituții unde se urmărește cine are cele mai importante și cele mai multe competențe în guvernarea Europei. Acesta este un joc de factură strict raționalistă, însă - cum am mai spus - structura U.E nu permite deținerea puterii absolute de către o singură instituție, prin urmare o parte din atribuțiile Consiliului au fost cedate Comisiei prin transferul de putere cf art. 145 TCE².

Prin urmare, ținând cont de faptul că cele două consilii sunt formate din state ce pot fi percepute ca indivizi raționali, de jocul dintre instituții și din interiorul celor două Consilii, se poate afirma - cu limitele datorate “crudității” Uniunii Europene ca și construct unitar și divizării celor două Consilii - că ideea de consiliu este compatibilă cu modelul unui guvern național.

¹ Ibidem

² Iordan Ghe. Bărbulescu, *Procesul decizional în U.E*, Iași: Polirom, 2008, p. 250

Bibliografie:

1. AXELROD, Robert, *THE EVOLUTION OF COOPERATION*, Basic Books
2. BĂRBULESCU, Iordan,
 - *UE, DE LA ECONOMIC LA POLITIC*, Tritonic, București, 2002;
 - *UE, DE LA NAȚIONAL LA FEDERAL*, Tritonic, București, 2002;
 - *PROCESUL DECIZIONAL ÎN U.E*, Polirom, Iași, 2008
3. DEFARGES, Philippe, Moreau, *INSTITUȚIILE EUROPENE*, Amarcord, Timișoara, 2002
4. FUEREA, Augustin, *INSTITUȚIILE UNIUNII EUROPENE*, Universul Juridic, București, 2002

Consiliul Uniunii Europene, conferință interguvernamentală clasică

Ana- Maria GHIMIȘ

Abstract: Among the international relations' subjects there has always been a debate between those who support the intergovernmentalism and those who defend the (neo)functionalist view of the Union. An important hypothesis, that will be the central part of our paper, is that the compromise is the base of the European Union, which has developed both the supranational part, through the European Commission, and the intergovernmental one, through the EU's Council, which is seen from this point of view as a classic intergovernmental conference.

Keywords: The EU's Council, intergovernmental conference, intergovernmentalism, supranationalism, sovereignty, the member states' interests, unanimity, diversity.

Abstract: Din punct de vedere istoric, în relațiile internaționale a existat dezbateră între susținătorii interguvernamentalismului și cei (neo)funcționaliști. O ipoteză majoră, pe care o vom aborda și în această lucrare, este compromisul, pe care este alcătuită și Uniunea Europeană, care și-a dezvoltat atât latura supranatională, reprezentată mai ales de Comisie, cât și pe cea interguvernamentală, reprezentată de Consiliul UE, care este văzut astfel ca o conferință interguvernamentală clasică.

Cuvinte cheie: Consiliul UE, conferința interguvernamentală, interguvernamentalism, supranationalism, suveranitate, interesele statelor membre, unanimitate, diversitate.

Din punct de vedere istoric, latura relațiilor internaționale, inclusiv cea a integrării europene, a fost dominată de dezbaterile intense purtate între susținătorii realismului, care au ajutat la dezvoltarea interguvernamentalismului și adepții pluraliști, care au dezvoltat funcționalismul și neofuncționalismul. (Drăgan.2005.p.16)

În ceea ce privește originile interguvernamentalismului, acestea sunt regăsite în teoriile din relațiile internaționale, cu precădere în cea realistă. Teoreticienii celei din urmă consideră că statele-națiune sunt elementele principale ale sistemului internațional și că eventuala dezvoltare a relațiilor dintre ei, este rezultanta acțiunii guvernelor naționale ale fiecărui stat în parte. (Drăgan.2005.p.23)

Interguvernamentalismul a fost teoretizat de către Stanley Hoffman (Drăgan.2005.p.23), care prin contrast cu abordarea de tip supranațional, scoate în evidență *logica diversității*, demonstrând că statele, atunci când sunt implicate în domenii de maximă importanță pentru interesul național, preferă să își mențină suveranitatea în procesul decizional, jucând astfel pe un teritoriu cunoscut. Această logică se referă la rolul, pe care statele îl dețin și influența, pe care acestea o exercită, în domenii precum apărarea națională, securitatea, relațiile externe. Acestea trebuie să aibă dreptul de decizie în problemele esențiale. De asemenea Hoffman (Păun et al.2005.p.232) face distincția dintre „*high politics*” și „*low politics*”, explicând astfel de ce în anumite domenii se face transferul de suveranitate de la nivel național la cel supranațional, în timp ce în altele acest lucru nu este posibil, motivul stând în reticența statelor de a renunța la anumite aspecte ale suveranității naționale.

Interguvernamentalistii sunt de opinie ca statele membre ale Uniunii Europene sunt deținătoarele unice ale suveranității și a deciziei asupra integrării. Aceștia și-au concentrat atenția asupra „conferințelor interguvernamentale, care au condus la revizuirea tratatelor, asupra instituțiilor, care reprezintă statele, rolul acestor state membre în procesul decizional și zonele politice care țin de justiție și afaceri interne și de politica externă și de securitate comună”. (*Federalism și interguvernamentalism in UE*.28.11.2007)

O ipoteză majoră, a cărei abordare este absolut necesară, este compromisul, pe care Uniunea Europeană este alcătuită și care și-a dezvoltat atât latura supranațională (reprezentată într-o mare măsură de către Comisia Europeană), cât și latura interguvernamentală (reprezentată de către Consiliul de Miniștri), care este văzut astfel ca o conferință interguvernamentală clasică. (Antonescu.mai 2006)

În vederea demonstrării acestei ipoteze se va folosi ca metodă de studiu, analiza documentelor.

Principalul element al interguvernamentalismului este statul națiune, care și-a menținut, își menține și își va menține în continuare, în cadrul UE, suveranitatea națională. Consiliul Uniunii sau Consiliul de Miniștri este una dintre cele cinci instituții comunitare ale UE, fiind comun pentru cele două Comunități (CE și CEEA). Acesta este format din miniștri sau personalități cu „rangul de ministru” delegați de către guvernele statelor membre, deci membrii acestuia nu sunt aleși de către o altă instituție a Uniunii așa cum era normal, pentru a se menține echilibrul dintre puterile decizionale din cadrul Comunităților, ci de către guvernele statelor membre. Deși oficial nu sunt prevăzute limite stricte, s-a convenit să se facă o diferențiere între denumirile reuniunii Consiliului. (Bărbulescu.2008.pp.229-237)

Astfel, sunt prevăzute nouă configurații ale acestuia (EUROPA, Instituții și alte organisme ale UE n.d.):

- Afaceri Generale și Relații Externe
- Afaceri Economice și Financiare (Ecofin)
- Justiție și Afaceri Interne
- Forță de muncă, Politică Socială, Sănătate și Protecția Consumatorilor
- Competitivitate
- Transport, Telecomunicații și Energie
- Agricultură și Pescuit
- Mediu
- Educație, Tineret și Cultură

Având în vedere că sunt aleși de către guvernele statelor membre, aceștia depind de ele, statele rămânând în continuare actorii principali de negociere. În diversele sale întâlniri, această instituție este compusă din câte un reprezentant al fiecărui stat membru. Este tipic unei conferințe interguvernamentale clasice să fie compusă din câte un reprezentant al fiecărei părți componente, de cele mai multe ori acesta făcând parte din societatea politică a unui stat, așa cum se întâmplă în cazul Consiliului să fie persoana ministrului de resort (Bărbulescu.2001p.131). Guvernele naționale lucrează în paralel cu Consiliu. Cei care fac parte din administrația fiecărui stat, urmăresc orice discuție, ce are loc la acest nivel, pregătind astfel pozițiile statului, pe care ministrul de resort îl reprezintă. Aceste consultări sunt o practică obișnuită în rândul statelor membre ale UE, fiecare particularizându-se prin gradul de centralizare al acestora (Wallace,H., Wallace, W. 2004.p.56). Guvernele lucrând în paralel, cel care participă la reuniuni, nu renunță la postul său. Deoarece fiecare ministru este împuternicit de către guvernul fiecărui stat membru să participe la Consiliu, reprezentând acel stat, semnătura sa este de fapt semnătura întregului guvern (EUROPA, Instituții și alte organisme ale UE n.d.). Deci pentru el prezidează interesul național, deoarece el încă depinde de alegătorii săi și încă este membru al unui partid politic. (Wallace,H., Wallace, W. 2004.p.58)

Consiliul reprezintă la nivelul Uniunii interesele statelor membre. Pentru interguvernamentalisti, statele sunt principalii actori din domeniul relațiilor naționale, acestea nefiind guvernate, coordonate de către o altă entitate supranațională, fiecare decizând dacă este în beneficiul său să coopereze sau nu. Statele, de cele mai multe ori aleg să coopereze, înregistrând astfel anumite câștiguri, care nu îi determină să renunțe la suveranitate. Tocmai de aceea statele se regăsesc în interiorul unor instituții de tip interguvernamental precum Consiliul de Miniștri. (Păun et al.2005.p.234)

Acesta are cele mai multe competențe, de la cele decizionale, de coordonare, la cele normative, bugetare, executive, internaționale și de apărare și impulsionează dreptul comunitar (Bărbulescu. 2008.pp 243-257). Pentru interguvernamentalisti, instituțiile decizionale, punctele cheie ale unei organizații sunt cele mai importante, iar faptul că statele coordonează pe coordonatorul politicilor Uniunii Europene nu este o coincidență bizară, ci denotă împotrivirea acestora de a renunța la postura de actori principali, care sunt ultimii și cei mai importanți factori de decizie. Tot ceea ce are loc în interiorul Comunităților, trebuie mai întâi aprobat de către Consiliu. (Hooghe.1999.p. 438)

De asemenea pentru interguvernamentalisti este important conceptul de „diversitate”, tocmai de aceea numărul de state membre este egal cu numărul miniștrilor dintr-un Consiliu, iar președinția acestuia este deținută timp de 6 luni, prin rotație de către fiecare stat membru. Pe conceptul de diversitate se pliază de asemenea și faptul că membrii Consiliului sunt diferiți, în funcție de reuniune și de tema dezbătută (dacă este vorba de agricultură, atunci cea mai indicată persoană ar fi ministrul agriculturii, dacă se dorește o dezbateră pe teme financiare, persoana delegată de guvernul național va fi ministrul de finanțe ș.a.m.d) (Bărbulescu.2008.p.233).

În ceea ce privește modalitatea de vot, propunerea interguvernamentalistilor se face în numele diversității, din care fapt decurge că regula preferată a acestora este unanimitatea. În cadrul Consiliului majoritatea calificată este din ce în ce mai utilizată (Bărbulescu.2008.pp.278-281), totuși unanimitatea s-a menținut în sferele de maximă importanță pentru fiecare stat membru cum ar fi: cetățenia UE, Politica Agricolă Comună, PESC, JAI etc., deci nu putem spune că a avut loc o modificare radicală în sistemul de votare. Dacă vorbim despre Politica Externă și de Securitate Comună (PESC), în acest pilier Consiliul deține rolul central, Parlamentul și Comisia, având un rol mai degrabă marginal. Nu este o coincidență că în aceste domenii încă se mai utilizează regula unanimității, aici apărând distincția clară între “high” și “low politics” despre care vorbea Hoffman. În domeniul transporturilor, regula de vot uzitată de către Consiliu este majoritatea calificată, deoarece pentru statele membre, acest domeniu nu reprezintă un spațiu de maximă importanță, în timp ce nu putem spune și același lucru despre PESC, aceasta făcând parte categoric din categoria de “high politics”.(Păun et al.2005.p.232) Chiar și prin aceasta, tot se revine la ceea ce afirmam interguvernamentalistii și anume ca statele mari sunt avantajate, (dacă sistemul internațional nu este coordonat de o autoritate supranațională, fiecare stat va încerca să își impună propriul punct de vedere, chiar și în negocieri, iar cele care vor avea mai multe șanse de reușită vor fi statele mari), iar acest lucru este reflectat în numărul de voturi ponderate pe care le dețin acestea (ex. Germania, Franța, Italia, Marea Britanie-29 de voturi fiecare; Spania, Polonia-27; România-14; Olanda-13; Grecia, Republica Cehă, Belgia, Ungaria, Portugalia-12; Suedia, Bulgaria, Austria-10; Danemarca, Finlanda, Lituania, Irlanda-7, Letonia, Slovenia, Estonia, Cipru, Luxemburg-4 și Malta 3 de voturi), statele mari ajungând foarte ușor la cele 255 de voturi necesare pentru adoptarea unei decizii din cele 345 sau la minoritatea de blocaj de 91 de voturi, Germania jucând aici

un rol esențial, având cea mai numeroasă populație din Uniune, ajungând foarte ușor la îndeplinirea pragului de 62% din populația totală a UE (Bărbulescu.2008.pp.278,279). Problema principală a Consiliului se leagă de modalitatea de votare și anume de ponderarea voturilor în funcție de populație și de alte criterii, care fac ca unele țări să fie infra-reprezentate (în general statele mari, ex. Germania), iar altele să fie supra-reprezentate (în general state mici precum Luxemburg) (Bărbulescu.2001.pp.140-141).

Având în vedere că valoarea voturilor nu este egală, iar unanimitatea nu este valabilă pentru toate deciziile, regula interguvernamentalismului nu se aplică în totalitate.

Totuși, prin „Compromisul de la Luxemburg”, orice stat are dreptul de a invoca interesul național, revenindu-se la unanimitate. Acest compromis a survenit crizei scaunului gol, în care Franța, prin președintele ei de atunci, Charles de Gaulle, a început un boicot al întrunirilor Consiliului, deoarece nu a fost de acord cu înlocuirea totală a votului prin unanimitate. Compromisul a fost atins în 1966, când a fost introdusă condiția de „interes național vital” al unui stat membru (Compromisul de la Luxembourg, euabc.com, n.d.). Folosindu-se de această condiție, orice țară poate invoca dreptul de veto, demonstrând bineînțeles acest lucru, prin motive obiective. Dar această condiție este definită mult prea vag, problema fiind ridicată de foarte multe ori în discuții, însă ea totuși există și în situația actuală a unei UE compusă din 27 de state membre. (Bărbulescu.2001.p.149)

Interguvernamentalii susțin că negocierile au loc la nivel de state. De cele mai multe ori, decizia se hotărăște înainte de a avea loc Consiliul de Miniștri propriu-zis, statele deja negociind între ele și ajungând la o înțelegere, făcând compromisuri pentru ca apoi să obțină alte avantaje (Păun et al.2005.pp.232-233)¹. Interguvernamentalii susțin că statele își

¹ Pe data de 7-8 iulie 2008 a fost prezentat la Cannes „Pactul European asupra Imigrației și Azilului”. Textul Pactului a fost modificat, pentru a fi aplanate îngrijorările

urmăresc propriul beneficiu, interesul național, unic, fiind superior celui supranațional, comun (Wallace, H., Wallace, W. 2004.p.58)¹.

De foarte multe ori, punctul slab al Consiliului a fost identificat în nepermanența lui, acest lucru apropiindu-l și mai mult de o conferință interguvernamentală clasică. Totuși această problemă a fost rezolvată în momentul apariției COREPER, acesta având drept scop „pregătirea sesiunilor Consiliului și realizarea activității pe care acesta i le atribuie”. (Bărbulescu.2008.p241)

Așadar, Consiliul Uniunii Europene, pare a fi un for de apărare a intereselor statelor membre, care doresc să negocieze cu alte state pentru a obține un beneficiu, având posibilitatea de a reveni la unanimitate atunci când consideră că le-a fost afectat interesul vital național în orice situație. Fiind un sistem anarhic, în cele mai importante domenii deciziile se iau prin unanimitate, miniștrii având posibilitatea de a hotărî direcția spre care se îndreaptă întreaga Uniune. Dar, faptul că nu toate decizii se iau prin unanimitate, că valoarea voturilor nu este egală în cazul majorității calificate, că deciziile adoptate aici nu trebuie ratificate de către guvernele statelor membre și că unele acte ale sale generează drepturi și obligații directe pentru statele membre, fac din Consiliul de Miniștri mai mult decât o conferință interguvernamentală clasică, dar nu neapărat o instituție

Spaniei, abandonându-se planul inițial de includere a obligativității unui „contract de integrare” pentru imigranți. Acest pact a fost considerat o victorie a Franței, el fiind susținut de către Sarkozy, încă din campania sa electorală, victorie ce a fost obținută prin negocierea cu alte state, în special Spania (*"Pactul European asupra Imigrației" făcut public*. 08.07.2008).

¹ Acesta este și cazul cecului sau rabatului britanic, văzut ca o compensare oferită Marii Britanii pentru lipsa practicării agriculturii din acest stat, neputând astfel beneficia de Politica Agricolă Comună. În anul 2001 acest cec i-a adus Marii Britanii suma de 2,8 miliarde de lire. (Rabatul britanic.euabc.com, n.d.) Totuși acesta va fi redus cu 500 milioane de lire în 2009, cu 1,5 miliarde în 2010, apoi cu două miliarde anual între 2011 și 2013 (Rabatul britanic se reduce cu aproape 3 miliarde euro pe an din 2011, 19.12.2005).

comunitară, acesta aflându-se cumva pe linia de mijloc.
(Bărbulescu.2001.pp. 132-133)

Bibliografie:

1. Drăgan, Gabriela. 2005. *Uniunea Europeană între federalism și interguvernamentalism: politici comune ale UE : [pentru uzul studenților]*. Editura ASE. București
2. Bărbulescu, Gheorghe Iordan. 2008. *Procesul decizional în Uniunea Europeană*. Editura Polirom. Iași
3. Bărbulescu, Gheorghe Iordan. 2001. *Uniunea Europeană: aprofundare și extindere*, Editura TREI, București
4. Antonescu, Mădălina Virginia, mai 2006. *Uniunea Europeană: structuri și așteptări- Echilibrul dintre interguvernamentalismul întărit și supranaționalismul consolidat în cadrul UE, în etapa post Nisa*, revista Sfera Politicii, nr. 120, accesat pe data de 27.12.2008, disponibil pe site-ul <http://www.sferapoliticii.ro/sfera/120-121-122/art8-madalinaantonescu.html>
5. Păun, Nicolae ; Păun, Ciprian Adrian ; Ciceo, Georgiana ; Albu-Comanescu, Radu, 2005, *Finalitatea Europei : consideratii asupra proiectului instituțional și politic al Uniunii Europene* . Editura Fundația pentru Studii Europene. Cluj-Napoca
6. Wallace, Helen ; Wallace, William. 2004. *Procesul politic în Uniunea Europeană*, Editura Arc, Chișinău
7. EUROPA , *Instituții și alte organisme ale UE*, Consiliul Uniunii Europene , accesat pe data de 27.12.2008, disponibil pe adresa http://europa.eu/institutions/inst/council/index_ro.htm
8. *Federalism și interguvernamentalism în UE*, 28.11.2007, accesat pe data de 3.01.2009, disponibil pe adresa <http://uniuneaeuropeana.wordpress.com/2007/11/28/federalism-si-interguvernamentalism-in-ue/>
9. UNIUNEA EUROPEANĂ: ISTORIC, INSTITUȚII, PROCESE DECIZIONALE. 2003. Seria Micromonografii - Politici Europene, versiune actualizată în cadrul proiectului Phare RO 0006.18.02 – Formarea funcționarilor publici din administrația locală în afaceri europene și managementul ciclului de proiect, implementat de Institutul European din România în colaborare cu human dynamics , accesat pe data de 3.01.2009, disponibil pe adresa <http://www.ier.ro/Proiecte/Brosuri/EU.pdf>
10. Hooghe, Liesbet. 1999. *Supranational Activists or Intergovernmental Agents?: Explaining the Orientations of Senior Commission Officials toward European Integration*. Comparative Political Studies 1999. Vol. 32, nr. 4, pp. 435-463, accesat pe data de 6.01.2009, disponibil pe adresa <http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/32/4/435>
11. Jens-Peter Bonde, *Compromisul de la Luxembourg*, accesat pe data de 27.12.2008, disponibil pe adresa <http://ro.euabc.com/word/640>
12. Jens-Peter Bonde, *Rabatul britanic*, accesat pe data de 27.12.2008, disponibil pe adresa <http://ro.euabc.com/word/106>

13. Euractiv, 8.07.2008. "*Pactul European asupra Imigrației*" făcut public, accesat pe data de 3.01.2009, disponibil pe adresa http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articlesdisplayArticle/articleID_14121/Pactul-European-asupra-Imigrației-facut-public.html

Evoluția competențelor Comisiei Europene

Monalisa GIUGLEA

Abstract: This paper aims to present the evolution of the European Commission from 1965, of the Merger Treaty in Brussels until 2000 with the signing of the Treaty of Nice. I begin by presenting the Commission's role within the institutional system of the European Union, define the notion of 'competence' and explain how the institution has evolved in parallel with the need for progress of the European Union. Present theory in the scientific literature on this subject was, finally, exposed to potential changes made by the Treaty of Lisbon as regards the powers of the Commission. I consider this theme relevant in that it helps in understanding the relationship between the enlargement of the EU treaties and amendments and, implicitly, the European Commission in particular.

Keywords: Institutions, power, reform, European Commission, merger/fusion treaty, The Single European Act, Treaty on European Union, Amsterdam, Nice, Lisbon, legislation, community building, supranational character

Abstract: Lucrarea de față își propune să prezinte evoluția competențelor Comisiei Europene din 1965, de la semnarea Tratatului de fuziune de la Bruxelles până în 2000 odată cu semnarea Tratatului de la Nisa. Încep prin prezentarea rolului Comisiei în cadrul sistemului instituțional al Uniunii Europene, definesc noțiunea de "competență" și explic modul în care instituția a evoluat, în paralel cu necesitatea de progres a Uniunii Europene. Prezintă teorii existente în literatura de specialitate cu privire la acest subiect, urmând ca, în final, să expună potențiale schimbări aduse prin Tratatul de la Lisabona în ceea ce privește competențele Comisiei. Consider relevantă această temă prin faptul că ajută la înțelegerea relației dintre extinderea Uniunii Europene și modificările aduse tratatelor și, implicit, prin acestea, Comisiei Europene în particular.

Cuvinte cheie: instituții, competențe, reformă, Comisie Europeană, tratat de fuziune, Actul Unic European, Tratatul Uniunii Europene, Amsterdam, Nisa, Lisabona, legislație, construcție comunitară, caracter supranațional.

Ipoteză de cercetare: Evoluția competențelor Comisiei Europene este o urmare a necesității de progres permanent și de extindere a Uniunii Europene.

Metodologie de cercetare: Utilizez ca metodă de cercetare, în vederea desăvârșirii acestei lucrări, analiza de documente, concentrându-mă asupra tratatelor în care apar schimbări cu privire la funcționarea instituției cercetate. Având în vedere faptul că tema propusă solicită o informare riguroasă, asigur diversitatea opiniilor și teoriilor cu referire la acest subiect prezentate în cadrul lucrării.

Prezentarea și clarificarea conceptelor. Conform www.dexonline.ro, "competența" se referă la o "capacitate a unei autorități, a unui funcționar etc. de a exercita anumite atribuții". Fiecare dintre instituțiile Uniunii Europene, în funcție de rolul său, are atribuite o serie de competențe specifice pe care le exercită conform legislației în vigoare, în baza tratatelor. Instituțiile folosindu-se de competențele ce le sunt repartizate au menirea de a veghea la respectarea legislației Uniunii, ajută la o mai bună organizare în interiorul său ceea ce contribuie la evoluția acesteia, la îndeplinirea cu succes a obiectivelor sale. Competențele bine delimitate prin cadrul legislativ pentru fiecare din instituții cât și stabilirea unor conexiuni între acestea creează un mecanism care asigură funcționarea lor. Există o relație clar definită între cele trei concepte la nivelul aplicabilității lor, o relație circulară, dacă se poate să o denumesc în acest fel întrucât prin tratate se delegă responsabilități instituțiilor și membrilor acesteia, urmând ca, prin raportarea la acestea, instituțiile să asigure respectarea tratatelor, aceasta fiind principala lor misiune. Este important de menționat faptul că "instituțiile pot exercita doar acele competențe care le-au fost atribuite prin tratate, ele neputând să emită actele normative sau deciziile pe care le consideră oportune sau necesare -

politic sau tehnic- ci doar decizii și acte normative referitoare la competențele ce le-au fost atribuite" (Bărbulescu, 2008, p.130).

Comisia este una dintre instituțiile fără de care Uniunea nu ar putea exista, crearea acesteia prin Tratatul de Fuziune din 1965 fiind considerată o necesitate, o expresie a evoluției la care voi face referire pe parcursul acestei lucrări. După cum o arată și numele tratatului intenția în cadrul Comunităților Europene la momentul respectiv a fost aceea de creare a unei "Comisii unice" și a unui "Consiliu unic", dorință venită poate și în vederea unei organizări care să fie mai eficientă și mai potrivită ideii de Uniune care avea să se creeze mult mai târziu, prin Tratatul de la Maastricht din 1992. Toate măsurile luate până atunci însă au fost menite să conducă la realizarea idealului Uniunii. Momentul 1965 este esențial pentru istoria funcționării Comisiei, Înalta Autoritate, Comisia Comunității Economice Europene și cea a Comunității Europene a Energiei Atomice s-au unit într-o singură Comisie (Bărbulescu, 2008, p.283).

Comisia Europeană reprezintă interesele supranaționale, "este independentă de statele membre ale Uniunii și constituie mecanismul cel mai dinamic și singurul care are dreptul de inițiativă legislativă" (Dumitru, 2004, p.29), este instituția care are rolul de a valorifica interesele comunitare, de a le potența în raport cu cele ale statelor membre. Pe de altă parte, David Spence afirmă în lucrarea sa, "Comisia Europeană" că, la un moment dat al existenței sale, instituția și-a pierdut oarecum din importanță iar rolul său în sistemul instituțional este neclar în contextul actual: "Dacă, în trecut, Comisia se pretindea a fi cea mai originală și fără de egal dintre instituțiile fără de care Comunitatea Europeană nu s-ar fi putut construi(Comitetul celor Trei din 1979), poziția sa pe la jumătatea mileniului nostru a fost mai mult ambiguă" (Spence, 2008, p.1).

Autori și teoriile acestora asupra temei în discuție. Astfel definită și prezentată în linii generale, Comisia poate fi analizată din punctul de vedere al competențelor sale. Așa cum am afirmat ceva mai sus, principala funcție a Comisiei este aceea de a verifica respectarea prevederilor din tratate, de a verifica modul în care acestea sunt implementate de către statele membre. Așa cum explică Augustin Fuerea (Fuerea, 2002, p. 79): " toate Tratatelor comunitare, atribuie Comisiei ca rol principal, pe acela de a exprima interesul comunitar și de a realiza asigurarea acestui interes" iar în cazul în care se observă nereguli în acest sens, Comisia poate sesiza Curtea de Justiție pentru ca aceasta să verifice observațiile făcute.

David Coombes identifică cinci roluri pe care le are Comisia Europeană în cadrul Uniunii (Coombes apud Spence, 2008, p.7):

1. rolul de inițiativă - cu referire la propunerile legislative făcute de Comisie;
2. rolul administrativ - prin prisma existenței comisarilor care se ocupă de anumite portofolii,
în funcție de competențele ce le revin;
3. rolul de mediere - propunerile legislative nu sunt impuse ci propuse, acest aspect reiese din complexitatea procesului decizional, prin care atât Parlamentul European, ce reprezintă interesele popoarelor, cât și Consiliul European, prin care se reprezintă statele membre verifică propunerea, fac amendamente și în final decid sau nu adoptarea actului.
4. rolul reprezentativ - autorul consideră Comisia instituția UE cea mai vizibilă pe plan internațional, făcând posibilă legătura dintre statele membre și Uniune în ansamblul ei.
5. rolul normativ - Comisia nu doar verifică modul în care sunt respectate tratatele ci, afirmă autorul, poate face recomandări în privința modului în care acestea sunt implementate la nivel național sau la nivelul celorlalte instituții.

Dreptul la inițiativă normativă se regăsește în Tratatul Comunității Economice Europene și în cel al Comunității Europene a Energiei Atomice și este una din competențele sintetice ale Comisiei ceea ce îi oferă unicitate în cadrul sistemului instituțional, aceasta tocmai pentru că propunerile legislative să aibă la bază interesul comunitar și nu pe cel național (Bărbulescu, 2008, p.293). Consiliul poate solicita Comisiei să redacteze propuneri dacă se necesită acest lucru, activitatea acestei instituții trebuind să fie constantă, lipsa activității generând tragerea acesteia la răspundere în fața Curții de Justiție (Fuerea, 2002, p.81). Tot în ceea ce privește dreptul la inițiativă normativă, Comisia " are competențe atât în privința actelor normative angajante (Regulamente, Directive și Decizii), cât și neangajante (Recomandări și Avize)" (Bărbulescu, 2005, p. 177).

Un salt important în ceea ce privește evoluția competențelor Comisiei se face odată cu semnarea Actului Unic European în 1986. Spuneam că unul din rolurile Comisiei este acela de a iniția legi, de a le face cunoscute Parlamentului și Consiliului care în urma studierii actului respectiv aleg să-l adopte iar în cazul în care acesta nu corespunde intereselor comunitare sau celelalte două instituții nu cad de acord asupra textului respectivului document, acesta nu este adoptat. Comisia nu are, deci, drept de decizie asupra documentului respectiv. Actul Unic European prevede situația în care puterea de decizie a Comisiei este sporită prin faptul că i se delegă din partea Consiliului "competențe executive referitoare la normele pe care le stabilește" (Bărbulescu, 2008, p.298), cu rezerva că în continuare Consiliul veghează ca aceste competențe să fie exercitate în mod corect. Astfel, Comisia devine "instituția executivă, care are rolul de apărător al tratatelor și deține puteri de inițiativă legislativă și executivă" (Dumitru, 2004, p.29), înțelegând prin acestea faptul că pe lângă propunerea legilor, Comisia poate elabora acte prin care se expun metode concrete de aplicare a acestora și poate verifica modul de aplicare a lor în interiorul statelor membre CE

(Bărbulescu, 2005, p.182). Tot Comisia este cea care în virtutea funcției sale de "gardian al tratatelor" stabilește posibile abateri de la cadrul legislativ în cazul în care un stat se confruntă cu o situație care nu îi permite executarea unei anumite legi, aceste abateri purtând denumirea de "clauze de salvagardare" (Bărbulescu, 2008, p. 304).

Altfel transpus, rolul Comisiei crește dintr-un alt punct de vedere. Comunitatea Europeană a fost recunoscută mai ales sau în principal pentru puterea sa economică demnă de luat în seamă. Reformele și adoptarea de noi tratate cu noi prevederi au fost menite evidențierii și rolului politic al comunității pe lângă cel strict economic, fiind cunoscută intenția CE de a deveni un jucător politic important pe scena mondială.

Prin Actul Unic European i se oferă Comisiei această misiune: "AUE încorporează modelul economic în procesul transformării « economicului» în «politic», vectorul dominant reprezentându-l aprofundarea (în principal, cea economică), iar principalul promotor, actorul dominant, fiind Comisia" (Bărbulescu, 2005b, p. 43).

În Tratatul de la Maastricht se resimte intensificată această doleanță întrucât: "Noutățile structurale ce apăreau în prim plan cu această ocazie erau democratizarea și prezența în lume. Cu tratatul Uniunii Europene se produce saltul, vectorii principali fiind aprofundarea și democratizarea. Comisia a continuat să-și exercite rolul său în impulsivitatea proceselor comunitare" (Bărbulescu, 2005b, p.44). Se observă importanța crescândă a acestei instituții, importanță care se datorează tocmai "privilegiului", acordat prin tratatele constitutive, de inițiativă legislativă. Comisia este dator să se intereseze de lipsurile Uniunii și să demareze propuneri care să ajute la evoluția acesteia.

În privința legislativului și executivului se poate afirma că cel mai important rol îi aparține Comisiei, aceasta fără a nega rolul celorlalte instituții la fel de semnificative pentru derularea procesului decizional. Pentru că este singura

instituție ce reprezintă interesul supranațional și exprimă cel mai bine ideea de "comunitate", de "unitate" este oarecum firesc ca aceasta să beneficieze de astfel de competențe. Rolul Comisiei nu se oprește doar la aceste două sfere ale funcționării. Tot în direcția urmărită, în vederea recunoașterii Uniunii la nivel mondial se înscrie și setul de competențe internaționale oferit prin tratate Comisiei, aceasta făcând "proponeri care, ulterior, pot deveni acte normative" (Bărbulescu, 2008, p.310) Tot o competență internațională a Comisiei derivă din rolul reprezentativ precizat de Coombes și expus mai sus. Comisia oferă recunoașterea Uniunii la nivel internațional, în interiorul statelor membre și, mai mult decât atât, aceasta poate încheia acorduri de negociere cu aceste state sau cu alte organizații internaționale, din moment ce primește acceptul Consiliului (Bărbulescu, 2008, p.310).

Un alt tip de competențe ale Comisiei este reprezentat de competențele bugetare, aceasta fiind responsabilă de elaborarea proiectului de buget și să verifice dacă acesta este utilizat în conformitate cu legislația în vigoare (Bărbulescu, 2008, p. 309).

Tratatele ce au urmat, cel de la Amsterdam și cel de la Nisa. Primul conține prevederi referitoare la numărul de membri ai Comisiei, scăderea acestora având efecte benefice și revigorând rolul inițial al acestei instituții, de reprezentare a intereselor comunitare. Această măsură nu este întâmplătoare, modificarea adusă prin tratat fiind menită să sporească posibilitatea Comisiei de a-și îndeplini într-un mod cât mai eficient atribuțiile. Prin Tratatul de la Lisabona se dorește renunțarea la "supremația explicită a dreptului comunitar asupra celui național" (Bărbulescu, 2008, p.99) ceea ce poate semnifica o scădere a importanței Comisiei în cadrul procesului decizional.

Concluzie, punct de vedere asumat. Denumită "forța motrice a integrării" de către David Spence, Comisia își are locul bine determinat în cadrul

sistemului instituțional, modificările aduse acesteia prin intermediul tratatelor nefiind întâmplătoare, ci dimpotrivă având un scop precis. În funcție de nevoile apărute în interiorul Comunității, ulterior Uniunii Europene competențele Comisiei capătă noi dimensiuni, prerogativele sale fiind construite în tandem cu ideea de progres, de evoluție a acestei entități sui-generis. Evoluția din punct de vedere economic, politic și social se impune odată cu extinderea acesteia, odată cu integrarea de noi membri. Pentru ca Uniunea Europeană să se dovedească eficientă este necesar ca instituțiile acesteia să funcționeze corect, să fie regândite și reconstruite permanent, să li se acorde competențe în relație cu caracterul lor. În cazul Comisiei, s-au adus schimbări în privința competențelor pentru o cât mai bună reprezentare a caracterului supranațional, de posibilitatea de respectare și îndeplinire a acestora depinzând și transformarea treptată a Uniunii într-o putere mondială de necontestat.

Bibliografie

1. Bărbulescu, Iordan Gheorghe, *Procesul decizional în Uniunea Europeană*, Editura Polirom, Iași, 2008;
2. Bărbulescu, Iordan Gheorghe, *UE de la național la federal*, Editura Tritonic, București, 2005;
3. Bărbulescu, Iordan Gheorghe, *UE de la economic la politic*, Editura Tritonic, București, 2005;
4. Bărbulescu, Iordan Gheorghe, *Uniunea Europeană. Aprofundare și extindere*, Editura Trei, București, 2001;
5. Dumitru, Felicia, *Construcție europeană*, Editura Biblioteca, Târgoviște, 2004;
6. Fuerea, Augustin, *Instituțiile Uniunii Europene*, Editura Universul Juridic, București, 2002;
7. Spence, David, *Comisia Europeană*, Editura Monitorul Oficial, București, 2008;
8. www.dexonline.ro, ultima oară verificat la data de 10.01.2009 ora 14.30.

Comisia Europeană, actor supranațional tipic?

Ionela Alina MOGOȘ

Abstract: This paper's aim is to investigate if the essential elements of the European Commission are complementary of those of a classic supranational institution. I consider that the supranationality of the Commission can be analyzed from three points of view: the normative one, the commissioner's behavior's one and the state's one. I think that this institution is not yet a typical supranational actor, so I won't analyze the elements that confirm the supranationalism of the Commission, but the ones which infirm it.

Keywords: The European Commission, supranational institution, treaties, commissioners, national interests, the competence transfer, the decision making mechanism, governance.

Abstract: Prin aceasta lucrare imi propun sa cercetez daca elementele definitorii ale Comisiei Europene sunt complementare cu cele caracteristice unei institutii supranationale clasice. Consider ca supranationalitatea Comisiei poate fi analizata din trei perspective: normative, la nivelul comportamentelor comisarilor si din perspective statelor. Parerea mea este ca aceasta institutie nu este inca un actor supranational tipic, asa ca nu voi analiza elementele care confirma supranationalismul Comisiei, ci voi aduce argumente pentru a-l infirma.

Cuvinte cheie: Comisia Europeana, institutie supranationala, tratate, comisari, interese nationale, transfer de competenta, mecanism de luare a deciziei, guvernanta.

Se consideră că politica executivă a Uniunii Europene este legată de delegare și control; delegarea funcțiilor de creare a politicilor unei instituții supranaționale și stabilirea mecanismelor de control. Comisia Europeană a fost beneficiarul principal al acestei delegări, tot ea "beneficiind" și mecanismele care-i controlează activitatea, cel mai important fiind Comitologia (Franchino 2000, p64). Pornind de la aceste idei, Comisia vine adesea definită ca fiind "un colegiu care trebuie să reprezinte interesul general al Comunității" (Defarges 2002, p39), cu alte cuvinte ca fiind o instituție supranațională care servește interesului comunitar și nu celui al statelor membre.

Prin această lucrare îmi propun să cercetez dacă elementele definitorii ale Comisiei Europene sunt complementare cu cele caracteristice unei instituții supranaționale clasice. Consider că supranaționalitatea Comisiei poate fi analizată din trei perspective: **normativă** sau la nivel teoretic - așa cum se vorbește despre Comisie în tratate, **la nivelul comportamentului comisarilor** - dacă sunt sau nu influențați de interesele naționale, dacă se percep pe sine ca lucrând într-o instituție supranațională și nu în ultimul rând **din perspectiva statelor** - modul în care acestea percep și încearcă să influențeze Comisia. Mă voi concentra pe elementele care infirmă caracterul supranațional al Comisiei, părerea mea fiind că această instituție nu este încă un actor supranațional tipic. Nu voi analiza elementele care confirmă supranaționalismul Comisiei, ci voi aduce argumente pentru a-l infirma.

Metodologia acestei cercetări constă în analiza unor documente, studii cu privire la tema tratată în această lucrare.

Cadrul teoretic al cercetării

Important pentru o bună înțelegere a temei este stabilirea unui cadru teoretic. Defarges, Ph (2002, pp36-37) definește supranaționalitatea ca fiind o combinație de două elemente: transferul de competență de la statele membre implicate în proces către o personalitate juridică superioară și un mecanism integrat de decizie. Primul element presupune transmiterea unor atribuții ale statelor implicate către o entitate juridică superioară. Uniunea Europeană nu dispune încă de personalitate juridică, de aceea transferul de competențe are loc pentru moment doar la nivelul Comunităților Europene (pilonul I instituit prin Maastricht). Deciziile sunt luate în moduri specifice: propunerea făcută de o autoritate independentă (Comisia Europeană), vot din partea instituției ce deține puterea decizională (Consiliul de Miniștri), participarea la luarea deciziilor a unei reprezentări a popoarelor (Parlamentul European) și implementarea de către state sub controlul Comisiei.

Stone Sweet și Sandholtz (citați în Tsebelis și Garrett 1999, p6) analizează ceea ce ei numesc a fi "guvernarea supranațională" la nivelul Uniunii. Ei afirmă că "integrarea este procesul prin care Comisia gradual înlocuiește statul național în toate funcțiile sale." Ei privesc procesul de luare a deciziei ca fiind înrădăcinat în procese provocate și susținute de extinderea societății transnaționale, în activitățile organizațiilor supranaționale, și în creșterea numărului de reguli supranaționale, toate acestea reducând capacitatea statelor membre de a controla rezultatele. (Tsebelis și Garrett 1999, p 7). Acesta poate fi considerată un alt mod de a defini supranaționalismul.

Foarte importantă este teoria lui Joseph Weiler (citat în Leal-Arcas 2006). El consideră că a vorbi despre "comunitate în sens literal al cuvintelor "peste" și "deasupra" statelor individuale este o definiție prea generală și prea demodată a sistemului". Prin această afirmație dorind să sublinieze că în structura și procesul UE sunt prezente "părți și elemente întâlnite la

guvernele naționale" (Leal-Arcas 2006,p 7). El împarte procesul decizional în faze și perioade caracterizate de diferite nivele de supranaționalism. Face distincția între supranaționalismul normativ și cel decizional. Cel normativ are de-a face cu relațiile și ierarhia care există între politicile și mecanismele legale ale UE și cele ale statelor membre, care trebuiesc intercorelate. Cel decizional se referă la cadrul instituțional și procesul de luare a deciziei prin care politicile UE sunt inițiate, dezbătute, promulgate și executate. Aceste două tipuri corespund abordării juridice (supranaționalismul normativ) - responsabilă cu relațiile formale, demarcarea competențelor și rezolvarea conflictelor - și abordării politice (cel decizional) legată de cooperarea și coordonarea diferitelor elemente din asocierea statelor (Leal-Arcas 2006, pp7-9).

Preocupări cu privire la definirea supranaționalismului le-au avut și Schuman în 1950, care credea că supranaționalismul garantează existența democrației, privea supranaționalismul ca cedarea din partea statelor membre a unei părți din suveranitatea lor unei instituții supranaționale și apoi crearea unei suveranități supranaționale, și Monnet în 1955 care era fermecat de ideea supranaționalismului afirmând că a devenit insuficientă cooperarea între guverne și că e necesar ca statele să delege din autoritatea lor instituțiilor supranaționale. Pentru Schuman și Monnet plasarea autorității europene deasupra națiunilor oferea soluția pentru rezolvarea problemelor cauzate de egoismul statelor naționale (citați în Ruszkowski 2006, pp3-4).

Ipoteza:

Este Comisia Europeană un actor supranațional în adevăratul sens al cuvântului? Dacă nu prezintă alte caracteristici decât cele ale unei instituții supranaționale, atunci se poate afirma că este un actor instituțional supranațional.

Ipoteza va fi testată la nivel teoretic, sociologic-comportamental din prisma comisarilor și la nivel statal, respectiv felul în care se raportează statele membre la această instituție a Uniunii Europene.

Nivelul teoretic - probleme cu privire la supranaționalismul Comisiei Europene generate de prevederile tratatelor

Tratatele consemnează caracteristica de instituție supranațională a Comisiei: conform Tratatului Constitutiv al CE "membrii Comisiei își exercită funcțiile cu absolută independență și în interesul general al Comunității" (Bărbulescu 2008, p 287).

La început Înalta Autoritate creată prin TCECO, ca instituție independentă de cele 6 state membre era formată din 6 persoane numite de comun acord de către guvernele statelor membre (Bărbulescu 2008, p43). Se constată că la început a lipsit condiția cu privire la numirea membrilor Comisiei de către fiecare stat în parte.

Prin Tratatul de la Roma din 1957, nou creată Comunitate Economică Europeană se menționează că aceasta va avea o "Comisie formată din nouă membri, aleși în funcție de competența lor generală și care oferă toate garanțiile de independență ". Membrii erau numiți de către guvernele statelor membre de comun acord și nu puteau exista mai mult de doi membri având cetățenia aceluiași stat (Tratatul de la Roma, art. 157). Aceste prevederi par a reda caracteristici ale unei instituții supranaționale, deși prevederea potrivit căreia membrii trebuiau să fie cetățeni ai celor 6 state membre, contrazice în mică măsură caracterul supranațional, deoarece în cazul unei astfel de instituții nu este necesară o astfel de prevedere, membrii Comisiei ar fi trebuit să poată fi numiți indiferent de naționalitate. Totuși după cum voi demonstra în cele ce urmează aceste prevederi sunt cele mai apropiate de cele care ar trebui să vizeze o instituție supranațională. Prin Tratatul de Fuziune Înalta Autoritate este substituită Comisiei Comunității Economice

Europene și este adăugată condiția cu privire la "repartizarea pe țări a Comisarilor" - "Fiecare stat are dreptul să propună cel puțin o personalitate pentru a face parte din Comisie. La rigoare, deoarece Comisia reprezintă interesul comunitar, și nu pe cel al statelor, nu ar trebui să existe nicio relație între comisari și țările de origine" (Bărbulescu 2001,p154). Așa cum afirmă Bărbulescu (2001, p154) distribuția pe state nu are sens în contextul unei instituții supranaționale.

Prin faptul că fiecare stat mare, respectiv Franța, Italia și Germania aveau dreptul la câte 2 membri în Comisie, iar statele mici la câte unul se înregistrează o nouă problemă cu privire la caracterul supranațional al Comisiei, în cadrul căreia se pare că se făcea ca și în cazul Consiliului o "repartizare a puterii în funcție de mărimea demografică" (Bărbulescu 2001, p154). Această reprezentare , după cum vor constata și statele mari în cadrul Conferinței de la Amsterdam, care s-a finalizat cu Tratatul de la Amsterdam, nu are niciun sens în contextul în care Comisia nu este o instituție de reprezentare a intereselor statelor și această opțiune de reprezentare egală în Comisie a statelor membre o transformau într-o instituție interguvernamentală, de tipul Consiliului (Bărbulescu 2008, p311). Deși a fost recunoscută necesitatea reducerii numărului comisarilor pentru a "salva principiul conform căruia Comisia este o instituție de tip federal și nu interguvernamental" (Bărbulescu 2008, p311), prin Nisa se ajunge la soluția ca statele mari să renunțe la un membru și astfel numărul comisarilor va fi egal cu cel al statelor membre, astăzi fiind egal cu 27. Lucru care contrazice supranaționalitatea Comisiei și o asemănându-se și mai mult cu Consiliul (Defarges 2002, p40).

Problema va fi parțial rezolvată prin ratificarea Tratatului Lisabona prin care se stipulează că numărul comisarilor va fi redus la 2/3 din numărul țărilor și statele vor avea pe rând câte un comisar. Am spus parțial pentru că această formulă ar putea aduce alte atingeri cu privire la supranaționalismul

Comisiei, din punct de vedere al profesionalismului persoanelor numite, dacă vor fi ele capabile să renunțe ușor în aceste condiții la interesele naționale și din partea statelor membre, care cu greu vor să renunțe la comisar, în sensul că acestea ar putea fi tentate să trimită persoane loiale statului.

Supranaționalismul Comisiei , implicații ale comportamentului Comisarilor

Faptul că membrii Comisiei sunt numiți de către guvernele statelor membre ridică adesea îndoiele cu privire la caracterul de instituție comunitară independentă. Thomson (2007, p 169) afirmă că "numirea comisarilor de către guvernele statelor membre, îi umple pe comisari cu sensibilități cu privire la interesele naționale". Egeberg (citată în Thomson 2007,p171) consideră că atitudinea comisarilor e cel puțin parțial condiționată de "rolul lor în Comisie" și de rolul portofoliului de Comisar, afirmând că acestea redau independența comisarilor față de statele membre de origine. Chiar dacă în practică nu se constată amestecul guvernelor statelor membre asupra propriilor comisari, nu este eliminată posibilitatea ca aceștia să nu dezvolte "sensibilități ale comisarilor față de probleme specifice ale țării de origine."(Bărbulescu 2001,p154)

Existând cerința ca cel trimis ca membru al Comisiei să aibă competență profesională, statele membre trimit persoane cu experiență anterioară, uneori chiar foști miniștri. Oare aceste persoane cu o carieră în administrație, politică se pot detașa total de afinitățile pe care le-au dezvoltat, sau la devotamentul de țară? De-a lungul acestei secțiuni voi încerca să răspund acestei întrebări.

Teoretic, acestor comisari li se asigură independența de statele membre prin tratate. Tratatele interzic membrilor Comisiei solicitarea sau acceptarea de instrucțiuni de la guverne sau alte organisme și solicitarea altor activități remunerate sau nu, pe durata mandatului de comisar (Bărbulescu 2001,

p155). Faptul că desemnarea membrilor Comisiei se face în două etape în prezent, prin Tratatul Maastricht și Amsterdam: în primă fază guvernele statelor membre propun un Președinte al Comisiei care va fi supus votului Parlamentului European, iar apoi guvernele statelor membre împreună cu Președintele Comisiei stabilesc o listă de comisari care va fi supusă și ea votului Parlamentului European, asigură Comisiei independența față de Consiliu. Însă din faptul că membrii sunt propuși de guvernele naționale decurg o serie de îndoieli cu privire la capacitatea acelor comisari de a rămâne neutri și de a promova interesul comunitar, nu pe cel național (Defarges 2000 ,p40).

Thomson (2007,p172) își pune întrebarea: "de ce comisarii ar vrea să urmeze interesele statelor membre din care provin?" Încearcă să demonstreze în ce măsură comisarii responsabili într-un domeniu și care manifestă poziții asemănătoare statului membru de origine, pot determina aprobarea unei legi pe care acele state o simpatizează. Pentru aceasta folosește ca exemplu inițiativa Comisiei Prodi din 1999 de a reduce ajutoarele date industriei pescuitului. Propunerea a fost aprobată în final, deși statele membre au avut poziții foarte diferite, de la continuarea acordării subvențiilor (Belgia) la abandonarea suportului financiar (Germania). Interesant este că propunerea aprobată a fost susținută de Italia, stat al cărei reprezentant în Comisie era cel care inițiasse propunerea, Bonino, comisar al Departamentului General Pescuit. Acesta este un caz care pune sub semnul întrebării profesionalismul lui Bonino și care dovedește că uneori printr-un om important în Comisie interesul statului poate coincide cu cel al Comisiei (Thomson 2007, pp176-180).

Felul în care se votează în Consiliu, susține Thomson (2007, p188) influențează poziția membrilor Comisiei în raport cu statul a cărei cetățenii o posedă. Sub unanimitate, unui comisar îi este greu să promoveze o inițiativă care este dorită de statul membru, deoarece trebuie ca propunerea să treacă

de vot, deci să fie pe placul tuturor Statelor Membre, cu alte cuvinte când regula este unanimitatea, posibilitate ca un membru al Comisiei să manifeste preferințe pentru o lege care ar favoriza interesul țării sale mamă este redusă. Sub votul unde este necesară majoritatea calificată această posibilitate crește conform celor afirmate de Thomson. Tot Thomson (2007, p189) este de părere că membrii Comisiei sunt influențați de faptul că după ce-și încheie mandatul de comisar, de guvernele lor naționale depind viitoarele posturi pe care le vor ocupa, ceea ce ar putea duce la teama unui comisar de a promova anumite politici în interesul comunitar în detrimentul celui național.

Convinși de rolul proeminent pe care comisarii și funcționarii din spatele lor îl au în procesul decizional al UE- inițiază legi, sunt motorul integrării-, Aberbach, Rockman și Putnam (citați în Hooghe 1999,p436) sunt interesați de studiul orientărilor politice ale acestor indivizi. La fel este și Hooghe (1999) care a realizat un studiu pe opiniile comisarilor și ale birocratilor din spatele lor pentru a determina felul în care se raportează ei la Comisie, ca la o instituție supranațională sau ca la una interguvernamentală? În urma datelor strânse de el se poate face un tipar al comportamentului supranaționalist așa cum în percep comisarii și alți funcționari: pentru un supranaționalist problema dominantă în politica UE este legată de integrarea Europeană, a construi Europa înseamnă a o face mai democratică, sarcina Comisiei este să promoveze cetățenia europeană; un supranaționalist este gata să se lupte cu celelalte instituții pentru a proteja prerogativele Comisiei. "Supranaționaliștii sunt animale politice cu un punct de vedere radical asupra Europei." (Hooghe 1999, p 439). Tot în studiul lui Hooghe se afirmă importanța socializării indivizilor în cadrul Comisiei pentru atitudinile lor viitoare. Mediul din care provin comisarii determină și el comportamentul pe care ei îl vor dezvolta.

Deși sunt cazuri rare cunoscute ale comisarilor care au promovat interesele naționale există suspiciuni cu privire la detașarea de care aceștia ca ființe subiective pot da dovadă. Atâta timp cât ei sunt foști politicieni, diplomați, administratori, cariera lor ulterioară depinde de guvernele naționale comisarii există posibilitatea ca aceștia să aibă abateri de la rolul de instituție comunitară independentă. În afară de acest risc există studii care conțin declarații ale oficialilor Comisiei care au puncte de vedere mai mult interguvernamentaliste decât supranaționale.

Felul în care statele membre afectează supranaționalismul Comisiei

De-a lungul timpului statele membre au adus prejudicii caracterului supranațional al Comisiei, demonstrând că nu prea înțeleg, sau că nu vor să înțeleagă ce presupune această caracteristică. Afirmatia mi-o argumentez referindu-mă la pozițiile contradictorii ale statelor cu privire la numărul comisarilor. Când statele mici nu au vrut să renunțe la reprezentarea lor în Comisie de către un comisar au demonstrat că se raportează greșit la ceea ce se vrea a fi o instituție supranațională. Dorința de reprezentare în Comisie nu este justificată, deoarece Comisia reprezintă interesul comun general, nu pe cel al statelor. Faptul că nu au dorit până în prezent renunțarea la un comisar permanent arată că acestea consideră că pot influența politicile UE prin comisari, ceea ce ne face să ne întoarcem iar la problema capacității comisarilor de a acționa independent de interesul național. Cazul recent al Irlandei care nu a ratificat Tratatul Lisabona unul din motive reprezentându-l pierderea comisarului permanent, întărește afirmația anterioară.

Doring(2007, p215) afirmă că guvernele statelor membre propun drept comisari oameni cu preferințe comune, cu alte cuvinte se asigură că interesele lor vor fi reprezentate în Comisie prin numirea unor persoane loiale statului. Comisarii numiți sunt de obicei membri ai guvernului intern sau afiliați ai partidelor. Doring susține că interesele statelor membre diferă de

cele ale statelor mari, lucru observat și de-a lungul timpului. Statele mici trimit persoane loiale statului, deoarece sunt mult mai interesate de instituțiile europene în care văd un mijloc de a-și promova interesele (Doring 2007, p215). Deși, afirmă Doring (2007, p218), probabilitatea ca un stat mic să trimită persoane afiliate politic este mare, sunt state mici care au trimis mereu membrii fie ai partidului aflat la putere, fie cu nicio legătură de partid (Luxemburg și Danemarca). La nivelul statelor mari Doring (2007,p219) nu a identificat un tipar al numirii comisarilor. Doar Marea Britanie și Spania trimit mereu câte doi reprezentanți ai celor două partide importante în lupta politică națională. În ultimii ani s-a constatat că statele au numit membri afiliați politic, cu funcții din ce în ce mai importante în stat. Spre exemplu, la nivelul Președintelui Comisiei s-a pornit de la funcția de ministru (Walter Hallestein), ultimele trei președinții au fost asigurate de foști prim miniștri ai statelor de origine. Actuala Comisie Barroso nu are niciun membru fără experiență politică (Doring 2007, pp220-221).

Aceste lucruri întăresc ideea că statele membre nu concep Comisia ca o instituție supranațională tipică, ci încearcă să influențeze prin comisari procesul decizional al UE, deoarece de la Comisie pleacă propunerile.

Prin ratificarea Tratatului Lisabona se poate spori această influență a statelor membre asupra comisarilor pe care-i numește, deoarece "cum comisarul va deveni o resursă limitată, guvernele naționale vor face tot posibilul să se asigure că vor propune comisari cu adevărat sensibili interesului național" (Thomson 2007,p190). În acest caz, cred că vor crește suspiciunile cu privire la devotamentul comisarilor față de valorile și interesul comunitar .

*

Având în vedere carențele din tratate, comportamentele comisarilor și felul în care statele membre doresc să influențeze deciziile Comisiei prin oamenii pe care-i propun, caracterul supranațional al Comisiei este mult mai des

infirmitate de acestea decât confirmat. Sunt mult mai multe elemente care neagă existența supranaționalismului la nivelul Comisiei decât cele care îl susțin. Comisia Europeană se vrea a fi o instituție supranațională, din multe puncte de vedere reușește să fie una, însă sunt numeroase probleme care mă determină să afirm că mai sunt câteva etape de parcurs până la a putea afirma că este o instituție supranațională tipică.

Bibliografie

Bărbulescu, I. Gh., 2001, *UNIUNEA EUROPEANĂ-Aprofundare și extindere: de la Comunitățile Europene la Uniunea Europeană*, Ed. Trei, București

Bărbulescu, I. Gh., 2008, *Procesul decizional în Uniunea Europeană*, Ed. Polirom, Iași.

Defarges, Ph., 2002, *Institutiile Europene*, trad.: Lică Doina și Pecican Ovidiu Ed. Amacord, Timișoara.

Doring, Holger, 2007, "The Composition of the College of Commissioners: Patterns of Delegation", *European Union Politics*, pp.207-227, <<http://eup.sagepub.com/cgi/content/abstract/8/2/207>>.

Franchino, Fabio, 2000, "Control of the Commission's Executive Functions: Uncertainty, Conflict and Decision Rules", *European Union Politics*, pp.63-92, <<http://eup.sagepub.com/cgi/content/abstract/1/1/63>>.

Hooghe, Lisbet, 1999, "Supranational Activist or Intergovernmental Agents?: Explaining the Orientations of Senior Commission Officials toward European Integration", *Comparative Political Studies*, pp.435-463, <<http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/32/4/435>>.

Leal-Arcas, Rafael, 2006, "Theories of Supranationalism in the EU", *The Berkley Electronic Press*, accesat 3 ianuarie 2008, <<http://law.bepress.com/expresso/eps/1790>>.

Ruszkowski, Janus, 2006, " Supranationalism as a challenge for the European Union in the globalized world", accesat 6 ianuarie 2009, <<http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/jm/more/confglobal06/contribution-ruszkowski.pdf>>.

Thomson, Robert, 2007, " National Actors in International Organizations: The Case of the European Commission", *Comparative Political Studies* , pp.169-192, <<http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/41/2/169>>.

Tsebelis, George și Garrett Geoffrey, 1999 " The institutional determinants of Supranationalism in the European Union" , The Institutional Determinants of Supranationalism in the European Union” *European Union Studies Association (EUSA)*, accesat 29 decembrie 2008, <<http://aei.pitt.edu/2407/>>.

Deficitul democratic în Uniunea Europeană – cazul Parlamentului European

Andra-Carmen RUSU

Abstract: The theme of this review is the democratic deficit in the institutional structures of the European Union with a case study of the European Parliament. I introduce the necessary notions of legitimacy, democracy, democratic deficit and present the arguments of some of the theorists in field. Following the hypothesis that the European Parliament, through its structure and development, is the institution that tries to reduce the democratic deficit in the European Union, I analyze to what extent this is being done.

Keywords: European Union, European Parliament, the democratic deficit, legitimacy, European elections, the public sphere, citizens.

Abstract: Tema referatului este deficitul democratic la nivelul structurilor instituționale ale Uniunii Europene cu studiu pe cazul Parlamentului European. Introduc noțiunile necesare de legitimitate, democrație, deficit democratic și prezint argumentele câtorva teoreticieni din domeniu. Plec de la ipoteza conform căreia Parlamentul European este, prin prisma structurii și a dezvoltării competențelor sale, instituția care încearcă să reducă deficitul democratic la nivelul Uniunii Europene și analizez în ce măsură acest lucru se realizează.

Cuvinte cheie: Uniunea Europeană, Parlament European, deficit democratic, legitimitate, alegeri europene, sferă publică, cetățeni.

Cuprins:

- I. Deficitul democratic și Uniunea Europeană
- II. Cadrul teoretic – Weiler și Moravcsik
- III. Parlamentul European – soluție sau parte a problemei?
 - III.1. Legitimitatea Parlamentului European. Alegeri directe prin sufragiu universal, dar nu „alegeri europene”
 - III.2. Puterea decizională a Parlamentului European
 - III.3. Perspectiva sociologică asupra democratizării Parlamentului European
- IV. Concluzii

I. Deficitul democratic și Uniunea Europeană

Una din criticile aduse Uniunii Europene, atât de susținători ai proiectului european, care propun o mai mare responsabilitate democratică la nivel supranațional, dar și de opozanții ideii de Uniune Europeană, care nu sunt de acord cu diminuarea suveranității naționale, este „deficitul democratic” al acesteia. Pentru a înțelege acest concept, este însă nevoie de o clarificare a noțiunilor de „legitimitate”, dar și „democrație”, aceasta fiind cel mai puternic instrument al legitimității. În cuvintele lui Lynn Dobson și ale lui Weale Albert, așa cum îi citează Lașan (2008, pp. 18-19), legitimitatea se conturează atunci când:

Persoanele supuse unor reguli obligatorii, impuse de autoritățile politice, trebuie să accepte că instituțiile politice care fac aceste reguli au dreptul de a le face.

În ceea ce privește termenul „democrație”, acesta cunoaște în literatura de specialitate o gamă largă de definiții. Mă voi opri asupra uneia dintre ele pentru a sublinia principalele caracteristici ale conceptului:

Democrația politică modernă este un sistem de guvernare în care conducătorii sunt permanent răspunzători pentru acțiunile lor în spațiul public față de cetățeni, care acționează indirect, prin procesul de competiție și cooperare care are loc între reprezentanții lor aleși. (Schmitter, Karl 1991, p.76)

Pornind de la definiția de mai sus, putem spune că problema deficitului democratic pleacă de la lipsa unui set de instituții direct responsabile în fața sferei publice și continuă cu lipsa unor „cetățeni europeni”. Pentru a înțelege conceptul este nevoie de o trasare a aspectelor acestuia, însă literatura de specialitate a abordat acest subiect în numeroase moduri, de aceea nu are o definiție standard. Astfel, voi alege definiția lui Williams, așa cum îl citează Katz (2000, p.4):

Deficitul democratic este diferența dintre puterile transferate la nivelul Comunității și controlul Parlamentului ales asupra acestora.

Deși în prezent este una din cele mai dezbătute probleme legate de Uniunea Europeană, la momentul constituirii primei faze a ceea ce se va căpăta numele de UE¹, deficitul democratic nu reprezenta un pericol în principal pentru că această comunitate avea o bază economică și era reglementată de dreptul internațional. Dezvoltarea deficitului democratic a început odată cu dezbaterile pentru adoptarea Actului Unic European² care a extins votul majorității calificate, reducând astfel dreptul de veto și puterea statelor membre (Avbelj, 2005). Un alt factor ce a contribuit la adâncirea

¹ Tratatul de la Maastricht din 1992 este cel care transformă oficial cele 3 Comunități în Uniunea Europeană: CECO-fondată prin Tratatul de la Paris ce a intrat în vigoare în 1952, CEE-fondată prin primul Tratat de la Roma intrat în vigoare în 1958 și CEEA-fondată în martie 1958 prin al doilea tratat de la Roma.

² Actul Unic European a fost semnat la 17 februarie 1986 de 9 din cele 12 state membre și la 28 februarie 1986, de celelalte 3: Italia, Danemarca și Grecia. AUE a intrat în vigoare la 1 iulie 1987.

deficitului democratic este dezvoltarea dreptului comunitar, a cărui aplicare este departe de a fi democratică având în vedere faptul că cele două instituții cu putere legislativă – Comisia Europeană și Consiliul de Miniștri al Uniunii Europene – nu au niciun fel de legitimitate democratică, Parlamentul European fiind singura instituție unde membrii sunt aleși prin sufragiu universal de către cetățenii statelor membre, cu toate că acest proces electoral are anumite carențe democratice de asemenea¹. În plus, până la adoptarea Actului Unic European, Parlamentul nu avea niciun fel de putere legislativă.

Potrivit studiului lui Abromeit (Struguț 2008, p. 26) există un deficit triplu și anume lipsa unei apartenențe la o identitate colectivă europeană, lipsa unor dezbateri publice privind politicile Uniunii Europene și lipsa unei infrastructuri instituționale care să asigure responsabilitatea politică în fața unui corp electoral european. În primul rând, este evidentă necesitatea creării unei identități transnaționale egal împărtășite și asumate de cetățenii statelor membre UE, însă diferențele culturale, religioase, sociale, de tradiție și istorie ridică bariere în calea unei comuniuni a identităților (Sâmboan 2006, p.2). În al doilea rând, Uniunea Europeană este un organism politic complex cu un proces decizional opac, aparent inaccesibil și greu de înțeles pentru cetățeanul obișnuit. De asemenea, lipsa unui corp instituțional care să răspundă în fața cetățenilor pentru deciziile politice adâncește acest deficit democratic vizibil la atât de multe niveluri. Uniunea Europeană adoptă politici care nu sunt susținute de o majoritate a cetățenilor, guvernele întreprinzând la nivel european politici pe care nu le pot adopta la nivel național unde sunt constrânse de alte structuri instituționale (Follesdal, Hix 2005, p. 6).

¹ Voi detalia această problemă în capitolul al treilea.

II. Cadrul teoretic – Weiler și Moravcsik

Deficitul democratic la nivelul întregii Uniuni Europene se reflectă diferit în cadrul fiecăreia dintre instituțiile sale, însă nu acesta este scopul lucrării prezente, ci analizarea aspectelor problemei la nivelul Parlamentului European. Astfel, ipoteza de la care pornesc este aceea conform căreia Parlamentul European este instituția care are rolul de a reduce acest deficit de legitimitate și democrație, iar în construcția analizei folosesc argumentele teoreticienilor Weiler și Moravcsik, pe care urmează să le detaliez.

Termenul „deficit democratic” nu are o singură semnificație asupra căreia să cadă de acord literatura de specialitate. Din acest motiv, la mijlocul anilor 1990, Joseph Weiler a încercat să găsească o „versiune standard” a noțiunii, pe care a construit-o în jurul a cinci argumente principale (Follesdal, Hix 2005, pp. 4-6).

În primul rând, integrarea europeană a însemnat o creștere a puterilor executive și o reducere a puterii parlamentelor naționale. La nivelul statelor membre, structurile guvernamentale sunt responsabile în fața cetățenilor prin intermediul parlamentelor, însă la nivelul Uniunii Europene, Parlamentul nu are putere de control asupra forțelor executive. Astfel, al doilea argument se conturează plecând de la lipsa de puteri a Parlamentului European în comparație cu cea a guvernelor din Consiliu. Majoritatea teoreticienilor consideră că aceasta este principala sursă a lacunelor democratice. În al treilea rând, Weiler identifică lipsa unor alegeri europene omogene, cu un sistem electoral unic, și mai degrabă existența unor alegeri naționale unde cetățenii își desemnează mai întâi, un guvern care să îi reprezinte în Consiliu, și apoi deputați europeni pe care îi percep ca membri de partide naționale, nicidecum membri ai partidelor europene. Al patrulea argument explică acest lucru prin faptul că alegătorii nu se simt apropiați de instituțiile Uniunii Europene și nu pot stabili o legătură psihologică așa cum fac cu

instituțiile naționale. În ultimul rând, viziunea social-democrată argumentează că politicile Uniunii Europene nu reflectă preferințele cetățenilor, ci mai degrabă pe cele ale grupurilor de interese și firmelor multinaționale din cauza lipsei unor constrângeri pentru reprezentanții lor precum cele existente la nivel național.

Andrew Moravcsik este cel care aduce contraargumente la teoria lui Weiler, înclinând balanța spre un deficit democratic nu atât de adânc. El răspunde la patru dintre problemele de mai sus (Follesdal, Hix 2005, pp. 8-9). Astfel, în legătură cu lipsa de responsabilitate a instituțiilor europene în fața cetățenilor, Moravcsik explică, pornind de la caracterul interguvernamental al Uniunii, că deciziile luate la nivelul Consiliului de către aceleași guverne care adoptă politici la nivelul statelor membre le aduc acestora aceeași responsabilitate în fața cetățenilor. În al doilea rând, ca răspuns la critica unui Parlament prea slab din punct de vedere decizional, el argumentează că cea mai importantă dezvoltare instituțională a Uniunii Europene a cunoscut-o Parlamentul, al cărui rol a crescut cu fiecare tratat. În al treilea aspect, cel al opacității Uniunii Europene, Moravcsik spune că tocmai datorită atenției care s-a dat acestei probleme, mai ales din partea mass-mediei, UE s-a transformat într-un sistem mult mai transparent, iar cetățenii au acces liber la documente și informații cu privire la acțiunile desfășurate la nivel european. În ceea ce privește ultimul argument, cel socio-democratic, el consideră că politicile Uniunii nu funcționează în favoarea anumitor grupuri, ci tocmai prin procesul decizional complex (unanimitate în adoptarea tratatelor, unanimitate în Consiliu sau majoritate în Comisie plus majoritate calificată în Consiliu și majoritate absolută în Parlament) este imposibilă favorizarea unui set de interese private.

III. Parlamentul European – soluție sau parte a problemei?

Având în vedere faptul că Parlamentul European este singurul parlament multinațional din lume ales în mod direct prin sufragiu universal, dar și singura instituție a Uniunii Europene a căror membri sunt aleși, este evident faptul că el joacă un rol principal în analizarea deficitului democratic la nivel european. Pe de o parte dispune de anumite mecanisme prin care poate corecta deficitul democratic la nivel supranațional, însă din cauza asocierii cu parlamentele naționale ale căror funcții vitale într-o democrație – reprezentarea, decizia și supravegherea executivului – nu le poate îndeplini în totalitate, Parlamentul European este privit ca o parte a problemei (Lașan 2008, p. 21).

Pentru a putea analiza în ce măsură PE reduce sau adâncește acest deficit democratic, voi aduce în discuție trei aspecte ale problemei argumentându-le atât pro, dar și contra – faptul că PE este singura instituție a Uniunii ai căror membri sunt aleși direct, creșterea puterilor acestuia prin intermediul tratatelor și cum este perceput de către cetățenii statelor membre.

III.1. Legitimitatea Parlamentului European. Alegeri directe prin sufragiu universal, dar nu „alegeri europene”

Între anii 1952 și 1979, deputații din Parlamentul European erau desemnați de către parlamentele naționale, în funcție de tipul de parlament statele membre distribuindu-și numărul de mandate ce le reveneau. Astfel, la 20 septembrie 1976, Consiliul a adoptat o Decizie privind organizarea alegerilor prin sufragiu direct și universal, iar începând cu anul 1979 au fost organizate, la fiecare cinci ani, alegeri directe pentru PE. Alegerile se desfășoară în fiecare stat membru conform dispozițiilor naționale specifice

deoarece, cu toate că decizia prevedea o procedură unică, Marea Britanie s-a opus, dorind să mențină sistemul majoritar cu un singur tur de scrutin (Bărbulescu 2008, pp. 192-193).

Sufragiul universal și organizarea de alegeri periodice sunt elementele cheie ale unei democrații, asigurând reprezentativitatea cetățenilor. Prin introducerea în 1979 a alegerilor directe pentru PE, Uniunea Europeană a încercat astfel să capete influență democratică, fiind criticată permanent pentru deficitul democratic și opacitatea procesului de integrare, așa cum a afirmat și Leo Tindemans în 1975, citat de Andersen și Eliassen (1996, p.189): „Alegerile directe...vor oferi Comunității autoritate politică și vor întări legitimitatea democratică a întregului aparat instituțional european”. Rolul alegerilor europene era unul dublu, pe de o parte să sporească legitimitatea directă a Comunității Europene, iar pe de alta să-i consolideze natura democratică prin asigurarea participării publice la luarea deciziilor. Dobândirea legitimității era importantă deoarece explica modul în care puterea este exercitată și oferea reprezentanților direcți ai cetățenilor capacitatea de a supraveghea Comunitatea Europeană.

Rezultatul implementării în timp a alegerilor directe, însă, nu a răspuns în totalitate criticilor aduse la adresa unui deficit democratic al Uniunii. Legitimitatea democratică presupune că autoritatea guvernământului este acceptată, fapt ce nu poate fi dedus din organizarea alegerilor europene, Weiler (Blondel, Sinnott, Svensson 1998, pp. 4-5) afirmând că „nimeni din cei ce votează la alegerile europene nu percepe că ar afecta în vreun fel deciziile politice la nivel european și cu siguranță nu înțeleg participarea lor ca fiind o aprobare sau o respingere a guvernământului european”.

În primul rând, cu ocazia alegerilor europene, cetățenii statelor membre constată că sunt departe de a constitui un singur popor, o singură identitate colectivă și că mai degrabă formează douăzeci și șapte de popoare diferite, care votează în date diferite, în regimuri juridice diferite candidați propuși de

partidele naționale. Nu există o listă unică la nivelul întregii Uniuni Europene de unde cetățenii să aleagă, cum nu există nici candidați propuși de partidele europene, ci candidați reprezentând partidele naționale cu o campanie axată pe problemele statului, și nu pe probleme comunitare. Astfel, prima critică adusă alegerilor europene este că de fapt ele sunt alegeri naționale de ordinul doi, așa cum afirmă Herman Schmitt (Lașan 2008, p. 23) în studiul său: elementele alegerilor naționale de ordinul doi caracterizează alegerile europene din 2004 – participarea este mai scăzută decât la alegerile naționale și partidele aflate la guvernământ pierd în favoarea partidelor din opoziție. În plus, prezența la vot a cetățenilor europeni a scăzut de la primele alegeri din 1979, când 62% dintre alegători s-au prezentat la urne, până în 2004, când prezența la vot a fost de 45,5%, conform statisticilor Parlamentului¹.

Toate aceste caracteristici ale alegerilor europene influențează dezvoltarea deficitului democratic, așa cum observă Lașan (2008, pp. 23-24). Astfel, prezența scăzută la vot nu semnifică preferințe anti-europene ale alegătorilor, ci e pur și simplu o consecință a faptului că alegerile nu le oferă acestora alternative viabile, cu adevărat importante în procesul decizional european. De asemenea, partidele naționale nu se prezintă în alegeri ca fiind afiliate partidelor europene, ci își construiesc campaniile pe baza problemelor de ordin național.

III.2. Puterea decizională a Parlamentului European

Faptul că PE este singura instituție a Uniunii Europene care se bazează pe o oarecare legitimitate democratică, așa cum am demonstrat, nu

¹ Această statistică este prezentă pe pagina Parlamentului European, accesată în data de 5 ianuarie 2009 <
http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/008-43313-336-12-49-901-20081201STO43289-2008-01-12-2008/default_ro.htm >

este de ajuns în încercarea de a combate deficitul democratic cu care se confruntă Uniunea. O altă metodă care contribuie la aceasta este creșterea importanței rolului Parlamentului în sistemul decizional european și asta pentru că legitimitatea se bazează și pe capacitatea instituției de a oferi cetățenilor încredere în eficacitatea sa. Deficitul democratic al Uniunii pornește și de la faptul că executivul și legislativul nu funcționează în același mod ca la nivelul statelor membre: Parlamentul nu determină componența sau durata mandatelor Comisiei sau Consiliului. În plus, PE nu are puteri legislative complete, în comparație cu parlamentele naționale.

Soluția propusă de Uniunea Europeană la problema rolului prea mic pe care îl ocupa PE în procesul de luare a deciziilor a fost implementată gradual prin tratatele constitutive care îi ofereau acestuia puteri atât legislative, cât și de control asupra celorlalte instituții. Problema care apare în acest context, însă, este dacă e justificabil ca o instituție cu o legitimitate democratică scăzută, așa cum am arătat în capitolul anterior, să dobândească puteri mai mari în interiorul Uniunii. Răspunsul vine ca un paradox, din explicația că odată ce va avea o influență mai mare, PE va dobândi și suport popular mai puternic (Newman 1996, p. 183).

Parlamentul European a căpătat totuși, treptat, competențe noi, consolidându-și autoritatea normativă prin Avizul conform necesar Comisiei și Parlamentului pentru adoptarea actelor normative. În 1975 a mai făcut un pas prin procedura de concertare, utilizată în cazul dezacordului dintre PE și Consiliu în materie bugetară. Actul Unic European îi atribuie noi valențe în procesul de adoptare a normelor comunitare prin procesul de cooperare și cel de emisie a Avizelor conforme în legătură cu aderarea de noi state sau cu acordurile de asociere, iar Tratatul de la Maastricht introduce procedura de co-decizie PE-Consiliu în diferite domenii, dar și rolul de a impulsiona inițiativa normativă (Bărbulescu 2008, pp. 200-201).

Reforme succesive ale tratelor constitutive au oferit Parlamentului puteri din ce în ce mai mari, astfel că puterea de co-decizie a fost extinsă la majoritatea problemelor din primul pilon, însă al doilea și al treilea rămân strict interguvernamentali, fapt ce nu poate duce decât la o adâncire a deficitului democratic. Cu toate că, prin prisma procedurii de co-decizie, PE are putere legislativă egală cu cea a Consiliului, majoritatea legislaturii Uniunii se supune procedurii de consultare, unde PE nu are putere de decizie. Parlamentul nu are un rol semnificativ nici în stabilirea cheltuielilor obligatorii ale bugetului, având un cuvânt de spus doar în cazul celor considerate de guverne neobligatorii.

În plus, Lașan (2008, pp. 24-25) observă o tranziție a sarcinii de luare a deciziilor de la Consiliul de Miniștri la Consiliul European, asupra căruia PE nu are niciun drept de control. Singura instituție asupra căreia PE exercită control politic este Comisia prin raportul anual al acesteia. De asemenea, în urma dezbaterilor, PE poate vota o moțiune de cenzură la adresa Comisiei care, dacă este aprobată cu 2/3 din voturi, poate duce la demiterea sa. În ceea ce privește inițiativa legislativă însă, una din cele mai importante caracteristici ale unui parlament, aceasta aparține Comisiei, PE putând cere Comisiei să îi prezinte propuneri de acte normative asupra oricărui subiect ar considera necesar pentru bunul mers al tratatelor și poate solicita rapoarte periodice referitoare la propunerile legislative.

Newman (1996, p. 183) consideră că întărirea puterilor Parlamentului nu este soluția eficientă pentru reducerea deficitului democratic, afirmând că o democratizare a Comisiei ar fi mai importantă.

III.3. Perspectiva sociologică asupra democratizării Parlamentului European

Din perspectivă sociologică, deficitul democratic se manifestă sub forma breșei dintre Uniunea Europeană și cetățenii acesteia astfel că, indiferent de organizarea alegerilor europene sau creșterea puterilor Parlamentului, aceștia sunt „prea departe” de instituțiile Uniunii. Ei nu se pot identifica cu acestea din simplul motiv că nu urmează modelul clasic al instituțiilor naționale. Conform unui raport al PE (2008, p. 2), deficitul democratic se adâncește din cauza complexității intrinsece a procesului decizional, a crizei legitimității și a lipsei de comunicare. Parlamentul European este instituția prin care s-a încercat rezolvarea acestor trei probleme pe care le voi analiza pe rând.

În ceea ce privește opacitatea procesului decizional, Parlamentul European nu reușește să reducă din complexitatea acestuia, în principal din cauza faptului că este greu ca dezbaterile sale să fie publice având în vedere natura multi-linguală a acestora. De asemenea, sistemul decizional depinde în mare măsură de experți, dominat de principiile de negociere și de consens, având drept consecință sentimentul de distanțare a cetățeanului în raport cu deciziile luate la nivel european.

Al doilea aspect al deficitului democratic la nivel psihologic este criza de legitimitate pe care PE a încercat să o soluționeze prin introducerea alegerilor directe în 1979, dar așa cum am arătat anterior, această măsură nu a fost suficientă, fapt demonstrat de prezența scăzută la vot a cetățenilor europeni. Este adevărat că întotdeauna va exista un deficit democratic în orice sistem reprezentativ, însă acesta poate fi contrabalansat prin alte surse de legitimitate tradițională precum limbă, etnie, istorie, teritoriu pe care UE nu poate pretinde că le are (Parlamentul European 2008, p. 2).

În ultimul rând există deficiențe în materie de comunicare ce se manifestă prin absența unui spațiu european public de dezbateri. Conform unui raport al PE (2008, p.3), „Parlamentul European a încercat să rezolve acest aspect prin inițierea mai multor propuneri în vederea introducerii referendumului la scară europeană, fie direct prin rezoluțiile sale din 1987 și 1988, fie indirect prin vocea comisiilor sale (raportul Piron și raportul Herman)”.

IV. Concluzii

În concluzie, suprapunând elementele definitorii ale unei democrații – competiția între conducători pentru putere, responsabilitatea guvernământului ales liber și direct, existența unei sfere publice ale cărei preferințe influențează construcția și implementarea politicilor publice – și evoluția acestora în cadrul Parlamentului European, rezultatul indică o neconcordanță între părți. Alegerile directe nu asigură nici o răspundere corespunzătoare în fața cetățenilor, nici un model uniform al preferințelor acestora, iar sfera publică se prezintă sub forma a douăzeci și șapte de popoare diferite. Parlamentul European, deci, nu reușește să reducă din deficitul democratic al Uniunii decât prin evoluția competențelor sale spre cele ale unui parlament național.

Bibliografie

1. Andersen, S & Eliassen, K 1996, *The European union: How Democratic is it?*, Sage Publications, Londra.
2. Avbelj, M 2005, *Can the New European Constitution Remedy the EU "Democratic Deficit"?*, accesat pe 3 ianuarie 2009, <<http://www.eumap.org/journal/features/2005/demodef/avbelj>>.
3. Bărbulescu, I. Gh. 2008, *Procesul decizional în Uniunea Europeană*, Ed. Polirom, Iași.
4. Blondel, J, Sinnott, R & Svensson, P 1998, *People and Parliament in the European Union: Participation, Democracy, and Legitimacy*, Clarendon Press, Oxford.
5. Follesdal, A & Hix, S 2005, *Why there is a Democratic Deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik*, European Governance Papers (EUROGOV), No. C-05-02, accesat pe 4 ianuarie 2009, <<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf>>.
6. Katz, R 2000, *Models of Democracy: Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union*, The Johns Hopkins University, Baltimore, accesat pe 3 ianuarie 2009 <<http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws1/katz.PDF>>.
7. Lașan, N 2008, „How far can the European Parliament correct the European Union’s Democratic Deficit?”, *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 8, No. 4, pp. 18-27, European Institute of Romania, București.
8. Newman, M 1996, *Democracy, sovereignty and the European Union*, Hurst&Co., Londra.

9. Parlamentul European 2008, *Provocarea pentru democrație: acordarea de puteri cetățenilor UE*, Document de lucru din data 27.11.2008, AFCO 416377 RO, Parlamentul European, Luxembourg.
10. Sâmbuan, C 2006, *Deficitul democratic al Uniunii Europene din perspectivă identitară*, Strategikon, accesat pe 4 ianuarie 2009 <http://www.strategikon.ro/files/studii/EU_deficit.pdf>.
11. Schmitter, P & Karl, T. L. 1991, „What Democracy is...and is not?”, *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 3, pp. 75-88.
12. Strugut, A 2008, “The traps of the European Union Governing: Deficits of Normative and Social Legitimacy”, *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 8, No. 3, pp. 24-33, European Institute of Romania, București.

Lucrari redactate pentru disciplina „Politicile Uniunii Europene”

Introducere

Un exemplu de evitare a rutinei didactice în procesul de predare, învățare și înțelegere ale politicilor Uniunii Europene

Drd. Nicolae Toderaș

Desfășurarea activităților didactice din cadrul seminarelor de multe ori devine o rutină, atât pentru cadrul didactic, cât și pentru studenți. Însă, dacă sunt identificate și utilizate conținuturi inovatoare atunci rutina dispare. Pentru a evita o asemenea situație de rutină, în semestrul I al anului de studii 2008/2009 am practicat un exercițiu novator de activitate practică cu studenții din anul III, care au urmat cursul și seminarul de Politici ale Uniunii Europene. Cursul face parte din Modulul Jean Monnet „Continuitate și schimbare în guvernarea europeană”. Exercițiul a constat în elaborarea unor lucrări de tipul documentelor analitice și avut ca obiectiv antrenarea studenților în procesele de reflecție și analiză factuală (inclusiv contra-factuală), procedurală, funcțională, instituțională, organizațională ș.a. specifice politicilor Uniunii Europene. Astfel, studenții care au dorit să participe într-un asemenea exercițiu facultativ au primit subiecte de cercetare și analiză structurate pe trei teme specifice activității de seminar: a) Politica Externă și de Securitate Comună (PESC) și Politica Europeană de Securitate și Apărare (PESA) b) Justiție și Afaceri Interne (JAI) și c) Uniunea Economică și Monetară (UEM). Unele subiecte s-au focalizat strict pe modul în care anumite instrumente și practici sunt transpuse în România, în calitate sa de stat membru al UE. Studenții implicați în exercițiu au trebuit să respecte condițiile și regulile de elaborare a unor asemenea documente conform unei structuri comunicate și explicate în detaliu. Finalitatea exercițiului a demonstrat faptul că asemenea tehnici de lucru necesită a fi implementate pe parcursul de studii încă de la nivelul studiilor universitare de licență. Documentele analitice prezentate au arătat că studenții însușesc și

Înțeleg mult mai adecvat următoarele aspecte:

- modul și procesul de desfășurare a politicilor europene;
- tipologia și specificitatea instrumentelor utilizate;
- modul de evaluare ale acțiunilor specifice politicilor utilizate;
- interpretarea rezultatelor obținute;
- elaborarea de recomandări specifice pentru desfășurarea adecvată a respectivelor acțiuni și politici;
- modul în care aceste politici afectează politicile interne ale României;
- valorile și dimensiunile europene promovate prin intermediul respectivelor politici sau acțiuni.

În cele ce urmează, vă propunem un exemplu de o asemenea lucrare pornind de la o situație ipotetică, care chiar se poate întâmpla și poate afecta într-un anumit fel eurosistemul generat de UEM, mai ales că există precedente în acest sens. Această lucrare, elaborată de studenta Bianca Cone, respectă structura unui document analitic și poate deveni un exemplu relevant pentru alte materii și programe de studii universitare în domeniul studiilor europene.

Ce ar fi dacă Georgia, Republica Moldova și Ucraina ar adopta euro ca monedă națională?

Bianca Mihaela CONE

Sarcină:

Aveți o funcție de consilier în cadrul DG Afaceri Economice și Financiare și aveți rolul de a monitoriza procesul de relaționare a Eurosistemului cu statele terțe din spațiul est-european. Trei state est-europene: Republica Moldova, Georgia și Ucraina și-au exprimat dorința de a înlocui în 2011 monedele lor naționale cu moneda euro, conform precedentului Muntenegro din anul 2006. Dvs. trebuie să elaborați un document de poziție în care să evaluați starea de fapt în această privință și să evidențiați posibilele riscuri care pot apărea în Eurosistem dacă cele trei state vor implementa în mod unilateral tactica înlocuirii valutelor naționale cu euro. Totodată, trebuie să propuneți soluții în vederea rezolvării acestei situații.

Abstract: This article aims to evaluate the states of Eastern Europe: Moldova, Georgia and Ukraine which may express a desire in 2011 to replace their national currencies with the Euro. In addition is presented the economic and political circumstances of this three states and their relationships with the European Union. The potential risks caused by the unilateral implementation of the euro in the three states are also evaluated. The expression of solutions in this respect is needed for the drafting of an Agreement between the European Union and those countries that employ appropriate measures to implement European legislation on banking supervision and institutions concerned.

Keywords: The European Union, The Republic of Moldova, Ukraine, Georgia, euro, economic and political conditions, agreement.

Abstract: Prezentul articol reprezintă un document de poziție în care este evaluată starea unor state est-europene: Republica Moldova, Georgia și Ucraina care în mod ipotetic și-ar putea exprima dorința de a înlocui în 2011 monedele lor naționale cu Euro. Pe lângă evaluarea stării economice și politice ale celor trei state este prezentată și relația acestora cu Uniunea Europeană. De asemenea, sunt evaluate și

posibilele riscuri cauzate în Eurosistem prin implementarea unilaterală a monedei euro, în cele trei state, ca monedă națională, dar și exprimarea unor soluții în acest sens care vizează elaborarea unui Acord între Uniunea Europeană și aceste state prin care să angajeze adoptarea unor măsuri adecvate pentru punerea în aplicare a legislației europene în domeniul bancar și supravegherea instituțiilor în cauză.

Cuvinte cheie: Uniunea Europeana, Moldova, Ucraina, Georgia, euro, conditii economice si politice, acorduri.

I. Considerații preliminare

Scopul acestui document este de a elabora o poziție, oficială, ipotetică, a Uniunii, oferind o analiză economică și tangențial politică a celor trei țări pentru a putea mai apoi Consiliul și Parlamentul European să elaboreze o opinie proprie ca răspuns la o posibilă dorință a celor trei state de a adopta moneda euro în 2011.

Exprimarea dorinței de a introduce moneda euro de către Moldova, Ucraina și Georgia începând cu 2011 ar reprezenta o situație extrem de importantă, atât pentru țările membre care și-au exprimat dorința de a adera la zona Euro, cât și pentru Uniunea Europeană și pentru Piața Internă a acesteia dar poate avea implicații și la nivel global. În primul rând, cel mai puternic impact l-ar putea avea asupra economiilor naționale care vor trebui să facă ajustări în acest sens întrucât, atât Moldova, cât și Georgia nu au cele mai solide economii, iar o schimbare a monedei euro ar putea reprezenta un pas mult prea mare pentru ele. În același timp și pentru Ucraina ar reprezenta un pas important. Însă, situația ei este puțin diferită de

cea a Moldovei - care are o economie de consum, în sensul că Ucraina deține resurse considerabile de minereuri și cărbuni.

I.1. Definirea problemei. Problema care se pune în acest moment este starea economiilor celor trei state și modul în care ar putea fi ele afectate în situația în care ar adopta euro ca monedă națională. După cum spuneam și mai devreme, economia Moldovei este una vulnerabilă întrucât creșterea cea mai mare a economiei este datorată remitențelor și nu producției interne a statului. Nici situația Georgiei nu este una facilă întrucât s-a dovedit încă o dată faptul că Georgia nu a reușit să iasă din sfera de influență și de dominație energetică și economică a Rusiei. Prin urmare, este destul de greu ca Georgia să se descurce odată ce ar adoptat euro ca monedă națională pentru că cele mai multe relații economice le deține cu Rusia, iar de o deplină liberalizare a comerțului nu putem vorbi în acest caz cu toate că prezența creșterii economice de care a beneficiat Georgia în ultimii ani nu este una ne semnificativă. În ceea ce privește Ucraina, instabilitatea politică și corupția existentă atât la nivel politic cât și al nivel economic prin monopolul unor ramuri importante ale industriei în mâinile unor oligarhi care controlează atât direct cât și indirect politica, afectează liberalizarea economiei ucrainiene.

Astfel complexitatea acestei probleme ar fi una maximă întrucât schimbarea monedelor naționale cu euro a celor trei țări ar produce schimbări importante la nivel național apoi la nivelul statelor vecine¹ (România, Ungaria, Slovacia, Polonia, Belarus, Rusia, Turcia, Armenia, etc.) și nu în ultimul rând Piața Unică a Uniunii Europene. De aceea această problemă suscită o dezbatere publică și academică în contextul dat.

¹ mai ales a celor care se vor pregăti în jurul acestei perioade la aderarea la zona Euro, în acest caz este România care ar avea doi vecini care deși nu sunt state membre ale Uniunii Europene folosesc Euro ca monedă națională.

II. Metodologie

Metodologia folosită în cadrul acestui document de poziție se rezumă la analiza calitativă, longitudinală a situațiilor economice și politice a celor trei state folosind ca instrumente de analiză: comparația între cele trei state pornind de la o situație precedentă a Muntenegrului, analiza de statistici și analiza unor rapoarte. Pe lângă aceste tipuri de analiză, voi folosi și o analiză a evenimentelor dintr-o perspectivă internațională. În analiza statistică voi lua ca puncte de reper următorii indicatori: PIB, Inflația, Privatizarea și restructurarea întreprinderilor și Investițiile străine directe. Acești indicatori permit evaluarea stării economiei celor trei state și deci exprimarea unei poziții referitoare la adoptarea monedei euro ca monedă națională.

III. CONȚINUT

III. a *Diagnoză*

Pentru a putea analiza cele trei situații ale țărilor care și au exprimat dorința de a renunța la monedele naționale în favoarea euro, este necesar să pornim de la un caz precedent și anume cel al Muntenegrului. Țin să precizez de la început că selectarea Muntenegrului nu este aleatorie, întrucât mai există state care au renunțat la moneda națională în favoarea euro ca de exemplu Vatican, San Marino, Monaco, Andorra, Kosovo, etc. Spre deosebire de Vatican, San Marino, Monaco, Andorra și cu excepția Kosovo, toate aceste state au semnat un Acord cu Uniunea Europeană de folosire a monedei euro. Muntenegru însă nu a semnat până în acest moment niciun acord în acest sens, însă continuă să folosească moneda euro *de facto*¹ - ceea ce înseamnă că nu are niciun statut juridic.

¹Comisia Europeană, Direcția Afaceri Economice și Financiare- The euro outside the euro area-document accesibil în versiune electronică la următoarea adresă

Munteșnegru nu participă la politica monetară comună impusă de zona euro și nici nu beneficiază de drepturile unui stat membru care a adoptat euro. Un motiv pentru care a fost selectat în comparația cu cele trei state este și asemănarea situației economice a Muntenegrului cu cea a Moldovei și Georgiei.

Munteșnegru a devenit pentru prima dată o țară independentă în 1878 și și-a adoptat Constituția în 1905, însă în 1918 a fost unit cu Serbia. După dizolvarea Iugoslaviei Comuniste, teritoriul s-a numit Republica Federală Sârbo-Munteșnegreană a Iugoslaviei, ulterior s-a schimbat în Serbia-Munteșnegru. Declarația independenței a fost făcută în data de 3 iunie 2006 când Parlamentul Muntenegrului a validat referendumul de independență.

Referitor la situația monetară a Muntenegrului, aceasta a fost autonomă în ceea ce privește politica ratei de schimb încă de la începutul anilor 90. Momentul important care a dus ulterior și la adoptarea euro ca monedă națională, a fost 2 noiembrie 1999 când a fost introdusă marca germană, atât pentru Muntenegru, cât și pentru Serbia în paralel cu moneda națională, dinarul iugoslav, ca mijloc de protecție a economiei de politicile inflaționiste a Băncii Naționale a Iugoslaviei¹. Treptat marca germană a înlocuit dinarul, iar în anul 2000 Banca Centrală a Muntenegrului a adoptat marca germană/euro ca singură monedă legală în Republică. Odată cu introducerea monedei euro pe piața, aceasta a înlocuit și marca germană devenind singura monedă de pe piața. Ceea ce a dus la „euroizare” a fost

http://ec.europa.eu/economy_finance/the_euro/euro_in_world9369_en.htm (accesat la 13.12.2008)

¹ Raportul Comisiei Europene - European Economy Monetary and exchange rate agreements between the European Community and Third Countries, sept 2006, pag. 43;

dezintegrarea Republicii Federale Iugoslavia¹ și necesitatea unei stabilități economice care să le permită o avansare spre o liberalizare a comerțului.

Introducerea euro a însemnat în **2005** o creștere a PIB ului cu 4,1% reflectând o puternică dezvoltare a serviciilor. De asemenea, domeniul construcțiilor a avut o creștere de 40%, turismul s-a dezvoltat cu 16,6%. În ceea ce privește tranzacțiile internaționale, deficitul în 2005 s-a lărgit la 141 de mil de euro. Această deteriorare era dată de cerea internă în creștere și de limitarea capacității de export. În contrast însă, balanța serviciilor era una pozitivă, crescând cu 22,1% din PIB datorită turismului care era în expansiune și mai ales datorită remitențelor. Datoria externă a Muntenegrului în 2005 a scăzut de la 31,8% în 2004 la 30,9% din PIB în 2005. În ceea ce privește inflația în 2005 acesta a stagnat la 3,4%². În același an a avut loc privatizarea unor companii importante cum ar fi Telekom Montenegro, Podgorica Aluminium Plant și Podgorica Bank echilibrând deficitul bugetar.

Investițiile externe directe au fost foarte scăzute în perioada 2001-2004, însă după care au crescut. Acest lucru s-a datorat privatizării companiilor de stat dar și a unor fonduri de investiție în domeniul construcțiilor. Exportul extern al Muntenegrului se baza în mod tradițional pe aluminiu, reprezentând 50-60% din totalul exporturilor între 2000-2004, iar în ultimii ani a scăzut. Un alt sector important este cel al oțelului, derivatele din țitei, fructe și legume.³

Schimbările economice rezultate în 2005 au reflectat o puternică mobilizare a Muntenegrului, lucru care a fost susținut și prin politica

¹ Ibidem pag. 44;

² European Economy- Enlargement Papers -Western Balkans in transition, 2006, pag. 79-80;

³ Ferry Philipsen, Laura Thissen, Artur Radziwill, Przemyslaw Wozniak, Marek Dabrowski- *Ex Post Evaluation of Macro-Financial Assistance to Serbia and Montenegro*, martie 2008, pag 60 ,accesibil în versiune electronică la următoarea adresă

http://ec.europa.eu/economy_finance/about/evaluation/final_report_sm_en.pdf

președintelui Filip Vujanovic care încă din 2003 când a devenit președinte a susținut independența și aderarea Muntenegrului la UE, admiterea în Parteneriatul pentru Pace al NATO.¹

În 2006, Muntenegru a adoptat Programul Economic și Fiscal al Comisiei (30 noiembrie) pentru perioada 2006-2008. principalul obiectiv al programului este de a îmbunătăți stabilitatea economică, de a stimula economia națională și de a crește standardul de viață al populației.²

Economia Muntenegrului s-a bucurat în anul **2006** de o mare stabilitate dar și de o creștere a PIB ului de 6,5% în timp ce inflația a ajuns la 2%. Cu toate acestea deficitul bugetar a fost de 31% din PIB³ datorită deficitului din comerț ce presupune un nivel mult mai ridicat de import față de cel de export. Totuși spre deosebire de 2005, în 2006 deficitul bugetar s-a redus cu 3 puncte procentuale, la aceasta contribuind programul introdus de Comisia Europeană care a continuat privatizarea companiilor, doar în 2006 în valoare de 475 mil. de euro.⁴ Acest lucru a presupus investiții străine directe dar și o politică fiscală mai strictă. Creșterea a mai fost susținută și de consumul privat rezultat în urma privatizării și de reducerea ratei de șomaj .

Datoria publică a continuat să scadă de la 42,7% din PIB în 2005 la 38,3% din PIB la sfârșitul anului 2006, un pas extrem de mare pentru economia Muntenegrului. A fost adoptată o lege în 2006 ce presupunea armonizarea legislației cu directivele Uniunii

Europene întărind procedurile și practicile de achiziționare. Implementarea unui program de bugetare pe ministere și dezvoltarea unui cadru pe termen

¹ Southeast European Times- Filip Vujanovic Președintele statului Muntenegru, accesibil în versiune electronică la următoarea adresă http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/ro/infoBios/setimes/resource_centre/bios/vujanovic_filip (accesat la 13.12.2008);

² European Economy- Occasional Papers, 2006 Economic and Fiscal Programmes of potential candidate countries, iunie 2007, pag. 38;

³ Ibidem;

⁴ Ibidem pag. 40;

mediu a îmbunătățit cheltuielile bugetului public. Un alt sector care a fost reformat a fost sistemul de pensii, finanțat din contribuții ale muncitorilor activi dar și introducerea asigurărilor de pensii private care sunt opționale.

Reformele implementate în 2006 se pot reduce la câteva noțiuni cheie și anume reducerea cheltuielilor publice relative, o schimbare a structurii cheltuielilor publice și scăderea unor taxe distorsionate.¹

Rezervele internaționale ale Muntenegrului au rămas cu toate acestea la un nivel modest, 60 milioane de euro în 2004. În 2005 acestea s-au triplat, reflectând privatizările în masă, iar în 2006 au ajuns la 310 milioane de euro, o ascensiune semnificativă care nu s-a oprit aici. La începutul anului 2007, Muntenegru avea o rezervă de 424 milioane de euro². În acest caz prezența euro ca monedă națională a reprezentat un punct forte pentru Muntenegru.

La sfârșitul anului 2007, Muntenegru a intrat în al doilea Program Economic și Fiscal, valabil până în 2010. Spre deosebire de primul program, cel de-al doilea program are drept obiectiv general ca Muntenegru să devină una dintre cele mai bune destinații pentru investiții, cu o viziune asupra creșterii economice și a creșterii standardului de viață a populației dar și întărirea domniei legii.³ În ultimii doi ani, a avut loc o dezvoltare economică de 7% susținută mai ales de investiții directe, de turism și de industrie. De asemenea o politică fiscală prudentă a dus la un excedent bugetar de 3% din PIB și o scădere a datoriei publice de 32% din PIB la sfârșitul anului 2007.⁴

¹ Ibidem pag. 50;

² Ferry Philipsen Laura Thissen, Artur Radziwill, Przemyslaw Wozniak, Marek Dabrowski- *Ex Post Evaluation of Macro-Financial Assistance to Serbia and Montenegro*, martie 2008, pag 59-60 ,accesibil în versiune electronică la următoarea adresă http://ec.europa.eu/economy_finance/about/evaluation/final_report_sm_en.pdf (accesat la 13,12,2008);

³ European Economy- 2007 Economic and fiscal programmes of potential candidate countries: EU Commission s assesments, 38- Iunie2008, pag. 31;

⁴ Ibidem;

Inflația înregistrată în 2007 a fost de 4,2% la începutul, spre deosebire de 2006 când a fost o inflație de 3%, datorită creșterii prețului la energie și la produsele alimentare¹. Inflația a crescut la sfârșitul anului până la 8,3%, făcându-se simțite primele semne ale crizei financiare. Deși pe de o parte pentru Muntenegru folosirea monedei euro a reprezentat în multe situații un avantaj în sensul evitării pierderilor cauzate de ratele de schimb dar și o păstrare a stabilității prețurilor mai ales în cazul bunurilor de consum, pe de altă parte, un mare dezavantaj îl reprezintă faptul că imediat ce criza a început să și facă simțită prezența, țara a fost imediat afectată. Acest lucru s-a datorat faptului că economia Muntenegrului nu este una puternică, ci este una mică în care impactul inflației este mult mai mare, prețurile pe de altă parte au început să crească în cazul serviciilor urmând tendința productivității economiei². În prezent au fost luate măsuri restrictive de acordare a creditelor mai ales că 80% bănci dețin capital străin³. Pentru 2009-2010 este prevăzută o descreștere a PIB ului împreună cu o scădere moderată a investițiilor. Prin reducerea creditelor se așteaptă și o cerere mai scăzută și prin urmare un import mai mic, lucru care ar balansa balanța de plăți.

Se poate afirma în lumina celor prezentate mai sus următoarele:

1. Adoptarea euro a contribuit la apropierea Muntenegrului de Europa și implicit de Uniunea Europeană. Acest lucru este intensificat și de orientarea politică a țării care este una pro europeană;

¹ Ferry Philipsen Laura Thissen, Artur Radziwill, Przemyslaw Wozniak, Marek Dabrowski- *Ex Post Evaluation of Macro-Financial Assistance to Serbia and Montenegro*, martie 2008, pag 56, accesibil în versiune electronică la următoarea adresă http://ec.europa.eu/economy_finance/about/evaluation/final_report_sm_en.pdf (accesat la 13,12,2008);

² Ibidem ,pag 64

³ Ibidem, pag 33

2. Adoptarea euro a însemnat o tranziție susținută, monitorizată îndeaproape a Muntenegrului de către Comisia Europeană, deși nu a beneficiat de drepturile de care se bucură țările membre zonei euro însă, cu siguranță, a facilitat relațiile comerciale internaționale ale țării.

GEORGIA

După o lungă perioadă zbuciumată pentru Georgia în care s-a confruntat cu țările vecine, în ceea ce privește teritoriul național, Georgia se află printre statele care în ultimii ani și-a îndreptat atenția spre Vest și mai ales spre Uniunea Europeană și spre NATO. În acest sens, se pot observa o serie de reforme lansate structurale. Exprimarea dorinței Georgiei de a-și schimba moneda oficială începând cu 2011, ar părea să urmeze modelul Muntenegrului, care prin adoptarea monedei euro și printr-o intensificare a reformelor s-a apropiat tot mai mult de UE.

Creșterea economică a Georgiei a început pe o pantă ascendentă începând din 2004, atunci când rata de creștere economică a fost de 6,2%, iar apoi în 2005 de 8%, fiind susținute, atât de industrie, cât și de agricultură¹. Georgia ar putea reprezenta un mare avantaj pentru statele UE datorită poziției geografice strategice ce i-ar putea permite un acces la importante surse de petrol și gaz. Un alt pas important al Georgiei este procesul de privatizare care a reprezentat în 2005, 3% din PIB-ul țării, iar ca rezultat al unei coordonări eficiente a politicilor monetare și fiscale, rata inflației a scăzut de la 7,6% în 2004 la 6,2% în 2005². Cu toate acestea, balanța de plăți a Georgiei s-a mărit în 2005 aproape de două ori față de 2004 și anume 12% din PIB.

¹ Commission Staff, Working Report from the Commission to the Council and EU Parliament on the implementation of macro-financial assistance to third countries in 2005, pag 19

² Ibidem

Acest deficit demonstrează că piața internă a Georgiei nu este destul de dezvoltată, acesta însă a fost balansat de investițiile legate de infrastructura și altele legate de conductele de petrol.

Evoluția Georgiei a fost sprijinită și de comunitatea internațională prin fondurile alocate de IMF în 2004 și de Banca Mondială în 2005. Cu Uniunea Europeană Georgia a încheiat la sfârșitul anului 2005 Planul de Acțiuni pentru Politica Europeană de Vecinătate¹, suportul continuând și în 2006. Acordul încheiat de Clubul de la Paris a dus la scăderea datoriei externe a Georgiei. Prin acest ajutor extern, Georgia a reușit să creeze o economie mult mai stabilă. Cu toate acestea, rata șomajului a rămas încă destul de mare, 14%, iar remitențele² au continuat să reprezinte un procent important din creșterea economică.

Statul georgian a încercat să sprijine antreprenoriatul prin lansarea unor amendamente asupra legii de înființare a unor afaceri, iar în politica internațională a reușit semnarea unui acord de reducere a costurilor de tranzit în ceea ce privește comerțul. O altă strategie importantă pentru Guvernul Georgiei este privatizarea unor sectoare legate de distribuția gazului dar și o politică monetară prudentă.

Evoluția Georgiei în ultimii ani este una pozitivă, în sensul unor reforme în sectoarele cheie. Sectorul financiar este format din 21 de bănci funcționale din care 8 dețin capital străin, politica monetară este una prudentă, ducând la o reducere a inflației în ultimii ani. Spre deosebire de alte țări din zonă, Georgia se bucură de un comerț liber ceea ce îi permite pe viitor o dezvoltare puternică mai ales în privința resurselor strategice. Cu toate acestea, economia Georgiei nu este una consolidată și stabilă, iar o schimbare a dolarului care este principala valută (70% din totalul

¹ Ibidem pag 20

² În special provenite din Rusia

depozitelor¹) ar însemna pierderi semnificative pentru Georgia date de rata de schimb, pe care încă nu este pregătită se le suporte. O asemenea schimbare ar putea modifica și atitudinea Rusiei, țară cu care a avut puternice divergențe având ca scuză problematica minorităților ruse din teritoriul Georgiei; însă indirect poate fi și vorba de orientarea Georgiei spre UE. O schimbare atât de evidentă ca cea a monedei naționale ar putea avea repercusiuni de asemenea asupra prețului petrolului.

MOLDOVA

Situația Moldovei, dintr-un anumit punct de vedere se aseamănă cu cea a Georgiei și anume în privința sferei de influență a Federației Ruse, lucru care a dus Moldova într-o situație de a-și balansa atitudinea când de partea Uniunii Europene, când de partea Rusiei. Această stare de indecizie se datorează dependenței a Moldovei de gazele rusești, care este în proporție de 80%. Pe de altă parte, Moldova nu se aseamănă cu Georgia prin faptul că Georgia a adoptat o poziție mult mai fermă față de Uniunea Europeană, lucru care reprezintă un aspect important în dorința Georgiei de a adopta moneda euro începând cu 2011. Moldova în schimb nu a avut o poziție constantă, mai ales asupra Uniunii Europene, având în vedere dorința de a-și schimba moneda națională cu euro, ceea ce poate pune multe semne de întrebare pentru Uniune.

Cu toate acestea însă, Moldova a beneficiat în ultimii ani de o susținere economică și nu numai din partea UE. Implementarea reformelor structurale urmate de adoptarea în 2005 a Strategiei de Reducere a Sărăciei și de Creștere Economică coroborată cu Planul de Acțiuni Republica Moldova –

¹ Commission Staff, Working Report from the Commission to the Council and EU Parliament on the implementation of macro-financial assistance to third countries in 2005, pag23

UE, plan de sub egida Politicii Europene de Vecinătate, a avut un efect pozitiv asupra dezvoltării economice a Moldovei. În această perioadă Moldova a cunoscut o creștere economică surprinzătoare de 8-9 %¹, care a însă a început să scadă din 2006. Această creștere economică se datorează remitențelor care au reprezentat în 2005 cca. 30% din PIB. În același timp importul a crescut cu 30%, economia Moldovei fiind una de consum și mai puțin de producție. Acest lucru a dus la înregistrarea în 2005 a unui deficit de aproape 38% din PIB². În ceea ce privește inflația, deși la începutul anilor 2000 părea că se află sub control, aceasta a început să crească, însă prin eforturile susținute ale Băncii Naționale în 2004 s-a înregistrat o inflație de 10%³.

În tot acest timp, Moldova a încercat implementarea unor noi pachete de legi legate de mediul de afaceri, de reformele financiare și a sistemului de protecție socială. Privatizarea reprezintă un alt punct important pe care însă Moldova se pare că nu a pus un accent foarte mare. La fel este și în domeniul eradicării corupției. Reforma administrației publice a fost puternic susținută de creditorii externi ai Moldovei (Clubul de la Paris) având ca scop o administrare mai bună a resurselor financiare. Reforma sistemului financiar a relevat o puternică slăbiciune legată de guvernarea sistemică, dar și o lipsă de transparență în cadrul instituțiilor.

Pentru a evalua starea economiei Moldovei este necesară o evidență a datoriei externe. Aceasta se ridică în 2005 la o valoare de 800 milioane de dolari (sau 26% din PIB⁴), o valoare destul de redusă având în vedere situația economiei Moldovei. Această cifră este cea dată publicității, însă se estimează o datorie de 1,2 miliarde dolari, din care cea mai mare parte reprezentând datoriile de plată a gazului.

¹ Ibidem pag 24

² Ibidem pag 25

³ Ibidem

⁴ Ibidem

În ceea ce privește comerțul, un lucru important este faptul că Moldova se află printre primele țări din fostul bloc sovietic care a intrat în Organizația Mondială a Comerțului. Cu toate acestea însă, deși formal Comerțul este liber, Moldova are o serie de restricții în această privință lucru care presupune și o tinere la distanță a unei mari părți a investițiilor.

Într-o concluzie preliminară, Moldova a realizat anumiți pași importanți cum ar fi reformele în diverse sectoare însă până acum nu s-a dovedit a fi o economie stabilă acest lucru se datorează și faptului că economia Moldovei este una de consum, dovadă fiind dependența foarte mare a țării față de creditorii externi. Exprimarea dorinței de către Moldova de a schimba moneda națională cu moneda zonei euro reprezintă un semnal clar de o apropiere a Moldovei față de UE.

UCRAINA

Dialogul politic al Uniunii Europene cu Ucraina s-a deschis în 1992. De atunci au urmat o serie de parteneriate de cooperare în domeniul economic, politic și mai nou legat de facilitarea regimului de acordare a vizelor¹. Cu toate acestea, Ucraina continuă să fie considerată leagănul Rusiei alături de Republica Belarus, iar la nivel intern, țara este „divizată” în două, una pro Vest iar alta pro Est. Nici la nivel politic lucrurile nu sunt extrem de liniștite, dovadă fiind instabilitatea de la nivelul guvernului. Toată această situație este completată și de situația economică a Ucrainei care în mare parte e constituită din monopoluri zonale ale unor oligarhi care susțin politica națională.

¹ Delegația Comisiei Europene-Ukraine-EU: Chronology of Bilateral Relations, accesibil în versiune electronică la următoarea adresă <http://www.delukr.ec.europa.eu/page4824.html> (accesat la 15.12.2008)

Situația economică a Ucrainei spre deosebire de celelalte state a fost pusă în ultimii ani în situații extreme, de exemplu în 2004 creșterea economică a fost de 12,1%, în timp ce în 2005 aceasta a scăzut brusc cu aproape zece procente ajungând la 2,6%¹, ceea ce reprezintă o problemă extrem de serioasă. Această situație a fost explicată de o scădere a cererii externe de oțel dar și de o încetinire a investițiilor economice datorită unui climat politic nefavorabil. Acest lucru a avut repercusiuni și asupra balanței de plăți. După ce în 2004 balanța de plăți a fost una pozitivă de 10,5%, în 2005 a avut o valoare negativă. Inflația de asemenea a continuat să crească atingând în 2005 pragul de 13,5%. Datoria externă a Ucrainei este de 13 miliarde de dolari, cu toate acestea, în 2005 Banca Națională și-a dublat rezervele monetare, în principal datorită procesului de privatizare².

Deși nu a avut o situație economică caracteristică unei economii „sănătoase”, într-un raport din 2005 Comisia a susținut că Ucraina întrunește criteriile unei economii de piață³. Acest lucru a dus la asumarea unor angajamente viitoare de neintervenție din partea guvernului în stabilirea prețurilor pe piață. Cu toate acestea, eforturile ce au urmat în ceea ce privește reformele, au fost unele modeste. Corupția este un exemplu de nereușită, primind un punctaj de 2,6 din 9,7 (obținut de statele cu cea mai bună practică în acest sens)⁴.

Starea economiei Ucrainei nu a avut o evoluție tocmai bună în ultimii ani, acest lucru poate fi observat și din lipsa investițiilor externe care ar fi dus la o stimulare a economiei naționale. Totuși, dorința Ucrainei de a continua

¹ Commission Staff, Working Report from the Commission to the Council and EU Parliament on the implementation of macro-financial assistance to third countries in 2005, pag38

² Ibidem pag 39

³ Ibidem pag 40

⁴ Ibidem

reforme în domeniile importante și de a adopta ca monedă oficială euro din 2011, poate fi interpretat ca o nevoie de stabilitate și de suport extern.

III. b **Riscuri**

Adoptarea euro de către cele trei state nu ar reprezenta un caz singular. Acest lucru s-a întâmplat și în cazul Andorrei, Vaticanului, San Marino, Guianei Franceze, Kosovoului. Deosebirea între aceste state constă în faptul că unele dintre ele, printre care Vaticanul, Andorra și San Marino au încheiat acorduri cu Uniunea europeană în acest sens. Prin încheierea acestor acorduri nu înseamnă că aceste state care nu sunt membre ale Uniunii Europene beneficiază de drepturile sau îndatorările ce presupun aderarea la zona Euro, ci doar stabilirea anumitor condiții de folosire a euro.

Având în vedere exprimarea dorinței celor trei state, Ucraina, Moldova și Georgia de a adopta în 2011 moneda euro ca monedă națională, Uniunea Europeană nu poate împiedica acest lucru, însă trebuie să fie informată asupra riscurilor cu care s-ar confrunța în această situație.

Uniunea Europeană s-ar putea confrunța cu următoarele riscuri:

- Având în vedere probleme destul de semnificative din cele trei state în ceea ce privește corupția, o problemă serioasă ar putea fi spălarea de bani, fraudele financiare ș.a.;
- Întrucât economiile Ucrainei, Moldovei și Georgiei nu sunt consolidate, ci mai degrabă sunt extrem de instabile, o eventuală criză ar duce la o instabilitate a monedei euro. Rolul internațional al euro ar putea afecta transmiterea șocurilor financiare internaționale și a crizelor de curs de schimb asupra zonei euro.

III. c **Politici comunitare și rolul grupurilor de expertiză de sector**

În ceea ce privește cazul Muntenegru, deși nu există un acord încheiat cu Uniunea Europeană în ceea ce privește folosirea Euro, a existat o

colaborare extrem de strânsă pe diferite teme, începând de la impunerea unor reforme, stabilirea unui plan de refacere a infrastructurii și până la acorduri comerciale. În această situație, în lipsa unui acord care să reglementeze riscul legat de o posibilă spălare de bani, Uniunea Europeană încearcă să contrabalanze această situație printr-o monitorizare atentă a Muntenegrului. În ceea ce privește Ucraina, Moldova și Georgia lucrurile nu sunt cu mult schimbate. Însă în urma exprimării dorinței de a adopta euro ca monedă națională cele trei state au două opțiuni, fie să încheie un acord cu Uniunea Europeană de folosire a euro ca monedă națională prin care statele își asumă anumite responsabilități față de Uniune, fie urmează cazul Muntenegrului.

Cu toate acestea, instituțiile Uniunii au o constrângere importantă și anume faptul că deși au încheiate anumite acorduri cu fiecare dintre aceste state, UE nu poate interveni în mod direct întrucât cele trei state nu sunt membre ale UE și deci nu intră sub jurisdicția acquis-ului comunitar.

IV. Dimensiunea europeană - convergența cu alte politici ale UE

Adoptarea euro pentru cele trei state, raportându-ne la cazul Muntenegrului, ar însemna un câștig în ceea ce privește rata de schimb și deci nu mai există pierderi în acest sens, o stabilitate economică ceea ce aduce cu sine și o serie de investiții. Aceste investiții presupun în primul rând o cooperare transfrontalieră dar și o creștere a competitivității la nivel național. În urma acestor investiții rezultă locuri noi de muncă ce aduc atât o coeziune economică cât și una socială.

V. Recomandări

Întrucât Banca Centrală Europeană nu susține, în sensul că nu încurajează țările care nu întrunesc criteriile redactate la Maastricht să adere la zona Euro și cu atât mai mult țările care nu sunt membre, acestea

dacă își exprimă în continuare dorința de a adopta euro, ar trebui să încheie un acord cu UE în acest sens. În acest acord se poate propune ca Ucraina și altele ca asociat în această negociere Ungaria care va adopta în viitorul apropiat moneda euro, Moldova ar trebui să se asocieze cu România care se află în procesul de adoptare a euro până în 2015. Georgia ar trebui să ceară ajutorul Bulgariei care la fel se află de asemenea în procesul de aderare la zona euro.

În cadrul acordului, Comisia ar trebui să specifice pentru fiecare dintre cele trei țări faptul că nu au dreptul să emită monede iar în acest sens statele trebuie să se angajeze să coopereze strâns cu Comunitatea în ceea ce privește protecția bancnotelor și monedelor euro împotriva fraudei și contrafacerii și să adopte norme de punere în aplicare a actelor comunitare în acest domeniu.

Pe lângă aceste acorduri legate de uzitarea monedei, fiecare din aceste trei țări trebuie să caute o cooperare strânsă cu UE în toate domeniile pentru a putea asigura o dezvoltare armonioasă a economiilor lor. În acest sens UE ar trebui să se implice în domenii ca: reconstrucția infrastructurii pentru o facilitare a comerțului, elaborarea unui program care să vizeze o coeziune socială și economică a regiunilor în cadrul Politicii de Vecinătate prin care să fie susținuți tinerii prin schimburi de experiență și mai ales dimensiunea antreprenoriatului.

Pe de altă parte însă dintr-o perspectivă a UE este de preferat să se evite folosirea monedei euro de către aceste state, mai ales în condițiile crizei financiare care nu se va atenua decât din 2011-2012. Pentru aceasta, UE ar trebui să ofere sprijinul său pentru toate aceste țări în vederea unei dezvoltări economice sustenabile fără însă a fi nevoie să schimbe moneda națională.

VI. Concluzii

După elaborarea unei analize economice pe fiecare dintre cele patru țări e important de subliniat faptul că o adoptare a euro nu înseamnă pentru țările terțe o participare la coordonarea politicilor de la nivelul UE ci au anumite facilități în ceea ce privește pierderile provocate de rata de schimb și au o anumită stabilitate valutară. Analizând cazul Muntenegrului, deși acest stat a avut o creștere economică importantă, constatăm că adoptarea euro nu a asigurat și o dezvoltare sustenabilă a economiei. Acest lucru este valabil și pentru celelalte țări, întrucât economiile lor nu sunt extrem de diferite de cea a Muntenegrului. De aceea este de preferat, pentru o dezvoltare și o consolidare a economiei, ca statele să și păstreze moneda națională care este și un simbol al țării și să promoveze nu o creștere spectaculoasă, ci să susțină o dezvoltare constantă, mai redusă procentual însă o dezvoltare consolidată.

VIII. Bibliografie

1. Comisia Europeană, Direcția Afaceri Economice și Financiare- The euro outside the euro area-document accesibil în versiune electronică la următoarea adresă http://ec.europa.eu/economy_finance/the_euro/euro_in_world9369_en.htm (accesat la 13,12,2008)
2. Commission Staff, Working Report from the Commission to the Council and EU Parliament on the implementation of macro-financial assistance to third countries in 2005
3. Delegația Comisiei Europene- Ukraine-EU: Chronology of Bilateral Relations <http://www.delukr.ec.europa.eu/page4824.html> (accesat la 15,12,2008)
4. European Economy- Enlargement Papers- Western Balkans in transition,2006
5. European Economy- Occasional Papers, 2006 Economic and Fiscal Programmes of potential candidate countries, iunie 2007
6. European Economy- 2007 Economic and fiscal programmes of potential candidate countries: EU Commission s assessments, 38- Iunie2008
7. Ferry Philipsen, Laura Thissen, Artur Radziwill, Przemyslaw Wozniak, Marek Dabrowski- Ex Post Evaluation of Macro-Financial Assistance to Serbia and Montenegro, martie 2008
http://ec.europa.eu/economy_finance/about/evaluation/final_report_sm_en.pdf
8. Raportul Comisiei Europene- European Economy Monetary and exchange rate agreements between the European Comunity and Third Countries, sept 2006
9. Southeast European Times- Filip Vujanovic Președintele statului Muntenegru
http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/ro/infoBios/setimes/resource_centre/bios/vujanovic_filip (accesat la 13,12.2008)

Departamentul de Relații Internaționale și Studii Europene

Lucrări redactate pentru disciplina „Instituțiile Uniunii Europene”

Deficitul democratic la nivelul structurii instituționale a Uniunii Europene

Mihaela COPREAN

Abstract: This paper's aim is to analyze the democratic deficit of the European Union. This study will not examine the structure and the functioning of the European institutions, but the way that the three major institutions (the European Parliament, the European Commission, the EU's Council) interact and how they influence the so called European citizenship, an essential aspect for the defining and explaining the democratic deficit.

Keywords: Democratic deficit, the European Parliament, the European Commission, the EU's Council, legitimacy, a European Constitution, the EU's legal status, international organization, federal state, the European institutional balance.

Abstract: Aceasta lucrare isi propune sa analizeze deficitul democratic al Uniunii Europene. Acest studiu nu se va axa pe structura si pe modul de functionare al institutiilor europene, ci pe modalitatea in care principalele institutii (Parlamentul European, Comisia Europeana, Consiliul Uniunii Europene) interactioneaza si in ce fel influenteaza ele ceea ce numim cetatenia europeana, un aspect fundamental atunci cand vine vorba de definirea si de explicarea deficitului democratic.

Cuvinte cheie: Deficit democratic, Parlamentul European, Comisia Europeana, Consiliul UE, legitimitate, Constitutia Europeana, natura juridicala a UE, organizatie internationala, stat federal, echilibrul institutional european.

Lucrarea de față își propune să abordeze o temă din ce în ce mai prezentă în forurile de dezbatere a temelor europene și anume deficitul democratic de la nivelul structurii instituționale a Uniunii europene. Studiul de față nu se va axa pe structura și modul de funcționare a instituțiilor europene, ci mai degrabă urmărește să pună în evidență modul în care cele trei instituții principale- Parlamentul european, Comisia europeană și Consiliul interacționează și cum influențează sau limitează ceea ce numim Cetățenie europeană, un aspect fundamental pentru definirea și explicarea deficitului democratic.

În ciuda unei literaturi din ce în ce mai bogate ce încearcă să dea o definiție conceptului de deficit democratic în contextul studiilor referitoare la integrarea europeană, putem anticipa că nu este foarte clară nici originea nici definiția care să i se dea conceptului de deficit democratic. Fără a urmări să elaborăm o listă exhaustivă de autori preocupați de acest fenomen, trebuie subliniat faptul că este un concept ce se regăsește în studiile mai multor autori care au făcut obiectul analizei în procesul de redactare a acestei lucrări, o parte din aceștia regăsindu-se, de altfel, și în lista de referințe (Attina 1992, Cohen- Tanugi 1992, Duverger 1994, Barón Crespo 1994, Ortega 1994, Tamames 1994, Bru 1994, Gil-Robles 1997, Viciano 1997, Biglino 1995, Closa 1997, Sotelo 1998, Bueno 1999, Szmolka 1999, Areilza 2002, Dehousse 2002).

În ceea ce privește originea acestui concept, se pare că este legat de o expresie anonimă citată de autorii menționați mai sus în diverse variante și care s-ar rezuma după cum urmează: “în cazul în care Comunitatea ar fi în postura de a cere aderarea sa la CEE, în baza Tratatului de la Roma, i s-ar respinge cererea din cauza lipsei unor instituții democratice” (Tamames, 1994:65). Alți autori afirmă că această expresie circula pe holurile

Parlamentului european și că ar aduce o critică slăbiciunii puterilor Parlamentului față de cele ale Comisiei și ale Consiliului.

În ceea ce privește definirea conceptului, fiecare autor dă o definiție diferită a deficitului democratic sau subliniază aspecte diferite legate de această problemă. În același timp, definiția nu poate coincide dacă avem în vedere faptul că sistemul instituțional al UE este considerat a fi internațional, supranațional, confederal, federal, etc.

Din toate aceste considerente, când autorii fac referire la deficitul democratic al UE, chiar dacă pleacă de la un obiect de referință comun, se referă totuși la acest concept în mod diferit, din perspective care sunt uneori chiar opuse. În continuare, lucrarea urmărește să prezinte diversitatea punctelor de vedere și multitudinea abordărilor date acestui concept.

Pentru Parlamentul european, existența deficitului democratic este una din provocările ce trebuie rezolvate întrucât nu mai încapă îndoială că plecând de la Tratatul de Maastricht (1992), “Parlamentul european (...) cere parlamentelor naționale ca în momentul ratificării Tratatului să solicite guvernelor naționale să pregătească următoarea Conferință interguvernamentală pentru a elimina deficiențele Tratatului de la Maastricht , în particular în ceea ce privește deficitul democratic și eficacitatea procesului luării de decizie...”¹.

Totuși, Tamames, în lucrarea sa *La Unión Europea*, pune sub semnul întrebării necesitatea abordării acestei chestiuni care i se pare a fi o problemă deja depășită: “...cred că ne interesează să analizăm câteva din aprecierile făcute în ceea ce privește proiectul european, începând cu pretinsul deficit democratic care i se atribuie de atâtea ori Comunității (...). Sincer vorbind, nu sunt susținătorul teoriei deficitului democratic. Progresul

¹ A se vedea, în acest sens, versiunea integrală a Rezoluției A3-0123/92 a PE, care aduce critici Tratatului în LÓPEZ GARRIDO, D. (1993): *El Código de la Comunidad Europea. El Tratado de Maastricht. Estudio introductorio*, p.361 și următoarele.

Comunităților, începând cu Tratatul de la Paris pentru CECA în 1950 nu a fost realizat de autocrați, ci de State democratice ale căror guverne fac obiectul controlului de către parlamentele naționale. Și faptul că nu există o Constituție europeană care să proclame drepturile și libertățile (...) e pentru că statele membre aveau deja o carta magna proprie încă cu mult înainte de semnarea respectivului Tratat” (Tamames, 1994: 65-66).

După părerea lui Gil-Robles, Președintele Parlamentului european (PE) în legislatura 1995- 1999, dacă s-a înregistrat vreodată un deficit democratic la nivelul instituțiilor Comunității europene, acesta e din ce în ce mai mic și că reprezintă, prin urmare, o problemă secundară: “Din 1970 până în prezent, puterile PE au crescut treptat în mod constant, iar deficitul democratic s-a redus în aceeași măsură. Acesta este adevărul nerecunoscut însă de vocile care cultivă ideea birocrăției de la Bruxelles și alte idei care încearcă să pună în umbră dimensiunea politică crescândă a Uniunii și puterea crescândă a Parlamentului în ceea ce privește deciziile sale. Refuză să recunoască faptul că o uniune a națiunilor poate avea instituții politice desemnate în mod democratic și controlate de un Parlament supranațional...” (Gil Robles, 1997, p.11).

Roberto Viciano, care pare să aibă aceeași opinie ca cea susținută de Gil- Robles, introduce o nouă variabilă: “marea problemă a construcției comunitare nu este legată de legitimitatea sa democratică. Fără îndoială că există deficit democratic în ceea ce privește modul de funcționare a instituțiilor comunitare, dar nu mai mult cantitativ sau calitativ decât cel care poate exista la nivelul oricărui stat membru” (Viciano, 1997: 33-56).

În ceea ce privește contextualizarea deficitului democratic într-un sistem instituțional, ar trebui să ne punem următoarele semne de întrebare legate de *natura juridică* a Uniunii europene: ce este UE?, putem vorbi de un stat?, de un superstat?, este o organizație confederală?, un sistem federal?, o organizație internațională? Conform lui Díez de Velasco, natura juridică a

Comuniăților europene “este una din chestiunile cele mai studiate și cele mai controversate de la crearea CECA” (Velasco, 1999: 648) care nu a dus la niciun consens academic sau politic. În acest sens, am luat în considerare și punctul de vedere al Margaritei Robles care a semnalat dificultatea încadrării Comunităților la capitolul categoriilor tradiționale – stat federal, confederație și organizație internațională (Robles, 1994:87). Din analiza făcută de Díez de Velasco și Margarita Robles putem cu greu concluziona că UE este ceva mai mult decât o organizație internațională, dar ceva mai puțin decât un stat federal chiar dacă nu în toate domeniile.

Pentru Jacques Delors, președinte al Comisiei între 1985-1995, Comunitatea/UE este un Obiect Politic Neidentificat definiție prin care dorea să accentueze nu doar faptul că modelul politic al UE este de nedefinit, ci și conveniența acestui aspect pentru construcția europeană întrucât, de exemplu, anumite state membre nu sunt dispuse să admită ca UE să fie definită ca o federație. În același context, Sidjanski se referă la “vocația federală a Uniunii” (1998: 246); în schimb, Paloma Biglino Campos face referire la “natura hibridă” a Comunității (Biglino, 1995: 3-12). Definirea naturii Uniunii europene devine și mai complexă dacă avem în vedere faptul că anumiți autori, printre care și Weiler (2002: 37-84), sunt de părere că în anumite domenii cruciale, sistemul de guvernare al Uniunii este internațional, în alte domenii, supranațional și, în alte sfere, subnațional.

Pentru a complica și mai mult problema, anumiți autori fac diferența între deficitul democratic al Comunității și deficitul de legitimitate la nivelul unora din instituțiile sale - mai concret, la nivelul Consiliului și la derivatul său Consiliu european. Vom folosi totuși definiția dată de Ciosa Montero conform căreia deficitul democratic “constă, în principal, în consolidarea puterilor executive naționale prin participarea lor în cadrul Consiliului care, la rândul lui, reunește puterile legislative și executive (...). Consiliul adoptă decizii evitând responsabilitatea politică în fața reprezentanților aleși direct, fie că e

vorba de parlamentele naționale, fie că e vorba de PE (...). Responsabilitatea politică are două direcții: controlul exercitat de instituțiile reprezentative și receptivitatea manifestată în cazul cererilor primite de la cetățeni” (Closa, 1997: 65).

Această definiție pe care nu o considerăm deloc completă are, din punctul nostru de vedere, meritul de a ne folosi pentru a contextualiza și concentra pe aspectele abordate în continuare.

În ceea ce privește coordonatele instituționale la care să aplicăm această definiție, putem pleca de la următoarea afirmație a lui Nieto Solís: “ne găsim în fața unui proces de integrare supranațională, în care statele membre transferă (sau cedează) parte din puterile ce țin de suveranitatea națională către instituțiile comune ale UE. Totuși, această cedare a suveranității (sau a capacității de decizie) este foarte limitată (...). UE dispune de foarte puține politici comune chiar dacă poate exercita un control esențial asupra majorității aspectelor ce țin de viața economică a statelor membre. Prin urmare, ne găsim în fața unui tip de integrare particular în cazul căruia coexistă guvernele naționale și *sistemul de guvernare comun* prin instituțiile supranaționale. Unele state se orientează mai mult spre apărarea intereselor proprii ceea ce nu este întotdeauna în consonanță cu interesele comune. Alte state trebuie să asigure definirea acestor interese comune chiar dacă au la dispoziție puține instrumente pentru a le pune în practică. Flexibilitatea liniei de demarcare între supranațional și *cooperare internațională* este afectată de climatul economic și social existent, aspect care face ca drumul construcției europene să fie mai oscilant” (Nieto, 1995: 4-5).

Analizând “echilibrul instituțional european” Tamames afirma că: “(...) e cert faptul că dintre puterile transferate de către parlamentele naționale către Comunitate, cele esențiale sunt exercitate în continuare de către Consiliu; prin urmare, ceea ce numim deficit democratic continuă să

subziste” (1996:80). Ceea ce se pune sub semnul întrebării aici în sensul explicării deficitului democratic este faptul că un organism interguvernamental, Consiliul, să aibă o putere legislativă cu PE care este un organism comunitar ales prin sufragiu universal. Există vreo corespondență a acestei situații la nivelul statelor membre? În fața cui este responsabil Consiliul? Nu “irită” această lipsă a divizării puterilor în baza concepției noastre asupra statului liberal? Ce ar spune Montesquieu de toate acestea?

Nicio legislație națională a unui stat democratic nu se elaborează cu atâta secretomanie și opacitate ca cea practică de Consiliu care abia acum începe să se mai deschidă spre o mai mare transparență. Aceasta împiedică o monitorizare și un control al aleșilor de către alegători și face ca deciziile să fie autocrate în sensul strict al cuvântului (Duverger, 1994).

Ne putem astfel imagina neîncrederea alegătorilor care pot interpreta că li se ascund mecanismele de funcționare ale Comunității. Legiuitorii comunitari elaborează texte comunitare complexe și “obscure” în mod voit pentru ca fiecare stat membru să le dea interpretarea dorită în funcție de preferințele naționale. În anii 50, antagonismul între susținătorii supranaționalului și cei ai suveranității naționale au pus în dificultate orice încercare de construcție comunitară. După părerea lui Duverger, în anii 90, această “obscuritate” și-a schimbat sensul: ea ascunde dorința statelor membre de a-și menține suveranitatea și le permite să se ascundă în spatele diplomației -a cărei caracteristici principale nu e tocmai claritatea- în cadrul reuniunilor Consiliului European. Au apărut astfel neclarități ca cea legată de faptul că puțini cetățeni ai UE fac diferența între Consiliul Uniunii/Consiliul de Miniștri și Consiliul European și, puțini cunosc sau știu explica funcțiile și limitele UE, OSCE, NATO etc., puțini înțeleg procesul de luare de decizii la nivelul Comunității, etc., putând continua cu întrebări care se dovedesc a fi adevărate labirinturi pentru cetățeni.

Soluția ar fi ca în loc să se încerce reforme instituționale minime care pot crea dificultăți de interpretare și de aplicare între statele membre, să se întreprindă reforme care să ajute depășirea deficitului democratic al instituțiilor UE. Una dintre acestea, idee susținută de numeroși analiști (Duverger 1994, Viciano 1997, Sidjanski 1998), ar fi aceea de a transforma Consiliul european într-un organism exclusiv legislativ care ar fi echivalentul Bundesrat german, format din președinți și nu din reprezentanți ai landurilor. Astfel, s-ar înregistra un sistem dublu de reprezentare: PE ar fi reprezentantul cetățenilor și Consiliul s-ar transforma într-o Cameră de reprezentare a statelor naționale.

Trebuie să facem referire aici și la repercusiunile pe care relațiile stabilite între Comisie, Parlament și Consiliu le pot avea asupra Cetățenilor europeni. Aceste repercusiuni au fost studiate în detaliu de Paloma Biglino care consideră că originea problemei constă în faptul că drepturile politice prevăzute de articolul 8 al TUE nu-i atribuie cetățeanului european calitatea de deținător al puterii politice la nivelul Comunității întrucât chiar dacă Tratatul amplifică dreptul la sufragiu activ și pasiv pentru alegerile PE, nu modifică influența redusă a votului în cazul acquis-ului comunitar. Chiar dacă TUE recunoaște dreptul la vot, nu-l transformă pe cetățean în deținător de suveranitate pentru că organismul ales nu deține puteri suficiente la nivelul sistemului. “Cetățenii europeni se văd, astfel, afectați de limitări importante. Dar acestea nu derivă din drepturile care i se acordă cetățeanului ci se intersectează cu o problemă de altă natură: deficitul democratic al Comunității” (Biglino, 1995:8). Pentru Biglino, chiar și TUE a presupus o oarecare creștere a competențelor, PE continuă să aibă un rol rezidual în sistemul politic comunitar în comparație cu protagonismul care îi corespunde Consiliului. Drept consecință a acestei distribuiri a puterii, cetățenii europeni își văd slăbită reprezentarea întrucât participarea lor nu este prevăzută în

cazul organismului care exercită conducerea politică ci în legătură cu Camera care exercită o funcție cu un caracter secundar.

Pentru Roberto Viciano, situația este cu atât mai gravă cu cât “din sistemul politic comunitar lipsesc garanțiile cetățenești uzuale ale statelor membre, lipsește un sistem adecvat de protecție a drepturilor fundamentale, lipsește bateria de drepturi și libertăți recunoscute în mod expres. Cetățenii nu mai pot fi privați de dreptul lor de a cunoaște clar care sunt limitele pe care puterile comunitare le au în ceea ce-i privește (...) A lăsa garantarea drepturilor în mâna guvernanților sau la interpretarea excesiv de liberă a magistraților Curții de Justiție a Comunităților europene pare a fi un contrasens pentru zilele noastre. Lipsa unei enumerări clare și concise a drepturilor cetățenilor precum și a prevederii procedurilor de specialitate pentru apărarea acestora în fața încălcării lor de către puterile publice comunitare reprezintă un deficit comunitar de neacceptat” (Viciano, 1997: 52-53). Acest citat este mai mult decât relevant și ne ajută să subliniem că deficitul democratic nu poate fi abordat doar din perspectiva instituțională. Prin relaționarea lui cu Cetățenii, ajungem la alte întrebări semnificative: ce rol are cetățeanul în procesul de integrare europeană? Nu-i așa că originea construcției europene a fost un proces aristocratic condus de contele de Koudenhove-Kalergi pentru ca mai apoi să fie condus de elitele birocratice și tehnocrate – Monnet și Schuman? Care este rolul impus pe care cetățenii să-l joace în procesul de integrare europeană? Cum se reflectă aceste aspecte în domenii ca educația sau comunicarea?

Roberto Viciano susține că înainte de a vorbi de un deficit democratic, ar trebui să abordăm ideea unui deficit informațional afirmând că “marea problemă a procedurii decizionale comunitare constă în faptul că acesta nu este reflectat în mod corespunzător de către mass media europeană” (Viciano, 1997: 48-49).

Dacă Viciano subliniază legătura între deficitul democratic și deficitul informațional din perspectivă juridică în anul 1997, acest aspect fusese deja abordat în 1993 de Sánchez-Bravo din punctul de vedere al Informației și Comunicării: “în mod colectiv, Europa Pieței unice continuă să nu aibă canale de comunicare, adică nu aplică instrumentele cele mai adecvate pentru unificarea ei, pentru procesul de integrare și extindere: formarea și dezvoltarea unei opinii publice comunitare ca bun public european” (Sanchez, 1993: 136).

Fără a avea pretenția de a oferi soluții, considerăm că evitarea și eliminarea deficitului democratic este strâns legată de transparență, de simplificarea arhitecturii instituționale, de crearea unei opinii publice europene și a unor mijloace de comunicare în masă puternic angajate în educarea spiritului și conștiinței europene. Chiar dacă toate acestea pot părea utopice pentru statele membre ale UE, sunt deziderate imperioase pentru cetățenii Uniunii europene.

BIBLIOGRAFIE:

- ✓ BIGLINO, P. (1995), *Ciudadanía europea y legitimidad democrática (Cetățenia europeană și legitimitatea democratică)*, în *Revista de Estudios Europeos*, nr.9
- ✓ BRU, C. (1994): *La ciudadanía europea (Cetățenia europeană)*, Sistema, Madrid
- ✓ CLOSA MONTERO, C. (1997): *Sistemul politic al UE*. Editura Complutense, Madrid
- ✓ COHEN-TANUGI (1992): *L'Europe en danger*, Fayard, Paris
- ✓ DÍEZ DE VELASCO, M. (1999): *Organizațiile internaționale*, Tecnos, Madrid
- ✓ DUVERGER, M (1994): *L'Europe des hommes: une métamorphose inachevée* Odile Jacob, Paris
- ✓ GIL-ROBLES GIL-DELGADO, J.M^a.(Dir.) (1997): *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo (Parlamentele Europei și Parlamentul european)*, CYAN, Madrid
- ✓ NIETO SOLÍS, J.A. (1995): *Fundamentos y políticas de la Unión Europea (Fundamente și politici ale UE)*, Siglo XXI, Madrid
- ✓ ROBLES CARRILLO, M. (1994): *El control de la política exterior en el Parlamento Europeo (Controlul politicii externe în Parlamentul european)*, Cuadernos de Estudios Europeos, Consiliul Social al Universității din Granada
- ✓ SANCHEZ-BRAVO, Antonio (1993), *La Información en la Comunidad Europea (Informația la nivelul Comunității europene)*, Editura Síntesis, Madrid
- ✓ SIDJANDSKI, D. (1998): *El futuro de la Europa federalista (Viitorul Europei federaliste)*. Ariel, Barcelona
- ✓ TAMAMES, R. (1994): *La Unión Europea (Uniunea europeană)*. Alianza Textos, 2^a ediție revizuită
- ✓ VICIANO PASTOR, R., *El futuro de la UE: ¿déficit democrático o déficit constitucional? (Viitorul UE: deficit democratic sau deficit constituțional?)*. în E. LINDE, E. (1997): *Los retos de la UE ante el Siglo XXI (Provocările UE pentru secolul XXI)*, UNED, Madrid
- ✓ WEILER, J.H.H., *La Democracia Europea y sus críticos: cinco problemas (Democrația europeană și criticii ei: cinci probleme)*, în DE LA QUADRA-SALCEDO, T. și ESTELLA DE NORIEGA, A. (Coords.) (2000): *Problemas de Legitimación en la Unión Europea (Probleme legate de legitimitatea UE)*. Universitatea Carlos III, Madrid

Prevederile tratatelor CECO, CEE, CEEA și ale Tratatului de Fuziune referitoare la Înalta Autoritate/Comisie. Analiză comparativă

Alexandru MUNTEANU LUCINESCU

Abstract: This paper's aim is to demonstrate that the European Commission is a supranational institution. The debate consists in the fact that some authors say that the Commission is a supranational institution and others that it's an intergovernmental one. My arguments are based on the fact that the Commission's status is indicated by the treaties themselves and on the comparative analysis between the provisions that the treaties have regarding the Commission, its member's number, the conditions they have to fulfill, the procedures that are made before naming its members, the states' and the commissioners' obligations and the sanctions they are exposed to.

Keywords: The European Commission, The High Authority, the commissioners, EU treaties, supranational institutions, obligations, sanctions.

Abstract: Aceasta lucrare isi propune sa argumenteze natura Comisiei Europene ca institutie supranationala. Dezbaterea din domeniul studiilor europene consta in faptul ca unii autori vad in Comisie o institutie supranationala, iar altii, una interguvernamentala. Argumentele mele se vor baza pe statutul Comisiei (de institutie supranationala), atribuit chiar prin dreptul primar si prin analiza comparativa a prevederilor tratatelor CECO, CEE, CEEA si a Tratatului de Fuziune din punct de vedere al numarului membrilor, al conditiilor pe care trebuie sa le indeplineasca persoanele propuse pentru a face parte din Comisie, al procedurii desemnarii membrilor Comisiei, al obligatiilor membrilor Comisiei, dar si ale statelor, in raport cu acestia si al sanctiunilor care pot fi aplicate membrilor Comisiei.

Cuvinte cheie: Comisia Europeana, Inalta Autoritate, comisari, Tratatul CECO, CEE, CEEA, Tratatul de Fuziune, caracter supranational, obligatii, sanctiuni.

În domeniul studiilor europene se desfășoară o controversă referitoare la tipul de instituție în care poate fi încadrată Comisia Europeană. Unii autori văd în Comisie o instituție supranațională, alții o instituție interguvernamentală. Pentru înțelegerea controversei este necesară definirea termenilor de instituție supranațională și instituție interguvernamentală. Comisia Europeană poate fi considerată o instituție supranațională dacă „reprezintă interesul general al CE UE și acționează independent de interesele statelor” (Bărbulescu (2008, p. 293). Comisia Europeană este o instituție interguvernamentală în cazul opus. Unul dintre argumentele importante ale susținătorilor caracterului supranațional al Comisiei Europene este acela că dreptul comunitar primar îi atribuie acest statut. În ceea ce privește argumentele adversarilor acestui punct de vedere, Robert Thomson (2008) menționează câteva dintre cele mai des întâlnite:

- persoanele propuse pentru funcția de comisar au cariere politice naționale importante;
- după încheierea mandatului, cariera multor comisari depinde de guvernele statelor care i-au propus pentru această funcție;
- cercetările sociologice dovedesc faptul că în anumite situații, poziția comisarilor este în mod constant foarte apropiată de poziția guvernelor statelor din care provin.

În această dispută mă situez de partea celor care situează Comisia Europeană în rândul instituțiilor supranaționale. Îmi susțin această poziție prin argumente de ordin juridic obținute prin analizarea comparativă a prevederilor tratatelor CECO, CEE, CEEA și a Tratatului de Fuziune referitoare la Înalta Autoritate/ Comisie. Comparația are în vedere următoarele șase aspecte: 1. numărul membrilor; 2. condițiile pe care trebuie să le îndeplinească persoanele propuse pentru a face parte din Înalta Autoritate Comisie; 3. procedura desemnării membrilor Înaltei Autorități Comisiei; 4. obligațiile membrilor Înaltei Autorități Comisiei pe perioada

mandatului și după încheierea acestuia; 5. sancțiunile ce pot fi aplicate membrilor Înaltei Autorități Comisiei în cazul încălcării obligațiilor care le revin; 6. obligațiile statelor membre în raport cu membrii Înaltei Autorități /Comisii

1. Înalta Autoritate a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului

a) numărul membrilor

Art. 9 menționează că

- Înalta Autoritate are un număr de 9 membri
- nu pot exista mai mult de doi membri cu aceeași cetățenie
- numărul membrilor Înaltei Autorități poate fi redus prin decizie unanimă a Consiliului

Art. 11 precizează că, în situația în care un loc devine vacant în cadrul Înaltei Autorități, statele membre sunt obligate să desemneze un înlocuitor. Nu se desemnează un înlocuitor numai în cazul în care perioada rămasă din mandat este mai scurtă de trei luni.

b) condițiile pe care trebuie să le îndeplinească persoanele propuse pentru a face parte din Înalta Autoritate

Art. 9 menționează două asemenea condiții: competența și cetățenia. Persoanele propuse pentru această funcție trebuie să posede o competență general recunoscută în domeniul care face obiectul tratatului și să fie cetățeni ai statelor semnatare.

c) procedura desemnării membrilor Înaltei Autorități

Art. 10 precizează că statele membre desemnează de comun acord 8 din cei nouă membri ai Înaltei Autorități. Ultimul membru este ales prin majoritate de voturi de către cei 8 membri deja desemnați

Art. 11 menționează că președintele și vicepreședintele Înaltei Autorități sunt desemnați de comun acord de către statele membre, după consultarea membrilor Înaltei Autorități.

d) obligațiile membrilor Înaltei Autorități pe perioada mandatului și după încheierea acestuia

Art. 9 menționează că, în exercitarea atribuțiilor care le revin, membrii Înaltei Autorități trebuie să fie absolut independenți, astfel încât să aibă în vedere exclusiv interesul general al Comunității „Membrii Înaltei Autorități își exercită atribuțiile în mod absolut independent (complete independence) și în interesul general al Comunității”. În acest fel, potrivit art. 9, aceste atribuții dobândesc un „caracter supranațional”. În acest sens, membrii Înaltei Autorități nu trebuie

- să solicite sau să accepte indicații din partea unui stat sau a unei organizații;
- nu trebuie să desfășoare nici un fel de activitate legată de domeniul care face obiectul tratatului.

Tot art 9 precizează că, pentru o perioadă de trei ani după încheierea mandatului, membrii Înaltei Autorități nu trebuie să desfășoare nici un fel de activitate legată de domeniul care face obiectul tratatului.

e) sancțiunile ce pot fi aplicate membrilor Înaltei Autorități în cazul încălcării obligațiilor care le revin.

Art. 12 stipulează că, în situația în care un membru al Înaltei Autorități nu respectă obligațiile care îi revin, Curtea de Justiție, la solicitarea Înaltei Autorități sau a Consiliului, îl poate elibera din funcție.

f) obligațiile statelor membre

Conform art. 9, statelor membre se angajează să respecte „caracterul supranațional” al Înaltei Autorități, adică să nu urmărească influențarea membrilor acestei instituții.

2. Comisia Comunității Economice Europene

a) numărul membrilor

Art. 157. 1 menționează că

- Comisia are un număr de 9 membri;
- nu pot exista mai mult de doi membri cu aceeași cetățenie;
- numărul membrilor Comisiei poate fi modificat prin decizie unanimă a Consiliului.

Art. 159 precizează că, în situația în care un loc devine vacant în cadrul Comisiei, Consiliul, prin unanimitate, poate decide ca postul să rămână vacant.

b) condițiile pe care trebuie să le îndeplinească persoanele propuse pentru a face parte din Înalta Autoritate

Art. 157. 1 menționează trei asemenea condiții: competența, cetățenia și independență indubitabilă. Persoanele propuse pentru această funcție trebuie să posede o competență general recunoscută în domeniul care face obiectul tratatului, independența lor să fie dincolo de orice îndoială și să fie cetățeni ai statelor semnatare.

c) procedura desemnării membrilor Comisiei

Art. 158 precizează că statele membre desemnează de comun acord pe toți cei 9 membri ai Comisiei.

Art. 161 menționează că președintele și cei doi vicepreședinți ai Comisiei sunt desemnați de comun acord de către statele membre după consultarea membrilor Comisiei.

d) obligațiile membrilor Comisiei pe perioada mandatului și după încheierea acestuia

Art. 157. 2 menționează că, în exercitarea atribuțiilor care le revin, membrii Înaltei Autorități trebuie să fie absolut independenți, astfel încât să aibă în vedere exclusiv interesul general al Comunității. Textul este aproape identic cu cel din tratatul CECO. Pentru a pune în evidență acest lucru redau cele două pasaje în limba engleză: „The members of the Commission shall perform their duties in the general interest of the Community with complete independence” (CEE). “The members of the High Authority shall exercise their functions in complete independence, in the general interest of the Community” (CECO). În interesul general al Comunității, membrii Comisiei nu trebuie

- să solicite sau să accepte indicații din partea unui stat sau a unei organizații;
- nu trebuie să desfășoare nici un fel de activitate legată de domeniul care face obiectul tratatului.

Din nou, textul din tratatul CEE și cel din tratatul CECO sunt aproape identice. Varianta în limba engleză este edificatoare în acest sens: „In the performance of their duties, they shall not seek or accept instructions from any Government or other body. They shall refrain from any action incompatible with the character of their duties” (CEE). In the fulfillment of their duties, they shall neither solicit, nor accept instructions from any government or from any organization. They will abstain from all conduct action incompatible with the supranational character of their functions”

(CECO). După cum se poate observa, textul tratatului CEE nu mai utilizează termenul supranațional în relație cu atribuțiile membrilor Comisiei.

Conform art 157.2, după încheierea mandatului, membrii Comisiei pot să desfășoare activități legate de domeniul care face obiectul tratatului, dar numai în mod onest și discret.

e) sancțiunile ce pot fi aplicate membrilor Comisiei în cazul încălcării obligațiilor care le revin.

Art. 160 stipulează că, în situația în care un membru al Comisiei nu respectă obligațiile care îi revin, Curtea de Justiție, la solicitarea Înaltei Autorități sau a Consiliului, îl poate elibera din funcție. La solicitarea Consiliului sau a Comisiei, Curtea poate decide suspendarea din funcție a respectivei persoane până la pronunțarea verdictului. De asemenea, în așteptarea verdictului Curții, și Consiliul poate decide prin unanimitate suspendarea din funcție a aceluși membru al Comisiei. În cazul în care un fost membru al Comisiei încalcă obligațiile care îi revin după încheierea mandatului, Curtea de Justiție, la solicitarea Consiliului sau a Comisiei poate să decidă suspendarea sau reducerea anumitor avantaje (ex. drepturile de pensie).

f) obligațiile statelor membre

Conform art. 157.2. statelor membre se angajează să nu urmărească influențarea membrilor acestei instituții. Nu mai este menționat explicit caracterul supranațional al Comisiei. Cu această diferență, textul celor două tratate referitoare la obligațiile statelor membre în raport cu Înalta Autoritate/Comisie sunt aproape identice. Orice persoană care citește cele două tratate va remarca acest lucru.

3. Comisia Comunității Europene a Energiei Atomice

a) numărul membrilor

Art. 126. 1 menționează că

- Comisia are un număr de 5 membri
- nu pot exista doi membri cu aceeași cetățenie, deoarece membrii Comisiei trebuie să fie de naționalități diferite: „cinci membri de naționalități diferite”
- numărul membrilor Comisiei poate fi modificat prin decizie unanimă a Consiliului

Art. 128 precizează că, în situația în care un loc devine vacant în cadrul Comisiei, Consiliul, prin unanimitate, poate decide ca postul să rămână vacant.

b) condițiile pe care trebuie să le îndeplinească persoanele propuse pentru a face parte din Comisie

Art. 126. 1 menționează trei asemenea condiții: competența, cetățenia și independență indubitabilă. Persoanele propuse pentru această funcție trebuie să posede o competență general recunoscută în domeniul care face obiectul tratatului, independența lor să fie dincolo de orice îndoială și să fie cetățeni ai statelor semnatare

c) procedura desemnării membrilor Comisiei

Art. 127 precizează că statele membre desemnează de comun acord pe toți cei 5 membri ai Comisiei.

Art. 130 menționează că președintele și vicepreședintele Comisiei sunt desemnați de comun acord de către statele membre după consultarea membrilor Comisiei.

d) obligațiile membrilor Comisiei pe perioada mandatului și după încheierea acestuia

Art. 126. 2 menționează că, în exercitarea atribuțiilor care le revin, membrii Comisiei trebuie să fie absolut independenți, astfel încât să aibă în vedere exclusiv interesul general al Comunității. Textul este aproape identic cu cel din tratatul CEE și CECO. În interesul general al Comunității, membrii Comisiei nu trebuie

- să solicite sau să accepte indicații din partea unui stat sau a unei organizații;
- nu trebuie să desfășoare nici un fel de activitate legată de domeniul care face obiectul tratatului.

Din nou, textul din tratatul CEEA și cel din tratatul CECO și CEE sunt aproape identice. Varianta în limba engleză este edificatoare în acest sens. Nici textul tratatului CEEA nu mai utilizează termenul supranațional în relație cu atribuțiile membrilor Comisiei.

Conform art 126.2 după încheierea mandatului, membrii Comisiei pot să desfășoare activități legate de domeniul care face obiectul tratatului, dar numai în mod onest și discret.

e) sancțiunile ce pot fi aplicate membrilor Comisiei în cazul încălcării obligațiilor care le revin.

Art. 129 stipulează că, în situația în care un membru al Comisiei nu respectă obligațiile care îi revin, Curtea de Justiție, la solicitarea Comisiei sau a Consiliului, îl poate elibera din funcție. La solicitarea Consiliului sau a Comisiei, Curtea poate decide suspendarea din funcție a respectivei persoane până la pronunțarea verdictului. De asemenea, în așteptarea verdictului Curții, și Consiliul poate decide prin unanimitate suspendarea din funcție a aceluși membru al Comisiei. În cazul în care un fost membru al Comisiei încalcă obligațiile care îi revin după încheierea mandatului, Curtea

de Justiție, la solicitarea Consiliului sau a Comisiei poate să decidă suspendarea sau reducerea anumitor avantaje (ex. drepturile de pensie)

f) obligațiile statelor membre

Conform art. 126.2. statele membre se angajează să nu urmărească influențarea membrilor acestei instituții. Nu mai este menționat explicit caracterul supranațional al Comisiei. Cu această diferență, textul tratatului CEEA și cele ale CECO și CEE sunt aproape identice.

4. Comisia Comunităților Europene

a) numărul membrilor

Art. 10.1 menționează

- Comisia are un număr de 9 membri
- cel puțin un cetățean al fiecărui stat membru trebuie să facă parte din Comisie
- numărul membrilor Comisiei poate fi modificat prin decizie unanimă a Consiliului

Art. 12 precizează că, în situația în care un loc devine vacant în cadrul Comisiei, Consiliul, prin unanimitate, poate decide ca postul să rămână vacant.

b) condițiile pe care trebuie să le îndeplinească persoanele propuse pentru a face parte din Comisie

Art. 10. 1 menționează trei asemenea condiții: competența, cetățenia și independență indubitabilă. Persoanele propuse pentru această funcție trebuie să posede o competență general recunoscută în domeniul care face obiectul tratatului, independența lor să fie dincolo de orice îndoială și să fie cetățeni ai statelor semnatare

c) procedura desemnării membrilor Comisiei

Art. 11 precizează că statele membre desemnează de comun acord pe toți cei 5 membri ai Comisiei.

Art. 14 menționează că președintele și cei trei vicepreședinți ai Comisiei sunt desemnați de comun acord de către statele membre după consultarea membrilor Comisiei.

d) obligațiile membrilor Comisiei pe perioada mandatului și după încheierea acestuia

Art. 10. 2 menționează că, în exercitarea atribuțiilor care le revin, membrii Comisiei trebuie să fie absolut independenți, astfel încât să aibă în vedere exclusiv interesul general al Comunității. Textul este aproape identic cu cel din tratatul CEEA, CEE și CECO. În interesul general al Comunității, membrii Comisiei nu trebuie

- să solicite sau să accepte indicații din partea unui stat sau a unei organizații;

- nu trebuie să desfășoare nici un fel de activitate legată de domeniul care face obiectul tratatului.

Din nou, textul din Tratatul de Fuziune și cel din tratatele CECO, CEE, CEEA sunt aproape identice. Varianta în limba engleză este edificatoare în acest sens. Nici textul Tratatul de Fuziune nu mai utilizează termenul supranațional în relație cu atribuțiile membrilor Comisiei.

Conform art 10.2 după încheierea mandatului, membrii Comisiei pot să desfășoare activități legate de domeniul care face obiectul tratatului, dar numai în mod onest și discret.

e) sancțiunile ce pot fi aplicate membrilor Comisiei în cazul încălcării obligațiilor care le revin.

Art. 13 stipulează că, în situația în care un membru al Comisiei nu respectă obligațiile care îi revin, Curtea de Justiție, la solicitarea Înaltei Autorități sau a Consiliului, îl poate elibera din funcție. Potrivit art. 10.2, în cazul în care un fost membru al Comisiei încalcă obligațiile care îi revin după încheierea mandatului, Curtea de Justiție, la solicitarea Consiliului sau a Comisiei poate să decidă suspendarea sau reducerea anumitor avantaje (ex. drepturile de pensie)

f) obligațiile statelor membre

Conform art. 10.2. statele membre se angajează să nu urmărească influențarea membrilor acestei instituții. Nu mai este menționat explicit caracterul supranațional al Comisiei. Cu această diferență, textul TF și cele ale CECO și CEE și CEEA sunt aproape identice.

5. Analiza comparativă

a) numărul membrilor

Tratatele CECO și CEE nu stabilesc faptul că în cadrul Înaltei Autorități/Comisiei trebuie să existe cel puțin un cetățean al fiecărui stat membru. Tratatele prevăd doar că nu pot exista mai mult de doi membri cu aceeași cetățenie în aceste instituții. Prin urmare, din punct de vedere juridic, este posibil ca nici unul dintre cei 9 membri să nu aibă cetățenia unuia dintre cele 6 state semnatare. Argumentul este matematic: dacă există câte 2 membri cu aceeași cetățenie, rezultă că un număr de 8 membri provin din numai 4 state; ultimul membru va fi cetățean al unuia dintre cele două state rămase, astfel încât nici un cetățean al unuia dintre statele membre nu va face parte din aceste instituții. Tratatul CEEA stipulează că fiecare membru al Comisiei trebuie să aibă o altă cetățenie, astfel încât nici un cetățean al unuia dintre statele membre nu va face parte din Comisie. Acesta este un

argument juridic în favoarea caracterului supranațional al Înaltei Autorități și al celor două Comisii.

Conform Tratatul de Fuziune însă, cel puțin un cetățean al fiecărui stat membru trebuie să facă parte din Comisie, ceea ce poate fi un argument în favoarea caracterului interguvernamental al instituției.

Un alt argument în favoarea caracterului supranațional al Comisiilor îl constituie faptul că tratatele CEE, CEEA și Tratatul de Fuziune menționează că, în situația vacantării unui loc în cadrul instituției, Consiliul poate decide prin unanimitate ca acel loc să nu fie ocupat. Prin urmare, din punct de vedere juridic, se pot întâlni următoarele situații:

- în Comisia CEE nu există nici un cetățean din cel puțin două state membre; cei 8 membri rămași pot fi cetățeni ai 4 state (câte 2 cetățeni din fiecare stat).
- în Comisia CEEA nu există nici un cetățean din cel puțin două state membre; dacă rămân doar 4 membri, fiecare având o altă cetățenie.

Situații de acest tip sunt imposibile din punct de vedere juridic în cazul Înaltei Autorități și cel al Comisiei Comunităților Europene. Conform tratatului CECO, statele membre sunt obligate să numească o nouă persoană pentru postul rămas vacant. Conform Tratatului de Fuziune, Consiliul nu are această obligație; articolul 10 poate fi interpretat în sensul că această obligație există în situația în care nici un cetățean al unui stat membru nu ar face parte din Comisie.

Tratatele CEE și CEEA conțin o prevedere care poate fi interpretată fie în favoarea fie în defavoarea caracterului supranațional al Comisiilor. Potrivit acestei prevederi, Consiliul poate decide prin unanimitate modificarea numărului de membri ai Comisiei. Dacă această modificare înseamnă scăderea numărului acestora, atunci caracterul supranațional este și mai evident. Dacă modificarea se referă la creșterea numărului de membri, atunci este posibil ca cel puțin un cetățean al statelor membre să facă parte din Comisie, iar în situația vacantării unui post să nu mai întâlnim situațiile

descrise mai sus. Tratatul CECO menționează că numărul membrilor Înaltei Autorități nu poate fi sporit, ci doar diminuat prin decizia unanimă a Consiliului, fiind astfel un important argument în favoarea caracterului supranațional al Înaltei Autorități.

b) condițiile pe care trebuie să le îndeplinească persoanele propuse pentru a face parte din Comisie

Tratatul CECO menționează două condiții: cetățenia și competența. Toate celelalte trei tratate adaugă o a treia condiție și anume independența general recunoscută. Această nouă condiție este un argument în favoarea caracterului supranațional al Comisiilor.

c) procedura desemnării membrilor Comisiei

Această procedură este identică în tratatele CEE, CEEA și în Tratatul de Fuziune; toți membri Comisiei sunt desemnați de comun acord de statele membre. Această procedură poate fi interpretată ca un argument în favoarea caracterului interguvernamental al Comisiilor. O excepție de la această procedură o întâlnim în tratatul CECO: statele membre desemnează doar 8 dintre cei 9 membri ai Înaltei Autorități, ultimul membru fiind ales prin majoritate de cei 8 membri deja desemnați. Această procedură sporește garanțiile de independență ale ultimului membru și implicit caracterul supranațional al Înaltei Autorități. Deoarece această instituție adopta decizii prin majoritate(art. 13) importanța votului ultimului membru devine foarte mare și poate imprima unor decizii un caracter nonpartizan.

Toate cele 4 tratate stabilesc faptul că președintele și vicepreședintele sau, după caz, vicepreședinții, sunt desemnați de statele membre din rândul membrilor instituției și după consultarea cu aceștia. Implicarea Înaltei Autorități/Comisiei în acest proces oferă o garanție a independenței persoanelor care ocupă acele funcții.

d) obligațiile membrilor Comisiei pe perioada mandatului și după încheierea acestuia

Obligațiile din perioada exercitării mandatului sunt identice în toate tratatele analizate. Reluarea acestor obligații în formulări aproape identice dovedește importanța acestora pentru fiecare Comunitate iar conținutul acestor obligații este un argument puternic în favoarea caracterului supranațional al Înaltei Autorități/ Comisiei. Prezența (Tratatul CECO) sau absența (Tratatele CEE, CEEA și Tratatul de Fuziune) termenului de *supranațional* utilizat în relație cu obligațiile membrilor acestor instituții nu influențează conținutul acestora.

Diferențele se înregistrează în ceea ce privește obligațiile foștilor membri ai Înaltei Autorități /Comisiilor. Foștilor membri ai Înaltei Autorități le este interzis, pentru o perioadă de trei ani după încheierea mandatului, să desfășoare activități legate de domeniul care face obiectul tratatului. Această prevedere este o nouă garanție a independenței membrilor Înaltei Autorități. Potrivit tratatelor CEE, CEEA și Tratatului de Fuziune, această interdicție dispare, fiind permis foștilor membri ai Comisiei să desfășoare imediat după încheierea mandatului activități în domeniile care fac obiectul respectivelor tratate. Permisivitatea este însă acordată cu mențiunea că foștii membri trebuie să desfășoare aceste activități în mod onest și discret, ceea ce poate fi interpretat ca un argument în favoarea independenței lor pe perioada mandatului.

e) sancțiunile ce pot fi aplicate membrilor Comisiei în cazul încălcării obligațiilor care le revin.

Toate cele 4 tratate menționează că membrii Înaltei Autorități Comisii care nu respectă obligațiile ce le revin pe perioada mandatului pot fi suspendați din funcție de către Curtea de Justiție la solicitarea Consiliului sau Comisiei. Tratatele CEE și CEEA adaugă posibilitatea Consiliului și a Curții de Justiție

de a-i suspenda din funcție până la pronunțarea verdictului pe acei membri ai Comisiei asupra cărora planează suspiciunea încălcării obligațiilor care le revin

Deși tratatele CEE, CEEA și Tratatul de Fuziune permit foștilor membri ai Comisiei să desfășoare imediat după încheierea mandatului activități în domeniile care fac obiectul respectivelor tratate, sancționează desfășurarea acestor activități în mod onest și discret, adică într-un mod care pune în discuție independența lor pe perioada mandatului.

Aceste sancțiuni dovedesc importanța atribuită de tratate independenței membrilor Înaltei Autorități/Comisiei și reprezintă un argument în favoarea caracterului supranațional al acestor instituții.

f) obligațiile statelor membre

Potrivit celor 4 tratate, statele membre se angajează să nu urmărească influențarea membrilor Înaltei Autorități/ Comisiei. Reluarea acestei obligații în formulări aproape identice dovedește importanța acesteia pentru fiecare Comunitate, fiind un puternic argument în favoarea caracterului supranațional al Înaltei Autorități/Comisie. Prezența (Tratatul CECO) sau absența (Tratatul CEE, CEEA și Tratatul de Fuziune) termenului de *supranațional* utilizat în relație cu această obligație a statelor membre nu influențează conținutul acesteia

Concluzii

După aceste comparații ne putem întreba care dintre cele 4 tratate conferă un caracter supranațional mai puternic instituției despre care discutăm. La o primă vedere răspunsul ar fi Tratatul CECO, iar argumentele sunt anumite prevederi care apar doar în acest tratat:

- procedura prin care sunt desemnați membrii Înaltei Autorități

- imposibilitatea Consiliului de a crește numărul de membri ai Înaltei Autorități
- interdicția ca foștii membri ai Înaltei Autorități să desfășoare o perioadă de trei ani după încheierea mandatului activități legate de domeniul care face obiectul tratatului.

La o analiză mai atentă a celorlalte tratate se poate constata existența unui anumit echilibru între prevederile referitoare la Comisie. Astfel, în tratatele CEE și CEEA:

- a) desemnarea tuturor membrilor Comisiei de către statele membre,
- b) posibilitatea Consiliului de a crește numărul de membri ai acesteia
- c) permisiunea acordată foștilor membri de desfășura, imediat după încheierea mandatului, activități în domeniile care fac obiectul tratatelor sunt echilibrate prin
- d) posibilitatea Consiliului și a Curții de Justiție de a-i suspenda din funcție până la pronunțarea verdictului pe acei membri ai Comisiei asupra cărora planează suspiciunea încălcării obligațiilor care le revin
- e) posibilitatea Curții de Justiție, de a suspenda sau reduce, la solicitarea Consiliului sau a Comisiei, anumitor avantaje (ex. drepturile de pensie) ale foștilor membri ai Comisiei în cazul în care aceștia nu desfășoară în mod onest și discret activități în domeniile care fac obiectul tratatelor.
- f) posibilitatea Consiliului de a decide ca, în situația vacantării unui loc în cadrul Comisiei, acel loc să nu fie ocupat
- g) introducerea independenței general recunoscute ca un criteriu pentru desemnarea unei persoane în funcția de membru al Comisiei

Acest echilibru este un argument în favoarea caracterului supranațional al Comisiilor din cele două comunități.

În ceea ce privește Tratatul de Fuziune, echilibrul menționat este mai puțin bine realizat. Prevederilor a), b) și c) din tratatele CEEA și CEE care se regăsesc și în Tratatul de Fuziune, li se adaugă prevederea potrivit căreia cel puțin un cetățean al fiecărui stat membru trebuie să facă parte din Comisie .

Toate aceste prevederi sunt echilibrate numai prin prevederile e), f) și g) din tratatele CEE și CEEA care sunt menționate și în Tratatul de Fuziune.

În concluzie, din punct de vedere juridic, se poate spune că în toate cele patru tratate caracterul supranațional al Comisiei este bine precizat. Cu toate acestea, caracterul supranațional este mai accentuat în Tratatul CECO. În tratatele CEE, CEEA și în Tratatul de Fuziune acest caracter este mai puțin accentuat, un minim putând fi stabilit în cazul Tratatului de Fuziune.

Bibliografie

1. Bărbulescu, Gheorghe, 2008, *Procesul decizional în Uniunea Europeană*, Polirom, Iași
2. Thomson, Robert, 2008, "National Actors in International Organizations: The Case of the European Commission", *Comparative Political Studies*, vol. 41, nr. 2, p. 169-192
3. Tratatul constitutiv al CECO
4. Tratatul constitutiv al CEE
5. Tratatul constitutiv al CEEA
6. Tratatul de Fuziune

Comisia Europeană, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor – aplicații ale teoriei guvernării pe mai multe nivele

Andra POPA

Abstract: This paper's aim is to demonstrate that the European Commission and other institutions, like the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, represent the application of the multilevel governance model. I'll start by exposing the theoretic elements of the governance and the multilevel one in particular. Then, I'll refer to the three institutions from the multilevel governance point of view.

Keywords: The European Commission, The Economic and Social Committee, Committee of the Regions, (multilevel) governance, the integration theories, the public and the private sector.

Abstract: În această lucrare mi-am propus să demonstrez că instituția Comisiei Europene, alături de organismele auxiliare, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor infatisează în cadrul UE cel mai bine teoria guvernării pe mai multe nivele. În prima parte a lucrării voi enunța fundamentele teoretice, schițând principalele trăsături ale guvernării în general și ale guvernării pe mai multe nivele în special. În a doua parte, voi aduce argumente pentru a dovedi că funcționarea celor trei organisme ale UE poate fi explicată din perspectiva guvernării pe mai multe nivele.

Cuvinte cheie: Comisia Europeană, Comitetul Economic și Social, Comitetul Regiunilor, guvernarea (multilevel), teoriile integrării, sectorul public și privat, actori suprastatali și substatali.

Urmărind evoluția Uniunii Europene din anii 1950 până în ziua de azi observăm că, în numeroase domenii de elaborare a politicilor, statele membre și-au delegat competențele către instituții și organisme europene. Astfel, prin autoritatea conferită prin tratate acestor actori, un număr crescând de domenii ies din sfera de acțiune a statelor, deciziile fiind luate la alt nivel decât cel național. De asemenea, pentru a lua decizii în probleme care vizează anumite grupuri de interese aparținând spațiului intern al statelor membre UE, sunt consultați direct reprezentanții respectivelor grupuri, fără a se apela mai întâi la guvernele naționale. Această modalitate de desfășurare a procesului politic a dus la punerea bazelor unei noi teorii cu privire la integrarea europeană, și anume teoria guvernării pe mai multe nivele.

În această lucrare mi-am propus să demonstrez că instituția Comisiei Europene alături de organismele auxiliare, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor, înfățișează în cadrul UE cel mai bine teoria guvernării pe mai multe nivele. În prima parte a lucrării voi enunța fundamentele teoretice, schițând principalele trăsături ale guvernării în general și ale guvernării pe mai multe nivele în particular. Pentru a avea o imagine cât mai corectă și cuprinzătoare asupra acestei teorii a integrării, am apelat la o serie de articole și cărți considerate a fi reprezentative pentru această abordare. În a doua parte a lucrării voi aduce argumente pentru a dovedi că funcționarea celor trei organisme ale Uniunii Europene poate fi explicată din perspectiva guvernării pe mai multe nivele. Pentru a-mi întări argumentele am studiat documente aparținând dreptului comunitar primar (tratatele), precum și cărți și articole care analizează activitatea instituțiilor și organismelor Uniunii Europene.

1) Modelul guvernării pe mai multe nivele

Teoriile integrării încearcă să explice Uniunea Europeană fie drept o organizație internațională, fie ca fiind asemănătoare unui stat, fie ca entitate unică în felul ei. Teoriile clasice ale integrării, neofuncționalismul și interguvernamentalismul, sunt adesea acuzate că nu surprind ceea ce se întâmplă cu adevărat în Uniunea Europeană contemporană, fiind chiar considerate a fi depășite. Pornind de la ideea că UE implică un proces mult prea complex pentru a putea fi explicat pe baza unei singure teorii, la sfârșitul anilor '70, marile teorii ale integrării au fost înlocuite cu teorii de mijloc (*middle range theories*), care nu mai încearcă să explice fenomenul privit ca întreg, ci pe componente. Astfel au apărut noile instituționalisme, centrate pe rolul și funcțiile instituțiilor în societate, și noile teorii ale guvernării, care analizează noile forme de guvernare.

Un interes aparte în analiza procesului integrării europene este acordat conceptului de *guvernare*. Guvernarea implică o serie de reguli, proceduri și comportamente care influențează modul în care este exercitată puterea la nivel european, în special din punct de vedere al deschiderii, participării, responsabilității, eficacității și coerenței. Conform lui Stoker (Trandafira 2007 p.22), guvernarea reprezintă o nouă formă de guvernare, de conducere, „în care granițele dintre sectorul public și cel privat au devenit neclare”. Pierre și Peters (Trandafira 2007 p.22) consideră că are loc o mutare a controlului statelor naționale către alte entități, și anume „în sus, către organisme regionale și internaționale (cum ar fi UE), în jos, către regiuni și localități, și în afară, către corporații internaționale, organizații non-guvernamentale și alți actori privați sau cvasiprivați”.

Guvernarea și guvernarea reprezintă două forme prin care se poate realiza ordonarea și conducerea societății (Rosamond 2007). La ora actuală, guvernarea, reprezentând metoda tradițională de reglementare, intervenție și

legiferare publică, este înlocuită de guvernare, care presupune dispersarea autorității către o varietate de actori. În contextul guvernării, statul continuă să joace un rol important, dar considerabil diminuat, o parte din atribuțiile sale fiind preluate de către alți actori, privați sau publici.

Pornind de la ideea conform căreia Uniunea Europeană reprezintă o entitate unică în felul ei, unii oameni de știință consideră că procesul de integrare europeană poate fi explicat prin prisma noilor teorii ale guvernării, care cuprind două mari perspective: guvernarea pe mai multe nivele (*multi-level governance*) și rețelele de politici (*policy networks*).

Încercând să teoretizeze abordarea guvernării pe mai multe nivele, Nugent (2006 p.556) explică faptul că, la ora actuală, guvernarea presupune implicarea unei mari varietăți de actori și procese care depășesc limitele statului. Relațiile dintre stat și actorii nestatali, devin mai puțin ierarhizate și mult mai interactive, iar guvernele statale au ca sarcină principală întocmirea unui cadru legislativ necesar activităților publice, mai degrabă decât realizarea redistribuirii resurselor. Aplicând conceptul de nouă guvernare în cazul Uniunii Europene, Hix (Nugent 2006 p.556) susține că avem de-a face cu un sistem de guvernare pe mai multe nivele, ne-ierarhic, deliberativ și apolitic, materializat printr-un complex de rețele private și publice și agenții executive cvasi-autonome, care au ca principal scop liberalizarea și reglementarea piețelor.

Conceptul de guvernare pe mai multe nivele apare într-o multitudine de articole și cărți de la sfârșitul anilor '90, dar prima încercare de a aduna toate ideile enunțate până atunci și de a crea o literatură coerentă pe acest subiect le aparține autorilor Marks & Hooghe (2001). Ei văd guvernarea pe mai multe nivele ca o „dispersare/împărțire a autorității de luare a deciziilor între mai multe nivele teritoriale” (Marks & Hooghe 2001 p. xi), această

evoluție fiind determinată de procesul de integrare europeană și cel de regionalizare a câtorva dintre țările membre UE¹.

Marks, Hooghe & Blank (1996) prezintă în lucrarea lor atât modelul guvernării centralizate pe stat, cât și cel al guvernării pe mai multe nivele pentru a vedea care dintre modele reușește să explice cel mai bine procesul de elaborare a politicilor la nivelul UE. Ei susțin că dacă se acceptă faptul că statul nu mai deține monopolul în luarea deciziilor la nivel european și nici în agregarea intereselor interne, admitem existența unei noi forme de guvernare și anume guvernarea pe mai multe niveluri.

Cu prilejul acestei lucrări, autorii enunță principalele caracteristici ale guvernării pe mai multe nivele (Marks, Hooghe & Blank 1996 p. 346). Astfel, potrivit acestui model, competențele în luarea deciziilor nu mai aparțin în totalitate guvernelor statale, ci sunt împărțite între entități aflate pe diferite nivele. Cu toate că guvernele continuă să joace un rol important, în cadrul procesului de elaborare a politicilor comunitare, actorii de la nivelul european (Comisia, Parlamentul European, Curtea de Justiție) trebuie văzuți ca fiind independenți de statele membre. O altă caracteristică a modelului o constituie faptul că procesul colectiv de luare a deciziilor implică pierderi importante de suveranitate pentru statele naționale, cu alte cuvinte, șefii de stat și/sau de guverne au un control scăzut asupra deciziilor luate la nivel european. Doar o mică parte din deciziile comunitare (cele având ca scop realizarea integrării europene) sunt luate în baza principiului „celui mai mic multiplu comun”. În toate celelalte domenii, în procesul de luare a deciziilor sunt implicați o multitudine de actori care își desfășoară activitatea la diferite nivele de guvernare. Nu în ultimul rând, guvernarea pe mai multe nivele presupune că actorii subnaționali operează atât la nivel național, stabilind

¹ Prin procesul de integrare europeană, competențele de creare de politici în anumite domenii cheie se mută de la nivelul statelor naționale către cel supranațional, al instituțiilor UE, iar prin regionalizare, autoritatea în materie de creare de politici se deplasează în joc către nivelele subnaționale de guvernare.

prioritățile guvernelor naționale, cât și la nivel supranațional, formând asociații transnaționale, astfel anulându-se delimitarea între politica internă și cea internațională. Statul nu mai reprezintă unica interfață dintre arenele politice supranaționale și cele subnaționale, acesta continuând să aibă control asupra multor activități care se desfășoară pe teritoriul lui, fără însă a deține monopolul.

Trebuie menționat faptul că entitățile aflate la diferite nivele, responsabile cu luarea deciziilor, sunt dinamice, putându-se ușor mișca de la un nivel de activitate la altul, iar competențele lor diferă de la un domeniu la altul. Această caracteristică face ca guvernarea pe mai multe nivele din cadrul UE să fie văzută ca o rețea de politici întocmite la diferite nivele, în cadrul căreia controlul politic variază de la o arie de politici la alta (Rosamond 2007 p.129).

2) Comisia, CES și CoR – aplicații ale guvernării pe mai multe nivele

Urmărind prima dintre caracteristicile modelului guvernării pe mai multe nivele, și anume împărțirea competențelor decizionale între entități aflate la diferite nivele, se constată că în cadrul Uniunii Europene monopolul decizional al statelor membre a fost spart și înlocuit cu un sistem bazat pe cooperare între diverși actori aflați fie la nivel suprastatal, fie la nivel substatal. Comisia Europeană, ca instituție supranațională, prin dreptul ei la inițiativă normativă, are un cuvânt deosebit de important de spus în procesul decizional al UE. Se poate vorbi chiar despre un „cvasimonopol al Comisiei” în domeniul formulării de propuneri legislative având în vedere că numărul actelor normative pe care Consiliul sau Consiliul + Parlamentul le pot adopta fără să existe o propunere prealabilă din partea Comisiei este destul de redus (Bărbulescu 2008 p.295).

Prin Tratatul Constitutiv al Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (TCECO), Comisiei (=Înalta Autoritate) i se atribuie competențe

decizionale aproape absolute în domeniul cărbunelui și oțelului. Conform art. 14 al TCECO, Înalta Autoritate poate să ia decizii, să facă recomandări și să transmită opinii, primele două forme având caracter obligatoriu. Pe lângă aceste competențe normative, Înalta Autoritate se bucura și de puteri executive, fiind responsabilă de gestionarea sectorului cărbunelui și oțelului. Odată cu Tratatul Constitutiv al Comunității Economice (TCE) și cel al Comunității Europene a Energiei Atomice (Euratom) puterea de decizie a Comisiei se restrânge, aceasta ne mai având competențe legislative ca în CECO, ci doar executive, Comisia rezumându-se la gestionarea comunităților și adoptarea de acte cu caracter preponderent administrativ (Bărbulescu 2008 p.297). Pe lângă puterea decizională proprie, Comisia are parte și de o putere decizională delegată de către Consiliu. Consiliul poate renunța să aprobe normele de aplicare ale unei norme deja adoptate delegând (prin comitologie) Comisiei această competență, care îi crește acesteia puterea decizională în cadrul UE (Bărbulescu 2008 pp.298-299).

În ceea ce privește colaborarea între actori suprastatali și substatiali, aceasta este reflectată la nivelul UE prin consultările care au loc între Comisie, Comitetul Economic și Social (CES) și Comitetul Regiunilor (CoR). CES apare încă de pe vremea TCE și Euratom sub forma unui organ comunitar consultativ format din reprezentanți ai diferitelor sectoare profesionale (industriași, agricultori, transportatori, comercianți etc.), iar competențele sale se înmulțesc treptat, CES ajungând să poată emite avize cu privire la toate aspectele vieții comunitare (Bărbulescu 2007 pp.335-339). CoR apare mai târziu, odată cu Tratatul de la Maastricht, ca reprezentând regiunile și alte entități locale din UE. La început, numărul de domenii în care acesta era consultat și putea emite avize era mai redus decât în cazul CES (prin Tratatul de la Maastricht: educație, cultură, sănătate, rețele transeuropene, coeziune economico-socială), dar acest lucru este rectificat prin Tratatul de la Amsterdam (Bărbulescu 2007 pp.339-343). Pe lângă

cazurile în care Comisia este obligată să ceară în mod expres părerea CES și CoR, cele două organisme pot să-și exprime opiniile ori de câte ori consideră că acest lucru este oportun.

Conform teoriei guvernării pe mai multe nivele, actorii de la nivel european trebuie să fie independenți față de guvernele naționale, acest lucru fiind cerut în cazul Comisiei de art. 157.1 al TCE, prin care se garantează independența membrilor Comisiei față de statele de proveniență. Având în vedere că prin Tratatul de Fuziune se stabilea ca membrii Comisiei să fie numiți de comun acord cu guvernele statelor, creând îndoieli cu privire la independența instituției, în 1992, cu ocazia Tratatului de la Maastricht, și apoi în 1997, odată cu Tratatul de la Amsterdam, are loc modificarea în tratatele precedente a articolelor referitoare la alegerea comisarilor realizându-se astfel o creștere a rolului Parlamentului European și a Președintelui Comisiei în alegerea Comisiei (Bărbulescu 2008 pp.284-286). Chiar și membrii CoR, deși provin din anumite regiuni, în cadrul comitetului, ei reprezintă interesul general al UE, fiind astfel independenți de guvernele naționale.

Cea de-a doua caracteristică a guvernării pe mai multe nivel, cea a pierderilor de suveranitate suferite de statele membre prin procesul decizional colectiv, este susținută de faptul că guvernele statelor membre se implică direct doar în probleme de politică înaltă comunitară și anume în elaborarea tratatelor, lăsând Comisia să se ocupe de formularea de reglementări punctuale în celelalte domenii. Prin procesul de comitologie, guvernele naționale au delegat Comisiei puterea de a gestiona politici în mai multe domenii, pierzând treptat controlul asupra unor sectoare, dintre care se pot aminti concurența internă și negocierile comerciale.

Statele membre nu dețin supremația în materie de stabilire a agendei comunitare deoarece prin art. 155 al TCE, Comisiei i se atribuie putere formală unică de inițiativă normativă. În realitate însă, doar o mică parte dintre propunerile legislative vin exclusiv din partea Comisiei, inițiativa de

reglementare la nivel european fiind mai degrabă rezultatul acțiunii mai multor actori, cum sunt Parlamentul European, Comitetul Economic și Social, Comitetul Regiunilor, diferite grupuri de interese private sau publice și nu în ultimul rând guvernele statelor membre prin Consiliu. Cu toate acestea, Comisia, prin informațiile și cunoștințele de care dispune, continuă să joace un rol mult mai important în stabilirea agendei și inițierea politicilor decât guvernele naționale (Marks, Hooghe & Blank 1996 pp.356-361). În virtutea Tratatului de la Maastricht, guvernele statelor membre reușesc să-și impună mai greu interesele în procesul de elaborarea a normelor comunitare datorită definirii procedurilor de cooperare și co-decizie, care transformă procesul legislativ într-un joc echilibrat între Consiliu, Comisie și Parlament. Cooperarea presupune ca pe toată durata luării deciziilor Comisia să fie prezentă la discuțiile din Consiliu putând fie opera modificări din mers, fie convinge statele membre de oportunitatea propunerii făcute, acțiuni care alături de capacitatea ei de expertiză conferă Comisiei o semnificativă putere de negociere în cadrul Consiliului (Bărbulescu 2007 pp.354-356; Marks, Hooghe & Blank 1996 pp.361-366). În cazul Parlamentului European, Cooperarea și Co-decizia se desfășoară în domeniile indicate de tratate, prin sistemul de două lecturi reușindu-se diminuarea puterii de decizie a Consiliului și implicit a statelor membre cu privire la arii de interes comunitar.

Deși Comisia are în mod formal mai mult competențe executive, iar guvernele naționale sunt în principiu responsabile cu implementarea deciziilor, în practică Comisia se implică destul de mult în implementarea anumitor politici sectoriale, venind în contact direct cu autoritățile regionale și cu grupurile de interese cu ocazia comitetelor generate de procedura de comitologie. Cu toate ca procedura de comitologie avea ca scop exercitarea controlului asupra Comisiei de către statele membre, aceasta s-a transformat treptat într-un veritabil impuls al participării și implicării autorităților subnaționale și a actorilor privați în spațiul comunitar, marcând încă o dată

diminuarea puterii guvernelor naționale în procesul decizional (Marks, Hooghe & Blank 1996 pp.366-369).

A treia caracteristică a guvernării pe mai multe nivele este că actorii subnaționali operează atât la nivel național, cât și la nivel supranațional. În spațiul național, actorii, atât cei privați cât și cei publici, își formulează preferințele, dar acestea nu sunt prezentate doar guvernelor naționale, ci ajung prin diferiți actori la nivel supranațional, european. Astfel se realizează o legătură directă între planul subnațional și cel comunitar, fără medierea statelor naționale. Un exemplu în sensul interconectării celor două planuri îl reprezintă organismele CES și CoR. Prin intermediul CES opiniile diferitelor categorii economico-sociale sunt făcute auzite la nivel european, fără a se fi apelat la intermediari precum guvernele statelor membre. Doleanțele mediului economic și social sunt prezentate de CES în cadrul discuțiilor cu Comisia și Consiliul, care în multe domenii nu pot să ia o decizie fără consultarea CES. Părerile actorilor regionali și locali sunt reprezentate la nivel comunitar prin CoR. Faptul că în CoR alături de regiuni cu largi competențe legislative (cum sunt landurile germane) sunt reprezentate și cele cu o putere mai redusă (cum sunt municipiile) se explică prin dorința de a reda cât mai fidel la nivel european nevoile și preferințele cetățenilor, realizându-se astfel o legătură directă între populație și UE. Pe lângă aceste două organisme auxiliare ale UE, există și alte forme de implicare a anumitor grupe de interese în procesul decizional comunitar, mai puțin transparente, și anume activitățile de lobby.

3) Concluzie

Procesul decizional în cadrul Uniunii Europene este foarte complex. Prin implicarea unui număr cât mai mare de actori în elaborarea politicilor comunitare, se încearcă o împărțire a autorității între aceștia pentru a crea soluții cât mai viabile și eficiente la problemele pe care le întâmpină populația

uniunii. Tendința generală este de a reduce influența statelor membre în luarea deciziilor ce privesc aspectele vieții comunitare, cu toate că în realitate suveranitatea națională are doar puțin de suferit. După cum am încercat să demonstrez în această lucrare, procesul decizional în cadrul UE nu se mai desfășoară în totalitate sub autoritatea statelor naționale ci antrenează entități aflate atât la nivel supranațional (Comisia Europeană), cât și la nivel subnațional (membrii CES și CoR). Așadar, prin competențele, funcțiile și componența lor Comisia, CES și CoR înfățișează cel mai bine teoria guvernării pe mai multe nivele.

Bibliografie

- Bărbulescu, I GH 2008, *Procesul decizional în Uniunea Europeană*, Polirom, Iași
- Marks, G, Hooghe, L & Blank, K 1996 ‘European integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance’, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 3, pp. 341-378
- Marks, G, Hooghe, L 2001, *Multi-level governance and european integration*, Rowman & Littlefield
- Nugent, N 2006, *The government and politics of the European Union*, Durham, Duke University Press
- Rosamond, B 2007, ‘New theories of european integration’, în *European Union Politics*, ed. M Cini, Oxford University Press, Oxford pp. 117-136
- Trandafira, A 2007, ‘Politici publice – între stat, acțiune colectivă și piață’, în *Politici publice și administrație publică*, coord. F Bondar, Polirom, Iași pp. 19-48
- Tratatul Constitutiv al Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului, <http://www.voivodina-cess.org/download/Sumanov%20plan.pdf> văzut pe 3 ianuarie 2009
- Tratatul Constitutiv al Comunității Europene (Tratatul de la Roma), <http://stary.mepoforum.sk/index.php?id=108&downid=17> văzut pe 3 ianuarie 2009
- Tratatul Constitutiv al Comunității Europene a Energiei Atomice http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/Rome/T_RAITES_1957_EURATOM.pdf văzut pe 3 ianuarie 2009
- Tratatul Constitutiv al Comunității Economice Europene, <http://www.voivodina-cess.org/download/Ugovor%20o%20osnivanju%20Evropske%20ekonomske%20zajednice.pdf> văzut pe 3 ianuarie 2009
- Tratatul Constitutiv al Uniunii Europene, http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_EN.pdf văzut pe 3 ianuarie 2009
- Tratatul de la Amsterdam, <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf> văzut pe 3 ianuarie 2009

Sistemul electoral al alegerilor pentru Parlamentul European

Delia-Elena STAN

Motto: „Nimic nu este posibil fără indivizi, nimic nu este durabil fără instituții...”
Jean Monnet

Abstract: The aim of this paper is to present the impact of the different electoral systems used for the European Parliament on the later functioning of the EP and on the way that it represents the European citizens. Will the homogenization of the electoral system at an European level have as a result a new EP, with a structure that represents the citizens' interests in an equal manner? This is the question I'll try to answer.

Keywords: European Parliament, elections, electoral systems, legitimacy, citizens, representation.

Abstract: În acest proiect voi încerca să prezint impactul pe care îl are utilizarea sistemelor electorale diferite în alegerea PE asupra modului în care acesta funcționează și reprezintă interesele cetățenilor europeni. Va avea omogenizarea sistemului electoral la nivelul întregii Uniuni Europene ca rezultat un Parlament European a cărui structură să reprezinte opțiunile cetățenilor în egală măsură? Aceasta este întrebarea la care voi încerca să răspund.

Cuvinte cheie: Parlamentul European, alegeri, sisteme electorale, legitimitate, cetățeni, reprezentare.

Uniunea Europeană se află într-un continuu proces de extindere ceea ce o determină să-și revizuiască tratatele ce au stat la baza constituirii sale pentru a crea un cadru propice funcționării propriilor instituții într-o manieră cât mai democratică.

Una dintre problemele cu care s-a confruntat de-a lungul timpului și pe care se străduiește să o rezolve Uniunea este cea a deficitului democratic. La nivelul Parlamentului European acesta se manifestă prin competențele mai mici ale instituției față de Parlamentele Naționale, nerespectarea proporționalității populație-număr de membri și prin faptul că în practică membrii PE sunt aleși prin sistemele electorale diferite.

În acest proiect voi încerca să prezint impactul pe care îl are utilizarea sistemelor electorale diferite în alegerea PE asupra modului în care acesta funcționează și reprezintă interesele cetățenilor europeni. Va avea omogenizarea sistemului electoral la nivelul întregii Uniunii Europene ca rezultat un Parlament European a cărui structură să reprezinte opțiunile cetățenilor în egală măsură? Aceasta este întrebarea la care voi încerca să răspund.

Puterile limitate, consultative de care dispunea Adunarea Parlamentară la începuturile sale au dus la apariția conceptului de deficit democratic. Până în 1979 aceasta era alcătuită din deputați desemnați de către Parlamentele Naționale, singura sa atribuție compatibilă cu cea a acestora din urmă fiind dreptul de a depune moțiuni de cenzură împotriva Comisiei. De-a lungul timpului, Adunarea Parlamentară devenită Parlamentul European (1986, prin AUE) va câștiga puteri sporite. Nu voi insista decât asupra modului în care au evoluat criteriile de alegere a membrilor acestei instituții deoarece scopul meu final este acela de a demonstra că o uniformizare a sistemului electoral va reduce deficitul democratic.

În 1976 este publicat Actul referitor la alegerea reprezentanților în Adunarea Parlamentară prin vot universal direct. După cum se poate

observa și din titlu, acest act avea ca obiectiv alegerea prin vot universal, direct în conformitate cu procedura electorală națională existentă în fiecare stat membru (până când va intra în vigoare o lege electorală uniformă) a reprezentanților Adunării Parlamentare.

Tratatul de la Maastricht va introduce o dispoziție conform căreia alegerile electorale ar trebui să aibă loc pe baza unei legi electorale uniforme în toate statele membre. Pentru a stabili această procedură uniformă, Parlamentul European a adoptat trei hotărâri în 1991, 1992, 1993, dar Consiliul nu a considerat că acestea ar fi în conformitate cu art. 138 TCE ceea ce a lăsat această problemă nerezolvată până în anul 1997. Astfel în Tratatul de la Amsterdam s-au căutat principii electorale comune pentru a întări legitimitatea democratică a Parlamentului European și sentimentul de apartenență la Uniunea Europeană.

Parlamentul European a fost însărcinat cu realizarea unui proiect în care să se regăsească aceste principii. Astfel în iulie 1998 PE va înainta Consiliului acest raport ce prevede alegerea membrilor prin sistemul reprezentării proporționale cu vot pe liste în fiecare stat membru. PE propunea ca începând cu alegerile din 2004 circumscripțiile electorale să permită o legătură mai strânsă între cei aleși și alegători fără a se afecta principiul proporționalității. Instituția atrage atenția că cei aleși vor reprezenta întreaga comunitate și nu numai pe cei care i-au votat. Astfel se propune ca începând cu anul 2009, 10% din locurile Parlamentului European să fie alocate unei singure circumscripții electorale de mărimea comunității. Raportul a fost trimis Consiliului pentru a fi adoptat.

Acest lucru s-a realizat abia în 2002 atunci când Actul din 1976 va fi înlocuit cu Decizia Consiliului din 25 iunie 2002 și 23 septembrie 2002 de modificare a Actului referitor la alegerea reprezentanților în Parlamentul

European prin vot universal direct, anexat Deciziei 76/787/CECO.¹ Se decidea ca membrii Parlamentului European să fie aleși prin vot pe liste sau prin vot unic transferabil, de tip proporțional respectându-se specificul național al acestui sistem electoral, unde acesta deja exista. Votul rămâne în continuare universal, direct, liber și secret. Se garantează de asemenea dreptul statelor membre de a-și constitui circumscripțiile după regulile naționale atât timp cât caracterul proporțional al alegerilor nu ar fi afectat și impunerea unui prag electoral de maxim 5%. Se poate observa faptul că această decizie are la bază proiectul PE cu două excepții:

- Nu este adoptată propunerea privind constituirea unei singure circumscripții la nivelul Uniunii pentru 10% din locurile PE
- Nu se menționează nimic despre principiul „parității” între bărbații și femei

Tratatul Constituțional prevedea ca Parlamentul European să fie ales prin „vot universal, direct, în conformitate cu o procedură uniformă aplicată în toate statele membre sau cu principii comune tuturor statelor membre.”² Acest tratat nu a fost ratificat de către toate statele membre, îmbrăcând o nouă formă în Tratatul de la Lisabona și păstrând aceleași prevederi în ceea ce privește votul universal, direct, liber și secret.

Am considerat necesară o prezentare a modului în care a evoluat problema electorală de-a lungul timpului în cadrul Uniunii Europene și a tratatelor ce stau la baza funcționării acestora pentru a înțelege mai bine modul în care sistemul electoral poate influența viața politică a acestora.

Conform Codului bunelor practici în materie electorală³, principiile electorale care stau la baza patrimoniului electoral european sunt sufragiul

¹ Informații preluate din http://www.europarl.europa.eu/facts/1_3_4_fr.htm;
http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_3_4_fr.htm#text1
http://www.europarl.europa.eu/factsheets/2_4_0_fr.htm
http://www.europarl.europa.eu/facts_2004/1_3_4_fr.htm

² Tratatul Constituțional, Titlul VI, Art. III 330, paragraful 1

³ Codul bunelor practici electorale. Linii directive și raport explicativ. Comisia europeană pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția, Consiliul Europei).

universal, egal, liber, secret și direct. Deci se poate observa că în afara diferențelor enorme ce există între statele membre, sunt anumite valori comune ce pot fi utilizate pentru o uniformizare a sistemului politic european, iar Parlamentul European se pare a fi un bun punct de plecare ținând cont că membrii săi reprezintă dorințele alegătorilor.

Evoluția competențelor Parlamentului European evidențiază faptul că această instituție este cea care exprimă alegerile făcute de cetățenii europeni, iar o democratizare a Uniunii nu putea ignora problemele cu care se confruntau aceștia. Este necesar ca toată lumea să voteze conform aceluiași sistem electoral pentru ca legitimitatea de care se bucură Parlamentul European să nu mai fie pusă la îndoială. Se știe faptul că fiecare sistem electoral își are avantajele și dezavantajele sale, astfel încât putem afirma că s-a ales reprezentarea proporțională deoarece aceasta permite atât reprezentarea majorității, cât și a minorităților.

Problemele pe care le ridică în schimb acest tip de sistem electoral constau în modul de atribuire a voturilor și în cadrul de implicare a cetățeanului în alegerea făcută. De aceea, cu toate că, în prezent se folosește această regulă electorală în toate cele 27 de state membre, sistemul electoral este neomogen.

Ceea ce afirm este faptul că, după părerea mea, deficitul democratic este și rezultatul unui sistem electoral diferit pentru că așa cum voi demonstra în continuare fiecare metoda electorală încorporată în reprezentarea proporțională presupune implicare diferită din partea cetățenilor.

Astfel în momentul de față „alegerile se bazează în cele mai multe State Membre pe sistemul reprezentării proporționale cu numărul de voturi obținute pe listele de partid. În Irlanda și Malta s-a recurs la Votul unic transferabil, în Italia se votează listele deschise (alegătorii își pot exprima preferința pentru un candidat al partidului favorit), în Regatul Unit, două

sisteme electorale sunt în vigoare: în Anglia, Țara Galilor și Scoția se votează pe liste blocate (este votat partidul politic, fără a putea opta pentru un candidat sau altul), însă în Irlanda de Nord se recurge la sistemul Votului unic transferabil.”¹

Ce implicații au aceste particularități ale sistemului electoral? Aplicat la cazul Uniunii Europene consider că implicarea cetățeanului și posibilitatea în care acesta poate influența efectiv alegerea unui anumit candidat sunt cele mai importante. Astfel în cazul votului unic transferabil, se poate observa faptul că intervenția alegătorilor este maximă, aceștia decizând incontestabil pe criteriul preferințelor personale cel pe care doresc să-i reprezinte în Parlamentul European. Acest sistem este recomandat circumscripțiilor cu un număr redus de mandate ceea ce îi permite atât Maltei, cât și Irlandei să-l folosească.

Sistemul proporțional cu listă deschisă cu vot multiplu este practicat în Luxemburg ceea ce înseamnă că un alegător dispune de un număr egal de voturi cu numărul de mandate existente în circumscripție pe care le poate acorda aceluiași candidat.

Un grad mai redus de implicare a alegătorului este oferit de sistemul proporțional pe liste închise în cadrul cărora acesta poate modifica ordinea candidaților. De remarcat faptul că o serie de state ce folosesc în mod normal sistemele proporționale cu liste deschise au optat pentru alegerile Parlamentului European la cele închise sau chiar blocate evidențiind astfel faptul că nu sunt preocupate ca cetățenii să aibă posibilitatea de a interacționa mai ușor și într-un mod mai democratic după părerea mea cu deciziile care se iau la nivelul Parlamentului.

Listele blocate oferă cel mai scăzut grad de implicare al cetățenilor în alegerile făcute. Acest sistem a fost adoptat de Regatul Unit și Franța ale

¹ <http://www.europarl.europa.eu/bucuresti/2525/buc4482eu7229.htm>

căror alegeri naționale pentru desemnarea parlamentelor se face prin intermediul sistemelor majoritare.

Se poate observa clar faptul că există mari dificultăți în implementarea unui sistem electoral uniform deoarece numai impunerea unui sistem proporțional a avut ca rezultat niște treceri surprinzătoare de la o modalitate de vot la alta doar pentru simplu fapt că este mai ușor de realizat și nu pe considerente democratice. În același timp nu trebuie omis faptul că fiecare țară are anumite tradiții, o anumită cultură politică și toate aceste lucruri influențează modul de vot cât și modalitatea în care alegătorul votează.

Parlamentul European este considerat a fi principalul for de dezbatere și acțiune politică, reprezentând interesele cetățenilor în discuțiile purtate cu celelalte instituții ale Uniunii Europene.¹ Astfel putem afirma faptul că este important ca membrii acestei instituții să fie aleși prin același sistem electoral în toate statele membre. Trebuie să se țină cont în același timp de faptul că cetățenii acordă sau ar trebui să acorde un vot politic și nu unul național, deoarece politicile sunt aplicate la nivelul întregii comunități și nu doar la nivelul unui singur stat membru. Acest lucru este sugerat și de îmbinarea reprezentării proporționale cu principiul reprezentării egale a națiunilor, aceasta fiind considerată unica metodă prin care toți cetățenii statelor pot fi reprezentați la nivelul U.E indiferent de ideologia politică pe care o împărtășesc. Critica care i se aduce acestuia nu ar trebui să ignore faptul că o respectare a proporționalității populație-număr de membri ar transforma Parlamentul European într-o instituție ineficientă.

Alegerile reprezintă momentul decisiv pentru modul în care își va derula activitatea Parlamentul European în noua legislatură. Prin urmare dacă se dorește înfăptuirea unei reforme la nivelul instituției pentru a se

¹ How the European Union works. Your guide to the EU institutions

realiza o mai bună interacțiune cu cetățenii, este nevoie ca aceasta să înceapă cu sistemul electoral.

Un alt aspect ce susține, după părerea mea uniformizarea sistemului electoral, este neîncrederea ridicată pe care cetățenii o au în Parlamentul European indicată de slaba participare la alegerile europene. Deci, pentru a revigora încrederea acestora în instituție este nevoie de o schimbare majoră, la baza căreia stă sistemul electoral pentru că acesta influențează modul de alegere a clasei politice și implicit participarea politică și sistemul de partide. Este edificator în acest sens raportul invers dintre creșterea competențelor P.E și scăderea participării la vot al cetățenilor.

Partidele politice naționale trebuie să acorde o atenție mai mare sistemului electoral utilizat în desemnarea Parlamentului European și să privească aceste alegeri nu ca simpli indicatori ai forței politice de care dispun pe plan național. Cu cât alegătorul va avea o mai mare responsabilitate în desemnarea celor care îl vor reprezenta la nivelul comunității, cu atât acesta se va implica în viața politică încercând să voteze în cunoștință de cauză un anumit candidat.

Pentru a conchide, pot afirma faptul că sistemul electoral poate reduce deficitul democratic, iar acest lucru a fost sesizat și în raportul Parlamentului din 1998, atunci când s-a propus ca din 2009, 10% din locurile din Parlamentul European să fie alocate unei singure circumscripții la nivelul întregii comunități, încercându-se astfel o omogenizare a alegerilor. Din păcate, propunerea nu a fost adoptată, însă consider că pe viitor i se va acorda o atenție mai mare pentru că consolidare democratică a Uniunii Europene nu se poate desăvârși fără rezolvarea acestei probleme cauzată de sistemele electorale diferite.

Bibliografie:

Surse internet:

<http://www.euoparl.europa.eu/bucuresti/2525/buc4482eu7229.htm>
<http://www.euoparl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/fr/index.html>
http://www.euoparl.europa.eu/facts/1_3_4_fr.htm
<http://www.euoparl.europa.eu/parliament/archive.do;jsessionid=F8B2E94EB C72F2384A1F61BC0A315E46.node1?language=RO>
<http://www.euoparl.europa.eu/bucuresti/>
<http://www.euoparl.europa.eu/oeil/>
<http://europa.eu.int/eur-lex/fr/index.html><http://www.eurolex.com/>
<http://www.ier.ro/legislPrimara.html>
<http://www.actrus.ro/biblioteca/carti/politologie/cosma/index.html>
<http://www.euoparl.europa.eu/highlights/fr/101.html>
<http://www.apd.ro/publicatie.php?id=24>
[http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41976X1008\(01\):FR:HTML](http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41976X1008(01):FR:HTML)
http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2002/l_283/l_28320021021fr00010004.pdf
<http://idd.euro.ubbcluj.ro/interactiv/cursuri/NicolaePaun/IstoriaConstructieiEuropene/capl.html>
<http://www.euractiv.com/fr/elections-ue/elections-europeennes-perspectives-2009/article-174730#summary>

Surse academice:

Lijphart, Arend. 2000. *Modele ale democrației*. Iași: Polirom.
Bărbulescu Iordan Gheorhe 2005. UE de la economic la politic. București. Tritonic
Bărbulescu, Iordan Gheorhe 2008. Procesul decizional în Uniunea Europeană, Iași, Polirom