

Metoda deschisă de coordonare

de *Adriana ANGHEL*

The Open Method of Coordination

Abstract. An important issue that has sparked some controversy is the European governance, which today is part of a genuine *acquis* of modernity. The premise from which we started in this approach is that this new method is a new trend of European governance. This method promises from the beginning more efficiency and coherence in European governance policies. From all analyzed in this paper we will observe the main characteristics of the OMC, its evolution over time, the perspectives made possible by the 2020 Strategy, but also what meant implementing this method in Romania and the benefits from accession policies generated by the Open Method of Coordination. Also in this work it is important the analysis of advantages and disadvantages involved in this method, which will be done by highlighting some strengths and some weaknesses.

Keywords: European Governance, European social policy, social inclusion, participation, employment

Rezumat. Un aspect important care a stârnit o serie de controverse îl reprezintă guvernarea europeană, care astăzi face parte dintr-un veritabil *acquis* al modernității. Premisa de la care s-a plecat în acest demers este faptul că acesta nouă metoda reprezintă o nouă tendință de guvernare europeană. Aceasta promite, încă de la început multă eficiență și coerență în politicile de guvernare europeană. Din cele analizate în lucrarea de față vom putea observa principalele caracteristici ale MDC, evoluția sa de-a lungul timpului, perspective posibile prin Strategia 2020, dar și ce a însemnat implementare aceste metode în România și beneficiile de pe urma aderării la politicile generate de Metoda Deschisă de Coordonare. Importantă în cadrul acestui demers este și analiza unor avantaje dar și dezavantaje ale implicării în aceasta metodă, analiză ce se va face prin evidențierea unor puncte tari și a unor puncte slabe.

Cuvinte-cheie: guvernare europeană, politici sociale europene, incluziune socială, participare, ocuparea forței de muncă.

Cadru teoretic

Scopul realizării Uniunii Europene a fost în primul rând politic, concentrându-se inițial pe probleme economice, existând convingerea că efectul va fi dezvoltarea socială. Dimensiunea socială¹ la nivelul Uniunii Europene constă în armonizarea socială a tuturor componentelor politicii sociale cu privire la asigurările, ajutoarele și transferurile universale, îmbunătățirea condițiilor de muncă, egalitatea șanselor pentru bărbați și femei, implementarea libertății de mișcare, promovarea învățământului și pregătirii profesionale, etc. În acest scop se urmărește o armonizare comună a politicilor sociale la nivelul tuturor țărilor din Uniunea Europeană².

În cadrul domeniului social una dintre cele mai importante instrumente care combina incluziunea socială, pensiile și sănătate/îngrijirea de lungă durată poartă numele de Metodă deschisă de coordonare. Principalele activități³ derulate sunt: identificare și definirea în comun a obiectivelor ce trebuie îndeplinite (adoptate de Consiliul Uniunii Europene), stabilirea în comun a unor instrumente (statistici, indicatori), analiza comparativa a performanțelor statelor membre și schimbul de bune practici (sub supravegherea Comisiei Europene). Metoda deschisă de coordonare (Open method of coordination)⁴ reprezintă un instrument relativ nou de coordonare de politici publice la nivelul Uniunii Europene, incluzând în aria sa de competență un evantai destul de larg de politici din domeniul social, de la angajare, la protecție socială și incluziune socială, pensii, sănătate, în ultimii ani putem observa utilizarea Metodei deschise de coordonare (MDC) în tot mai multe zone ale politicilor publice.

Istoric vorbind, Metoda deschisă de coordonare a fost instituită în cadrul Strategiei europene de utilizare a forței de muncă, lansată în 1997 prin decizia Consiliului European de la Luxemburg, denumită uzual „Procesul de la Luxemburg”. Această strategie este urmarea adoptării Tratatului de la Amsterdam care a inclus în chiar corpul Tratatului asupra Comunității Europene- un nou Titul VIII intitulat „Forță de muncă”, în baza acestuia

¹ Zeitlin, J., Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional

compromise?, *European Governance Papers* EUROGOV No. C-05-04,

² Radaelli, Claudio M. The open method of coordination, Swedish Institute for European Policy Studies Rapport nr 1 March/2003,

³ Bărbulescu, Iordan Gheorghe, Rapan, Daniela *Dicționar explicativ trilingv al Uniunii Europene*, Ed Polirom, Iași, 2009, pp 458-459.

⁴ Site oficial al Uniunii Europene http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_en.htm accesat 14 iulie 2012.

coordonare privind politica forței de muncă devine o prioritate comunitară. Rațiunea instituirii M.D.C constă în imaginarea unui nou cadru de cooperare între statelor membre care să asigure convergența politicilor naționale spre realizarea unor obiective comune comunitare.

În esența sa¹, M.D.C este o metodă interguvernamentală de integrare europeană, fiecare stat membru întocmind propriul program și fiind evaluat apoi de celelalte state membre, rolul Comisiei Europene fiind de a supraveghea respectarea Strategiei, Parlamentului European și Curții de Justiție a Uniunii Europene nerevenindu-le vreun rol în acest cadru. În cadrul MDC, statele membre cad de acord asupra unor obiective comune, utilizează indicatori comuni, pregătesc rapoarte naționale strategice care stabilesc linii strategice de politică publică care vizează atingerea unor obiective comune, evaluează aceste strategii împreună cu Comisia Europeană prin intermediul unor rapoarte de monitorizare comune.

MDC este privită ca un nou mod de guvernare în UE,² alături de modelul tradițional de guvernare reprezentat de metoda comunitară. În cadrul Metodei comunitare, Comisia Europeană are un rol important în realizarea de propuneri legislative și de politică publică, care apoi sunt discutate și adoptate de către Consiliul de Miniștri și Parlamentul European (pentru întreg ciclu MDC a se vedea **Anexa 1**). Odată adoptate, atribuțiile legate de implementarea deciziilor revine Comisiei Europene. Execuția politicilor este în mâna Comisiei și guvernelor naționale, iar de respectarea legislației se ocupă Curtea Europeană de Justiție. Comparativ cu caracterul puternic normativ și autoritar al metodei comunitare, MDC apare ca fiind un instrument mult mai flexibil, un mod de guvernare care nu este bazat pe legislație și care asumă implicarea în elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor a unui evantai larg de actori, incluzând actori privați din sfera societății civile. Despre Uniune se vorbește ca având o guvernare sau ca fiind capabilă de a governa, termen înțeles ca o știință a ordinii, a aranjamentelor de lucru și a evaluării eficacității³.

Statele membre agreează asupra unor obiective și ținte comune pe care își propun să le realizeze în diverse arii sectoriale de politici. Statele membre ale Uniunii au obligația de a prezenta Comisiei planuri, rapoarte,

¹ Popescu, Andrei „Modernizarea dreptului muncii și flexisecuritatea muncii în viziunea Uniunii Europene. Impactul asupra legislației românești.” în *Buletin de informare legislativă*, nr 2/2008.

² Lambru, Mihaela „Metoda deschisă de coordonare în domeniul protecției și incluziunii sociale. Dimensiunea participativă a Metodei descise de cooperare, în revista *Calitatea vieții*, XXI, nr.1-2, 2010, pp 161-178.

³ Iancu, Diana Camelia *Uniune europeană și administrația publică*, Ed Polirom, 2010, Iași, p.55.

proiecte și evoluții ale politicilor publice. Odată la trei ani, statele membre trebuie să prezinte Comisiei rapoarte mai substanțiale pe toate domeniile vizate de MDC¹.

MDC- în domeniul protecției și incluziunii sociale la nivelul Uniunii Europene²

Problematika excluderii sociale a reprezentat un element de mare importanță pe agenda internațională, astfel, domeniul politicilor vizând combaterea excluderii sociale a fost integrat abordării strategiei Lisabona, într-un pachet coerent grupând politici în domeniul social, angajării și politicilor economice, toate acestea având un grad de interdependență ridicat³. În cadrul acestui Consiliu European, au fost stabilite trei obiective-cadru pentru politica în domeniul protecției și incluziunii sociale, integrând domeniile-cheie, respectiv *incluziune socială, pensii, sănătate și îngrijire pe termen lung*. Cele trei obiective sunt:

- Coeziunea socială, egalitatea între bărbați și femei și oportunități egale pentru toți, printr-un sistem de protecție socială și politici de incluziune socială adecvate, accesibile, sustenabile financiar, adaptabile și eficiente;
- Corelarea măsurilor pentru implementarea obiectivelor Strategiei de la Lisabona cu cele pentru implementarea Strategiei de dezvoltare durabilă;
- Asigurarea „bunei guvernări” bazate pe transparență și implicarea tuturor factorilor interesați în elaborarea, implementarea și monitorizarea politicilor.

MDC facilitează integrarea⁴ sau „europenizarea” politicilor sociale prin utilizarea unor instrumente de politică publică de tip normativ, evitând sarcina imposibilă de a impune modele comune de redistribuție. Exemple foarte bune în acest sens sunt reglementările în domeniul siguranței la locul de muncă sau dialogul social, dar și politicile de completarea fondurilor programelor naționale cu surse europene de tipul fondurilor structurale (a se vedea fondul social european), care nu schimbă natura și orientarea politicilor naționale în mod substanțial. Datorită contextului național și ideilor specifice legate de profilul statului bunăstării, dar și ideilor tradiționale legate de justiția socială, politicile de tipul incluziunii sociale, pensii, sănătate, angajare sunt greu de integrat..

¹ A se vedea Anexa 1.

² A se vede Evoluția Metodei Deschise de coordonare Anexa 2.

³ Szyszczak, Erika „Experimental Governance: The Open Method of Coordination”, *European Law Journal*, Vol. 12, No. 4, July 2006, pp. 486–502.

⁴ Lambrou, Mihaela „Metoda deschisă de coordonare în domeniul protecției și incluziunii sociale. Dimensiunea participativă a Metodei deschise de coordonare, în revista *Calitate vieții*, XXI, nr.1-2, 2010, pp 161-178

Un alt moment important în realizarea acestei metode este Strategia 2020 pentru crearea de noi locuri de muncă și creștere economică, care urmărește: dezvoltarea, în continuare, a unei economii competitive, bazată pe cunoaștere și o mai bună coordonare a deciziilor politice între nivelul supranațional și cel național având în vedere distribuția competențelor; o educație solidă și permanentă; crearea de noi locuri de muncă astfel încât să se ajunga la un grad de ocupare de 75%; reducerea excluziunii sociale și a săraciei etc¹.

MDC-în domeniul protecției și incluziunii sociale² la nivelul României

La fel ca celelalte state membre, România trebuie să îndeplinească directivele propuse de UE. Din momentul în care a devenit parte integrantă a Uniunii Europene, ea trebuie să participe la Metoda deschisă de coordonare și să îndeplinească obiectivele Agendei sociale, să participe la întrunirile prevăzute la nivel european și să ofere UE informații relevante, pertinente și solide (bine argumentate și justificate) cu privire la situația și evoluția țării în diferitele domenii, printre care cel al protecției sociale și al incluziunii sociale. România trebuie să elaboreze la fiecare doi ani un Memorandum privitor la Incluziunea Socială, care va servi ulterior la elaborarea unui Memorandum comun al UE; în acest scop este necesară monitorizarea indicatorilor primari³ (comuni tuturor țărilor membre) și a altora specifici. Acești indicatori au la bază date și informații furnizate la nivel local și regional, care trebuie să fie comparabile și bine colectate. În același timp este necesară construirea de indicatori și strângerea de date atât privitor la procesul de implementare a politicilor de incluziune socială, cât și la impactul acestora. Dezvoltarea unor procese vizând incluziunea socială necesită construirea unui sistem coerent, coordonat și accesibil cetățenilor, astfel încât să poată oferi răspunsuri la probleme identificate⁴.

¹ Bărbulescu, Iordan Gheorghe (coord), Iancu, Alice, Ion Oana Andreea, Tratatul de la Lisabona. Implicații asupra instituțiilor și politicilor românești. Studii de strategie și Politici, SPOS 2010, Studiul nr.1, *Institutul european din România*

² Conform Legii nr. 47/2006 privind sistemul național de asistență socială, termenul de *incluziune socială* se referă la un set de măsuri și acțiuni multidimensionale din domeniul protecției sociale, ocupare forței de muncă, educație, sănătate, securitate, destinată combaterii excluderii sociale.

³ Site oficial ai Ministerului Muncii din România
<http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Domenii/Incluziune%20si%20asistenta%20sociala/151208Cap1.pdf> accesat 15.iulie 2012

⁴ *Ibidem*

Începând cu anii 2000¹, România a elaborat primul plan național antisărăcie și de promovare a incluziunii sociale, care îmbină elementele-cadru de politică europeană în domeniu cu elemente specifice contextului socioeconomic din România.

Din anul 2001 până în 2006 a funcționat Comisia antisărăcie și de promovare a incluziunii sociale CASPIS, când are loc o reformare a sistemului care duce la transferul acestor sarcini în slujba Ministerului Muncii și Protecției Sociale.

Pentru perioada 2006–2008, România a elaborat primul său Raport național de acțiune în domeniul incluziunii sociale, în calitate de nou stat membru. Pentru această perioadă, obiectivul strategic al României în domeniul incluziunii sociale a fost crearea unui societăți incluzive în care să se asigure cetățenilor resursele și mijloacele necesare pentru o viață demnă. Pentru realizarea acestui obiectiv strategic au fost prevăzute următoarele acțiuni prioritare: creșterea generală a standardului de viață al populației și stimularea câștigurilor obținute din muncă prin facilitarea ocupării și promovarea politicilor incluzive; facilitarea accesului cetățenilor, și în special al grupurilor dezavantajate la resurse, drepturi și servicii; îmbunătățirea condițiilor de viață a populației rome.

Urmează Raportul național privind protecția socială și incluziunea socială 2008–2010² care are ca obiective prevenirea marginalizării sociale, continuarea eforturilor pentru a îmbunătăți accesul cetățenilor la drepturile lor sociale; dezvoltarea de programe multidimensionale de prevenție, astfel încât să se evite ajungerea cetățenilor în situații de excludere: implementarea de măsuri personalizate, prin intervenții țintite atunci când este identificat un potențial risc ce ar putea conduce la o deteriorare a condițiilor de viață; îmbunătățirea accesului la resurse al familiilor aflate în situație de excludere socială, fapt ce poate contribui la creșterea gradului de bunăstare a societății.

Următorul pas important pe agenda MDC este Strategia 2020³, prin care Uniunea Europeană stabilește cinci obiective majore privind ocuparea forței de muncă, inovarea, educația, incluziunea socială și mediu/energie, care trebuie îndeplinite până în 2020. Aceasta va permite

¹ Mărginean, Ioan , Coordonarea deschisă a politicilor sociale în UE. Puncte de reper pentru

România, în „*Calitatea Vieții*”, nr. 2, 2003.

² Stoica, L., Termen „Incluziune Socială”, în Zamfir, C., Stănescu, S., (coord.), *Enciclopedia*

dezvoltării sociale, Iași, Editura Polirom, 2007, pp. 300–302.

³ Site oficial al Uniunii Europene: http://ec.europa.eu/europe2020/index_ro.htm, accesat 15 iulie 2012

Uniunii Europene să devină o economie inteligentă, durabilă, favorabilă incluziunii.

Plusuri și minusuri

În domeniul social, MDC vine în continuarea unor alte metode de coordonare de politici exersate în cadrul UE, cu mai mult sau mai puțin succes. Putem aminti aici mecanisme de tip armonizare de politici, reglementare minimă sau legislație negociată. MDC oferă posibilitatea depășirii limitelor armonizării legislative, permițând actorilor sociali din UE să reflecteze împreună și să găsească soluții coordonate la o serie de aspecte problematice, în care evoluția legislației și practicilor a fost destul de lentă (exemplu: politici în domeniul egalității de șanse).

Printre **punctele tari** al acestei metode putem aminti avantajul major de a nu fi un instrument de politică publică care cere transfer de responsabilități legale de la nivelul național către cel european. MDC este un instrument care se bazează pe angajamente politice voluntare din partea statelor membre, pentru a-și coordona politicile publice din ariile vizate de MDC, bazate pe consens cu privire la scopuri comune¹. MDC reprezintă, așa cum am mai spus, un instrument de politică publică flexibil, care poate fi utilizat în mai multe arii de politici, el poate fi adaptat cu ușurință procedurilor administrative din fiecare țară, dar și particularităților din diversele arii de politică publică vizate². MDC poate fi un exemplu de politică publică de succes. Scopurile generale sunt definite la nivel UE, dar guvernele naționale se angajează să acționeze pentru realizarea scopurilor comune.

MDC are un caracter inovativ și descentralizat, deși Comisia păstrează un rol important de coordonare a procesului. Comparativ cu alte mecanisme de tip „*soft law*” practicate la nivelul Uniunii Europene, MDC are o serie de caracteristici care o fac deosebit de importantă în eforturile de creștere a calității guvernării la nivel Uniunii Europene, dar și la nivel național, și care o fac mai „consistentă” și mai eficace decât alte forme „*soft*” de coordonare de politici³.

Ca orice program, și această metodă presupune o serie de riscuri și **puncte slabe** printre care amintim elementul de voluntarism pe care

¹ Sakellariopoulos, T., The Open Method of Coordination: A Sound Instrument for the Modernization of the European Social Model, în Sakellariopoulos, T., Berghman, J., (eds.), Connecting Welfare Diversity within the European Social Model, Antwerpen, Intersentia, 2004, pp. 55–92.

² Lambriu, Mihaela „Metoda deschisă de coordonare în domeniul protecției și incluziunii sociale. Dimensiunea participativă a Metodei deschise de cooperare, în revista *Calitate vieții*, XXI, nr.1-2, 2010, pp 161-178.

³ *ibidem*

MDC îl presupune, astfel în absența unor elemente de protecție legală procesul de coordonare de politici operaționalizate prin MDC poate fi supus unor riscuri politice și de tendința formalismului. Tot în categoria de posibil risc poate intra și ideea de transparență, care face posibilă evaluare comparativă de performanțe și bune practici, acest aspect ținând de facilitare accesului în bune condiții a tuturor actorilor interesați (atât naționali, cât și europene).

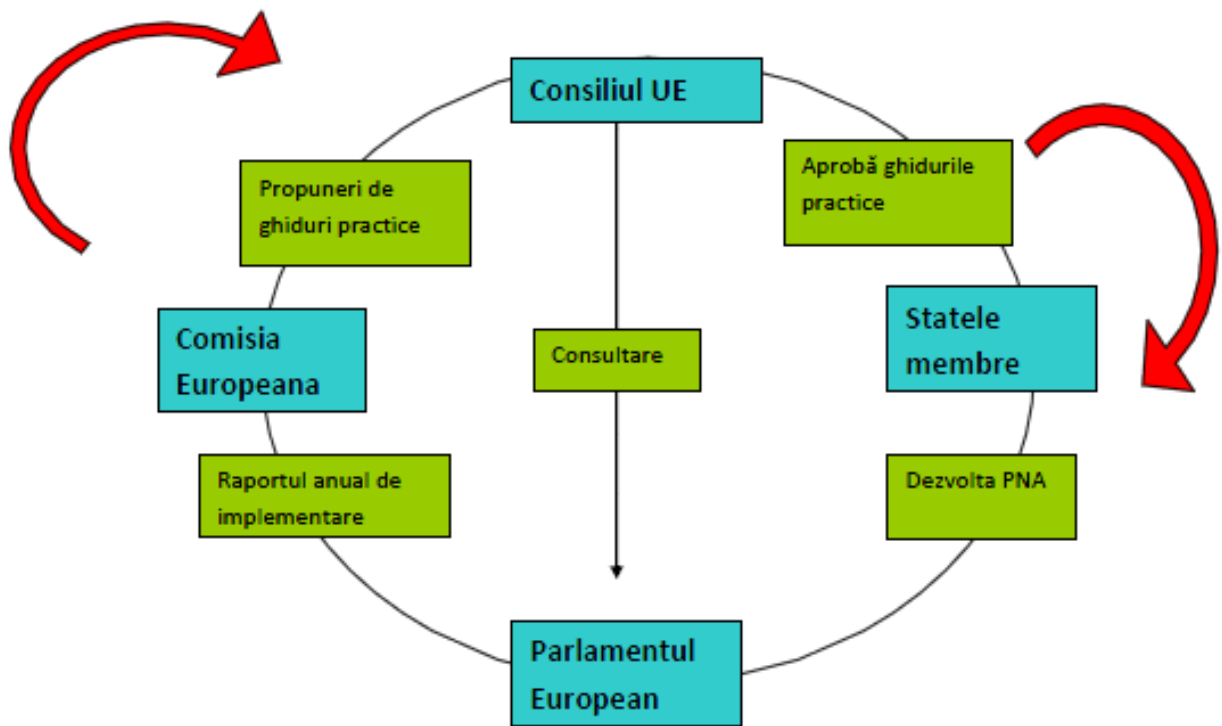
Concluzii

Deși a fost recunoscută ca un instrument explicit al guvernării comunitare încă de la summiturile Consiliului European din anii '90, abia la summitul de la Lisabona a fost lansată și consacrată oficial. Această metodă își trage rădăcinile din Strategia Europeană de Ocupare a Forței de Muncă de la Luxemburg, care a fost la rândul ei inspirată de mecanismele stabilite la Maastricht privind coordonarea politicilor macroeconomice și supravegherea multilaterală a acestora. Mecanismul MDC, ca nou mod de guvernare și mecanism de politică publică flexibil, își propune să aducă un plus de coerență și eficacitate în politica publică europeană, în special în domeniul politicilor sociale, dificil de coordonat prin mecanisme clasice de tip „hard law”. Mecanismul de politică publică instituit de MDC are o structură duală. Pentru a fi eficace el presupune, pe de-o parte, existența unor proceduri clare de monitorizare, implementare și evaluare a politicilor în domeniu, care să permită producerea și schimbul de experiență și practici în zona politicilor vizând incluziunea socială la nivel european. Pe de altă parte, mecanismul MDC trebuie să fie deschis participării, să dispună de aranjamente stabilite la nivel național de către factorii de decizie responsabili pentru a încuraja și susține participarea factorilor interesați.

După cum am arătat obiectivul dominant al MDC îl reprezintă creșterea eficienței coordonării de politici în arii sectoriale „sensibile” în care nu există instrumente normative puternice de tipul reglementărilor europene. De asemenea, MDC are potențial de a realiza obiectivul de coordonare eficientă, de a fi un instrument util în aplicarea principiului subsidiarității, a aplicării principiului bunei guvernării.

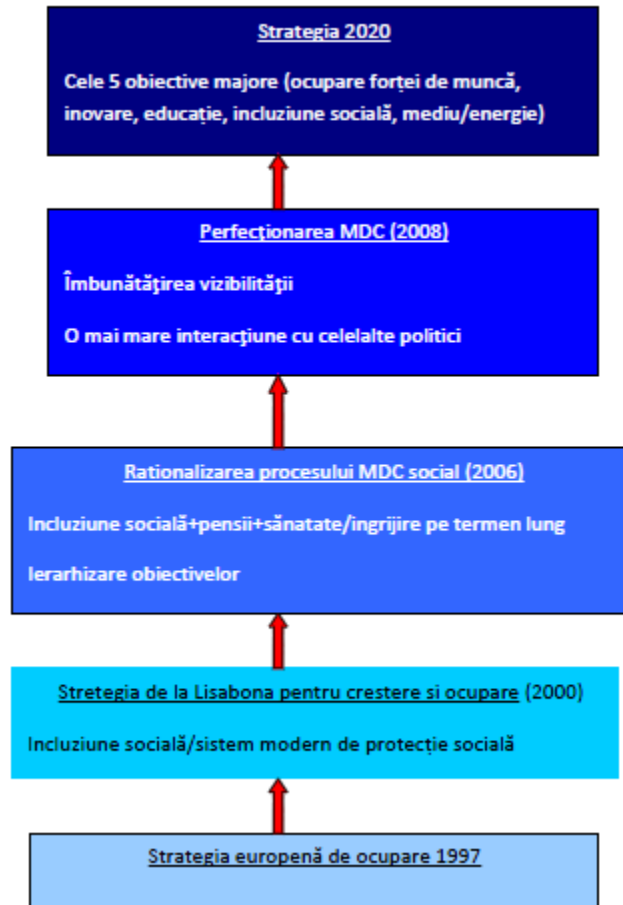
Așadar, metoda deschisă de coordonare reprezintă una dintre cele mai importante metode de reglementare pe linia creării și dezvoltării unui model social european, fiind complementară celorlalte instrumente folosite în cadrul guvernării comunitare: legislația, acordurile colective, dialogul social, fondurile structurale, etc.

Anexa 1. **Ciclul Metodei deschise de coordonare¹**
Evaluează implementarea și rapoartele pe rezultate



¹ Adaptat după Kolh, Jurger, Wahllaph, Tabias (2005)

Anexa 2. Evoluția Metodei Deschise de Coordonare



Referințe bibliografice:

1. Bărbulescu, Iordan Gheorghe, Rapan, Daniela *Dicționar explicativ trilingv al Uniunii Europene*, Ed Polirom, Iași, 2009.
2. Ferrera, M., Matsaganis, M. and S. Sacchi (2002) „Open coordination against poverty: The new EU social inclusion process” *Journal of European Social Policy* 12(3)
3. Iancu, Diana Camelia *Uniune europeană și administrația publică*, Ed Polirom, 2010, Iași.
4. Jurgen, Kohl, Tobias Vahlapl *The ‘open method of coordination’ as an instrument for implementing the principle of subsidiarity?* în *WP C.S.D.L.E „Massima D’ Antona”* Nr .62/2005, articol prezentat la Conferința anuală a Institutului european pentru Securitate Socială (EISS), Roma, septembrie 2004
5. Lambriu, Mihaela „Metoda deschisă de coordonare în domeniul protecției și incluziunii sociale.Dimensiunea participativă a Metodei descgise de cooperare, în revista *Calitatea vieții*, XXI, nr.1-2, 2010.
6. Mărginean, Ioan , Coordonarea deschisă a politicilor sociale în UE. Puncte de repere pentru România, în „*Calitatea Vieții*”, nr. 2, 2003.
7. Popescu, Andrei „Modernizarea dreptului muncii și flexisecuritatea muncii în viziunea Uniunii Europene.Impactul asupra legislației românești.” în *Buletin de informare legislativă*, nr 2/2008.
8. Radaelli, Claudio M. The open method of coordination, Swedish Institute for European Policy Studies Rapport nr. 1 March, 2003,.
9. Sakellariopoulos, T., The Open Method of Coordination: A Sound Instrument for the Modernization of the European Social Model, în Sakellariopoulos, T., Berghman, J., (eds.), *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model*, Antwerpen, Intersentia, 2004
10. Szyszczak, Erika „Experimental Governance: The Open Method of Coordination”, *European Law Journal*, Vol. 12, No. 4, July 2006

Guvernarea pe mai multe niveluri și principiul subsidiarității în Uniunea Europeană

de *Elena Mihaela LIGHIAN*

Multilevel Governance and Principle of Subsidiarity in the European Union

Abstract. Due to European Union enlargement and its power development over time, member states learned to restrict their own sovereignty in the favour of the Union. Therefore, I believe it is necessary to discuss about multi-level governance within Union; governance that can be achieved by correct application of the principle of subsidiarity, as is mentioned in Lisbon Treaty, together with principle of proportionality. Moreover, my purpose is to present also the principle of subsidiarity impact within a EU member state, Spain, where is realized multi-level governance.

Keywords: Multi Level Governance, the Committee of Regions, subsidiarity, the Treaty of Lisbon, Spain

Rezumat. Datorită extinderii Uniunii Europene și a dezvoltării puterii acestora în timp, statele membre au învățat să-și restrângă suveranitatea lor în favoarea Uniunii, de aceea consider că este necesar să vorbim de realizarea guvernării pe mai multe niveluri în cadrul Uniunii, o guvernare ce se realizează prin aplicarea corectă a principiului subsidiarității, așa cum el este enunțat în Tratatul de la Lisabona alături de principiul proporționalității. Mai mult, mi-am propus să prezint și impactul principiului subsidiarității în interiorul unui stat membru al Uniunii Europene, al Spaniei, în care se realizează de asemenea o guvernare pe mai multe niveluri.

Cuvinte cheie: Guvernarea pe mai multe niveluri, Comitetul Regiunilor, subsidiaritate, Tratatul de la Lisabona, Spania.

I. Guvernanța pe mai multe niveluri

„Respectarea principiului subsidiarității și guvernarea pe mai multe niveluri sunt indisociabile: una face referire la competențele diferitelor niveluri ale puterii, cealaltă pune accentul pe interacțiunea dintre acestea.”¹

Guvernanța pe mai multe niveluri (Multi Level Governance) face referire la nivelurile: subnațional, supranațional și național.

Guvernanța pe mai multe niveluri se conturează ca un model:

- *Informal* în care autoritățile locale și regionale sunt implicate atât în procesele locale și naționale dar și în cele transfrontaliere sau ale Uniunii Europene (UE);
- *Bazat pe negociere*, accesul la negociere fiind permis mai multor actori însă interesele actorilor mai puternici prevalează;
- *Diferit* deoarece se realizează la nivel european, național, regional și local.²

Situația ce a determinat apariția unei guvernări pe mai multe niveluri a fost existența unui număr în creștere de competențe care se suprapun la diferite niveluri de guvernare, precum și necesitatea cooperării actorilor politici. Caracteristicile acestui tip de guvernare sunt:

- a) *Competențele decizionale* ale entităților participante la diferite nivele, cele mai importante concentrându-se la nivelul Uniunii Europene;
- b) *Procesul decizional colectiv* se referă la participarea unui număr din ce în ce mai mare de actori, situați la diferite niveluri de guvernare;
- c) *Arenele politice sunt interconectate*, adică nu există o separare între niveluri ci ele sunt corelate, conectate.³

În acest sens Comitetul Regiunilor a elaborat Carta albă privind guvernarea pe mai multe niveluri⁴, având ca scop promovarea participării la procesul european și sporirea eficienței acțiunii Uniunii Europene. În acest fel, Comitetul Regiunilor invită la realizarea acțiunii în colaborare,

¹ Carta alba privind guvernarea pe mai multe niveluri, (2009/C 211/01), a 80-a Sesiune plenară 17 și 18 iunie 2009 consultata la <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:RO:PDF>

² G. Peters, J. Pierre, *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?*, 2004, în I. Bache, M. Flinders (eds), *Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 75-80 citat de Diana Camelia Iancu, *Uniunea Europeana și administrația publică*, Editura Polirom, Iasi, 2010, p. 57

³ matricala-a.narod.ru/tema_2_fundamentele_teoretice_integr.doc accesat la 17.07.2012

⁴ Idem¹

la parteneriat, Uniunea, statele membre precum și autoritățile aflate la nivel local și regional prin care acestea să elaboreze și să aplice politicilor Uniunii Europene.

Astfel, potrivit Cartei albe se necesită un plan de acțiune teritorial, instrumente pentru realizarea democrației participative, consolidarea practicii parteneriatului, atât pe verticală (autorități locale și regionale ↔ guvern național ↔ Uniunea Europeană), cât și pe orizontală (autorități locale și regionale ↔ societate civilă), îmbunătățirea metodei de coordonare, realizarea unor pacte teritoriale europene, etc.

Parteneriatul de care vorbește Comitetul Regiunilor, implică participarea reală a autorităților locale și regionale, nu ca intermediari ci ca parteneri. De altfel, rezultatele unei anchete, realizate în anul 2008 asupra a 27.000 de cetățeni europeni în cele 27 de state membre, demonstrează că aceștia îi consideră pe reprezentanții politici regionali și locali la fel de capabili să le apere interesele la nivel european precum reprezentanții politici naționali și deputații europeni.¹ Pentru realizarea scopurilor Cartei, Comitetul Regiunilor se angajează să evalueze strategiile de dezvoltare macro-regională care să permită implicarea autorităților locale și regionale în realizarea planurilor de acțiune, asigurând existența unei dotări satisfăcătoare în bugetul Uniunii a unor resurse și mecanisme de finanțare adecvate.

O altă etapă de promovare a guvernării pe mai multe niveluri este Avizul Comitetului Regiunilor „Crearea unei culturi europene a guvernării pe mai multe niveluri: inițiative în continuarea Cărții albe a Comitetului Regiunilor”. Astfel, Comitetul Regiunilor confirmă prevederile Cărții albe, bazate pe principiile subsidiarității și proporționalității și pe parteneriat. Consideră că realizarea unei guvernări pe mai multe niveluri este condiționată de:

- Consolidarea fundamentelor și principiilor specifice acestei guvernări la nivelul Uniunii și nivel național;
- Existența unor mecanisme și instrumente capabile să ducă la îndeplinire acest tip de guvernare;
- Asigurarea condițiilor de autonomie financiară pentru diversele niveluri de guvernare, mai ales pentru autoritățile locale și regionale.

Cea mai bună cale de a face efectivă luarea deciziilor la aceste niveluri este aplicarea principiului subsidiarității așa cum este el enunțat în Tratatul de la Lisabona alături de principiul atribuirii și principiul subsidiarității. *„Reușita strategiilor globale aflate astăzi în centrul agendei europene depinde din ce în ce mai mult de calitatea guvernării*

¹ Rezultatele Eurobarometrului prezentate în Carta albă a Comitetului Regiunilor

partajate în Europa și de respectarea principiului subsidiarității, evitându-se astfel ca deciziile să se concentreze la un singur nivel de putere și garantându-se că politicile sunt concepute și aplicate la nivelul cel mai adecvat.”¹

Comitetul Regiunilor dorește o mai mare prezență proprie în acțiunile de legiferare mai ales ținând cont de raportul său anual privind monitorizarea subsidiarității, ca o recunoaștere a contribuției sale la raportul anual al Comisiei privind o mai bună legiferare.

Pentru o mai bună însușire de către cetățeni a procesului de integrare europeană, Comitetul Regiunilor pledează pentru evaluarea situației regionalizării și descentralizării în interiorul Uniunii Europene, asigurând astfel exercitarea autonomiei de către autoritățile locale și regionale, o măsură în acest sens fiind controlul exercitat potrivit principiului subsidiarității.

II. Principiul subsidiarității

O definiție a acestui principiu este redată de Carta Europeană a Autonomiei Locale, art. 4.3 *“Exercițiul responsabilităților publice trebuie, de manieră generală, să revină, de preferință, acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni. La atribuirea unei responsabilități către o altă autoritate trebuie să se țină seama de amploarea și de natura sarcinii, precum și de cerințele de eficiență și economie”.*

Principiul subsidiarității presupune *“acordarea unui grad de independență unei autorități subordonate față de o autoritate de nivel superior, în special unei autorități locale față de puterea centrală.”²* Subsidiaritatea plasează cetățeanul *“în centrul organizării statale”³* însă ea *“se aplică în primul rând raporturilor dintre individ și societate”⁴*.

Art. 1a din Tratatul de la Lisabona enumeră principiile pe care se întemeiază Uniunea Europeană: respectarea demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului. De fapt, prezintă noua viziune asupra construcției europene a statelor membre semnatare. Tratatul de la Lisabona

¹ Document de orientare privind crearea unei culturi europene a guvernării pe niveluri multiple: inițiative în continuarea Cărții albe a Comitetului Regiunilor, a 9-a ședință a comisiei CIVEX, 2011 consultat pe <https://bvstoad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc...v...2011...>

² http://www.cdep.ro/afaceri_europene/afeur/2009/fi_454.pdf accesat la 01.05.2012

³ Ioan Alexandru, Mihaela Cărăușan, Sorin Bucur, *Drept administrativ*, Ediția a III-a, Editura Universul Juridic, București, 2009, p. 183

⁴ Ioan Alexandru, Mihaela Cărăușan, Sorin Bucur, *op. cit.*, p. 183

stabilește categoriile de competențe și le definește enumerând principiile pe baza cărora se stabilește delimitarea și exercitarea lor (atribuirii competențelor, subsidiarității, proporționalității).

În ceea ce privește controlul respectării principiului subsidiarității, Uniunea Europeană nu poate să întreprindă acțiuni a căror exercitare este mai eficientă la nivel național, regional sau local cu excepția situațiilor în care acele domenii sunt de competența exclusivă a Uniunii, caz în care nu s-ar mai aplica acest principiu (se aplică doar în cazul competențelor partajate și de sprijin). Instituțiile Uniunii urmăresc permanent respectarea principiilor subsidiarității și proporționalității așa cum au fost ele enunțate în art. 5 al Tratatului asupra Uniunii Europene. Înainte de a propune un act legislativ, Comisia are obligația de a cere consultări din partea statelor membre, această obligație având ca excepție cazul de urgență ce trebuie menționat în cadrul propunerii legislative.

Potrivit art. 5 din Protocolul nr. 2 orice proiect de act legislativ trebuie să cuprindă o fișă detaliată ce permite controlul celor două principii. Această fișă cuprinde:

- baza juridică;
- necesitatea acțiunii la nivel european;
- impactul normativ și financiar pentru statele membre, regiunile și colectivitățile locale;
- indicatorii calitativi și cantitativi.

În termen de opt săptămâni de la data transmiterii unui proiect de act legislativ, parlamentele naționale pot adresa președintelui Parlamentului European, al Consiliului și, respectiv, al Comisiei un aviz motivat în care să se expună motivele pentru care consideră că proiectul în cauză nu este conform cu principiul subsidiarității.

Conform Protocolului, în elaborarea proiectului de act legislativ european se ține seama de avizele motivate adresate de parlamentele naționale sau de o cameră a unuia dintre aceste parlamente naționale. În cazul în care avizele motivate privind nerespectarea de către un proiect legislativ a principiului subsidiarității reprezintă cel puțin o treime din totalul voturilor atribuite parlamentelor naționale proiectul trebuie reexaminat. În urma acestei reexaminări, organul de emitere (Comisia sau, după caz, grupul de state membre, Parlamentul European, Curtea de Justiție, Banca Centrală Europeană sau Banca Europeană de Investiții) poate hotărî fie să mențină proiectul, fie să îl modifice, fie să îl retragă însă această decizie trebuie motivată.

De asemenea, în cadrul procedurii legislative ordinare, în cazul în care avizele motivate privind nerespectarea de către un proiect de act

legislativ a principiului subsidiarității reprezintă cel puțin o majoritate simplă din voturile atribuite parlamentelor naționale, proiectul trebuie reexaminat. Comisia poate dispune, motivând alegerea sa, la menținerea, modificarea ori retragerea proiectului. În continuarea procedurilor de elaborare, avizele sunt prezentate organelor legislative, cele care vor decide urmările proiectului.

Art. 6 al Protocolului arată că pe durata aplicării procedurii de control a principiului subsidiarității parlamentele naționale pot consulta și Camerele regionale, în cazul statelor membre unde acestea au competențe legislative. Scopul tuturor acestor consultări este apropierea procesului decizional de cetățean, spre a servi intereselor acestuia, aceasta fiind de altfel ceea ce își propune și principiul subsidiarității.

Statele membre UE pot contesta un act legislativ în fața Curții de Justiție a UE, în cazurile de nerespectare a principiului subsidiarității, în numele parlamentelor naționale. De asemenea, Tratatul de la Lisabona permite și participarea Comitetului Regiunilor la controlul principiului subsidiarității. Ca și parlamentele naționale, acesta se bucură de capacitatea de contestare a actelor legislative care nu respectă principiul subsidiarității în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene.¹

În fiecare an, Comisia prezintă Consiliului European, Parlamentului European, Consiliului, Comitetului Economic și Social, Comitetului Regiunilor și parlamentelor naționale un raport privind aplicarea principiilor prezentate în cadrul art. 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană.

III. Studiu de caz. Subsidiaritatea într-un stat membru UE – Spania

În 1977 Spania și-a depus candidatura oficială pentru aderarea la Uniunea Europeană, care după un lung proces de negocieri a dus la aderarea Spaniei în 1986 în același timp cu Portugalia.

Principiul subsidiarității deține o dublă proiecție: negativă și pozitivă. Punctul de echilibru este determinat prin faptul că individul are posibilitatea de a-și îndeplini propriul destin din propria inițiativă și prin alegerile sale și fiecare asociație în care se integrează trebuie să-i respecte această libertate fără să asume aspecte pe care individul sau asociațiile mai mici le pot îndeplini singure în mod efectiv. Doar în cazul în care indivizii sau asociațiile minore sunt incapabile să realizeze acest lucru poate și trebuie să intervină asociația mai mare.²

1

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_ro.htm, accesat la 25.04.2012

² Paolo G. Carozza, *Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law*, American Journal of International Law, vol. 97, nr. 1, 2003, pp. 43-

Enunțarea principiului subsidiarității în Carta Europeană a Autonomiei Locale, ca regulă generală în distribuirea competențelor între stat, entități regionale și entități locale, prin care se promovează atribuirea competenței acelei autorități aflate mai aproape de cetățean, a determinat întărirea poziției instituționale a Consiliilor municipale, impunând legitimitatea democratică a acestora și permițându-le să își asume responsabilitate publică în realizarea activităților necesare satisfacerii drepturilor cetățenilor pe care îi reprezintă.¹

Astfel, poziția Administrației locale față de drepturile fundamentale a crescut, devenind garantul respectării acestora, deoarece recunoașterea acestor drepturi presupune o implicare activă din partea Consiliilor municipale ca administrație apropiată aspirațiilor și intereselor cetățenilor. De asemenea, definirea guvernului local relevă poziția instituțională a entităților locale ca organizații cu autonomie în realizarea intereselor proprii, permițând totodată determinarea rolului entităților locale în promovarea și satisfacere drepturilor politice, economice, sociale și culturale a cetățenilor rezidenți în teritoriul său.²

Principiul subsidiarității, ținând cont de cerințele Cărții Europene a Autonomiei Locale trebuie să determine existența unui cadru minim de competențe sectoriale și de prestare a serviciilor directe cetățeanului pentru Consiliile provinciale. Acest lucru se înțelege și din art. 36, alin. 1, litera e) Legea Bazelor Regimului Local care evidențiază competența de promovare a intereselor specifice pentru provincie. Legislația autonomă folosește tehnici precum: *înlocuirea, multiplicarea competențelor și coordonarea* care nu sunt familiare principiului subsidiarității și care permit comunității autonome să înlocuiască Consiliile provinciale în luarea deciziilor care îi corespund, vulnerând astfel dreptul entităților locale de a participa în problemele ce afectează garanția instituțională a autonomiei locale.³

Dreptul pozitiv arată în Spania diverse forme pentru a stabili prioritatea sau preferința funcțională în organizarea teritorială și enunță principiul subsidiarității ca mijloc de atribuire a funcțiilor sau competențelor organelor cele mai apropiate de cetățeni. Aici, principiul subsidiarității impune o anumită conduită fiind limitat de respectul celorlalte principii sau valori ale sistemului politic. Ca exemplu, avem art. 2 alin. 1 din

46.

¹ José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, *Los derechos fundamentales en el ámbito local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2007, p. 131

² José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, *op. cit.*, pp. 132-133

³ Ángel Garcés Sanagustín, *Provincia y principio de subsidiariedad*, consultat pe <http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/angel-garces.pdf> pp. 9-10

Legea Bazelor Regimului Local „*Pentru eficacitatea autonomiei garantată constituțional entităților locale, legislația statului și comunităților autonome, care reglementează diferite sectoare ale acțiunii publice, în funcție de distribuția constituțională a competențelor, trebuie să asigure municipiilor, provinciilor și insulelor dreptul de a interveni în orice probleme care afectează în mod direct cercul intereselor sale, atribuind competențele de a proceda, în ceea ce privește caracteristicile activității publice în cauză și capacitatea de gestionare a autorității locale, în conformitate cu principiile de descentralizare și maximă apropierea a gestiunii administrative de cetățeni*” și art. 4 alin. 3 din Cartea Europeană a Autonomiei Locale „*Exercitarea competențelor publice trebuie, în general, să răspundă de preferință autorităților celor mai apropiate cetățenilor. Atribuirea unei competențe altei autorități trebuie să țină cont de mărimea și natura sarcinii sau de necesitățile de eficacitate sau economie.*”¹

Constituția spaniolă nu prevede în mod expres aplicarea principiului subsidiarității, dimpotrivă Constituția își arată preferința față de stat și nu în favoarea entităților locale. O referire constituțională cu privire la subsidiaritate se consideră a fi art. 9 alin. 2 care face referire la „*participarea tuturor cetățenilor în viața politică, economică, culturală și socială*” sau art. 103 alin. 1 care cere administrației publice să „*servească cu obiectivitate interesele generale și să acționeze de acord cu principiile de eficacitate, ierarhie, descentralizare, desconcentrare și coordonare*”.² Și totuși, jurisprudența constituțională încorporează uneori ideea de subsidiaritate în aceea de autonomie locală.

Principiul subsidiarității ar trebui să contribuie la facilitarea procesului de recunoaștere a entităților subnaționale (subestatales) în cadrul instituțiilor supranaționale. Acest proces este completat de o forță ce se dezvoltă la nivel statal, inspirată în ideea de subsidiaritate și care constă în revendicarea de către entitățile subnaționale a unor puteri mai mari, revendicare susținută pe baza necesității unei mai mari apropieri față de cetățean, și în consecință a unei mai mari capacități de reprezentare și legitimitate democratică. Totodată, absorbția de competențe statale la nivel supranațional de către Uniunea Europeană, a determinat modificarea substanțială a cadrului în care entitățile subnaționale își dezvoltă activitățile. De aceea, entitățile subnaționale au răspuns rapid în fața realității noului context politic și economic care depășește cadrul național și au acționat spre adaptarea la acesta. Astfel, elementul

¹ Juan Souto Coelho, *Hablamos de la subsidiariedad*, Instituto Social León XIII, Centro para la Investigación y Difusión de la Doctrina Social de la Iglesia, Salamanca, 2010; p. 7

² Francisco Velasco Caballero, *Subsidiaridad municipal en la organización territorial del Estado*, 2º Simposio Internacional Derecho Administrativo y Municipal, Madrid., pp. 15-16

european a devenit factor determinant pentru articularea de politici pentru aceste entități, precum și pentru acțiunile instituționale și organizarea internă a acestora.¹

Lipsa unei reglementări clare a rolului extern a comunităților autonome precum și instituționalizarea redusă a participării acestora în elaborarea tratatelor internaționale care le pot afecta competențele, a provocat numeroase conflicte inter-instituționale provocate de revendicări ale comunităților și care și-au găsit finalitatea în fața Tribunalului Constituțional. Acesta din urmă, a căutat o interpretare conciliatoare între monopolul statului atunci când vine vorba de reprezentarea internațională pe care Constituția i-a acordat-o, pe de o parte și necesitatea acționării la nivel internațional ținând cont de interesele legitime ale comunităților autonome, pe de altă parte. Inițiativele legislative asupra reformei rolului Senatului ca și cameră de reprezentare teritorială, se prezintă ca o soluție adecvată, având ca model sistemul german, totuși, entitățile locale spaniole, ca și cele italiene, au făcut presiuni ca astfel interesele lor să fie valorificate în contextul european nu doar prin recursuri în fața Tribunalului Constituțional ci și prin modificări ale organizării interne a statului.²

Așa cum la nivelul Uniunii Europene principiul subsidiarității este strâns legat de cel al proporționalității, există la nivelul Spaniei un principiu ce se evidențiază în raport cu cel al subsidiarității, și anume principiul solidarității inter-teritoriale. Acesta nu este un principiu de atribuire a competențelor sau de reglementare, scopul său este de fapt acela de a servi ca ghid în rezolvarea conflictelor apărute la orice nivel al administrației.

Nivelul local de guvernare, cuprinzând un cadru de acțiune liberă și interacțiune autodeterminată, gestionează un conținut material nelimitat aflat la nivel local, cu excepția cazului în care Constituția l-a exclus în mod expres, în baza intereselor supralocale – principiul subsidiarității – sau în baza principiului solidarității.³

¹ Siofra O’Leary, José María Fernández Martín, *Hacia la Europa de las regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales*, Unión Europea y el principio de subsidiariedad, Plan Nacional de Formación de Investigadores del Ministerio de Educación y Ciencia, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), número 90, 1995, pp. 314-315

² Siofra O’Leary, José María Fernández Martín, *op. cit.*, pp. 315-317

³ Francisco Caamaño Domínguez, *Autonomía local y principio de subsidiariedad*, consultat pe

<http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/francisco-caama%C3%B1o.pdf> p. 21

Concluzii

Existența unui număr în creștere de competențe care se suprapun la diferite niveluri de guvernare, precum și necesitatea cooperării actorilor politici a determinat apariția unei guvernări pe mai multe niveluri. Necesitatea acestei guvernante dar și semnificația sa sunt redată în Carta alba și în Avizul Comitetului Regiunilor. Prin cele două, Comitetul susține aplicarea subsidiarității, proporționalității și a parteneriatului, spre asigurarea unei mai bune autonomii entităților locale.

Instituțiile Uniunii urmăresc permanent respectarea principiilor subsidiarității și proporționalității așa cum au fost ele enunțate în art. 5 al Tratatului asupra Uniunii Europene. Atât principiul subsidiarității cât și guvernarea pe mai multe niveluri sunt concepte cu care societatea civilă se acomodează, sunt principii de respectare a drepturilor cetățenilor permițând implicarea autorităților locale și regionale atât la nivel național cât și la nivelul Uniunii Europene.

Uniunea Europeană este o organizație în continuă dezvoltare, de aceea este necesar să determinăm limitele competenței ei precum și gradul de implicare al acesteia la nivelul statelor membre, dar și metodele de implicare ale entităților mai apropiate de cetățeni spre respectarea și garantarea drepturilor acestora.

La nivelul Uniunii Europene, Spania se prezintă ca un stat cu tradiție care a știut cum să beneficieze de avantajele pe care aderarea i le-a adus. De fiecare dată când vorbim de sistemul administrativ al Spaniei vorbim de mai multe niveluri de luare a deciziilor, deoarece găsim putere de legiferare nu doar la nivelul statului ci și al Comunităților autonome și uneori al entităților locale. În atribuirea competențelor joacă un rol important principiul subsidiarității, care deși nu este destul de bine elaborat în legislația spaniolă, se observă foarte bine în practică acesteia. Referirile constituționale cu privire la subsidiaritate se observă în prevederile asupra participării tuturor cetățenilor la viața politică, economică, culturală și socială, cerând administrației publice să urmărească îndeplinirea intereselor generale.

Referințe bibliografice:

1. Ángel Garcés Sanagustín, Provincia y principio de subsidiariedad, consultat pe <http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/angel-garces.pdf>;
2. Carta alba privind guvernarea pe mai multe niveluri, (2009/C 211/01), a 80-a Sesiune plenară 17 și 18 iunie 2009 consultata la
3. Carta Europeană a Autonomiei Locale
4. Constituția Spaniei;
5. Diana Camelia Iancu, *Uniunea Europeană și administrația publică*, Editura Polirom, Iași, 2010;
6. Document de orientare privind crearea unei culturi europene a guvernării pe niveluri multiple: inițiative în continuarea Cărții albe a Comitetului Regiunilor, a 9-a ședință a comisiei CIVEX, 2011 consultat pe <https://bvstoad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc...v...2011...>;
7. Francisco Caamaño Domínguez, *Autonomía local y principio de subsidiariedad*, consultat pe
8. Francisco Velasco Caballero, Subsidiaridad municipal en la organización territorial del Estado, 2º Simposio Internacional Derecho Administrativo y Municipal, Madrid;
9. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:RO:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:RO:PDF;);
10. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_ro.htm;
11. http://www.cdep.ro/afaceri_europene/afeur/2009/fi_454.pdf ;
12. <http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/francisco-caama%C3%B1o.pdf>
13. Ioan Alexandru, Mihaela Căraușan, Sorin Bucur, *Drept administrativ*, Ediția a III-a, Editura Universul Juridic, București, 2009;
14. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruza, *Los derechos fundamentales en el ámbito local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2007;
15. Juan Souto Coelho, *Hablamos de la subsidiariedad*, Instituto Social León XIII, Centro para la Investigación y Difusión de la Doctrina Social de la Iglesia, Salamanca, 2010;
16. Legea Bazelor Regimului Local - Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, publicată în Buletinul Oficial nr. 80 din 3 aprilie 1985;
17. matricula-a.narod.ru/tema_2_fundamentele_teoretice_integr.doc;
18. Paolo G. Carozza, Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law, *American Journal of International Law*, vol. 97, nr. 1, 2003;

19. Siofra O’Leary, José María Fernández Martín, Hacia la Europa de las regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales, Unión Europea y el principio de subsidiariedad, Plan Nacional de Formación de Investigadores del Ministerio de Educación y Ciencia, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), número 90, 1995, pp. 314-315

20. Tratatul de la Lisabona

21. Vlad Constantinesco, Comunidades Europeas, Estados, Regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria, Revista de Instituciones Europeas, número 17, 1989

Aspecte privind cetățenia europeană

de Anca-Maria LILEA

Aspects of European Citizenship

Abstract. Since 1992 national citizenship is not the only one that can provide a legal status and rights: the new concept of European citizenship was born. In the twenty years so far, although the idea of European citizenship took shape and substance, doubts about how to translate this concept did not completely disappear, especially in the new Member States of the European Union. This paper aims to analyze the meaning of the European citizenship, focusing on its impact on national citizenship and the idea of nationality, in the context of European integration. So, firstly, I will define this citizenship, together with the essential requirements that complete it. The second issue discussed is the lack of correlation between European citizenship and nationality and the attempt to develop a collective identity for an active involvement of the Europeans in the European integration process. The last part includes the limits and the effects of European citizenship in terms of interdependencies between Member States.

Keywords: European citizenship, national citizenship, European integration, rights, nationality

Rezumat. Începând cu anul 1992 cetățenia națională nu mai este singura care poate să ofere un statut legal și drepturi aferente, luând naștere un nou concept: cetățenia europeană. În cei douăzeci de ani până în prezent, deși ideea de cetățenie europeană a căpătat formă și substanță, nelămuririle referitoare la cum se traduce acest concept nu au dispărut întru totul, îndeosebi în cazul noilor state membre ale Uniunii Europene. Lucrarea de față își propune să analizeze semnificația acestei cetățenii de la nivel european, punând accentul pe impactul ei asupra cetățeniei naționale și a ideii de naționalitate, în contextul integrării europene. Astfel, pentru început, voi defini cetățenia europeană și cerințele esențiale care o întregesc. Al doilea aspect tratat este imposibilitatea corelării cetățeniei europene cu noțiunea de naționalitate și încercarea de dezvoltare a unei identități colective prin care cetățenii europeni să fie implicați activ în procesul de integrare europeană. Ultima parte este rezervată limitelor și efectelor cetățeniei europene pe planul interdependențelor dintre statele membre.

Cuvinte cheie: cetățenie europeană, cetățenie națională, integrare europeană, drepturi, naționalitate.

Introducere

Uniunea Europeană este alcătuită din cetățenii ei și pentru cetățenii ei!¹ A cunoaște Uniunea Europeană presupune, printre altele, a-ți cunoaște drepturile ce decurg din calitatea de cetățean european. Și a fi cetățean european (activ) înseamnă a lua parte, direct sau indirect, la procesul decizional de la nivelul Uniunii. Cum se raportează cetățenia UE la cea națională? Este cetățenia UE o formă de integrare europeană sau un rezultat al acesteia? Pornind de la astfel de întrebări, am încercat să analizez câteva aspecte referitoare la acest tip de cetățenie și implicațiile care apar la nivel european și național.

Definirea conceptului, prezentarea drepturilor pe care se bazează și care îi conferă substanță, paralelismul cu cetățenia națională sunt etapele demersului de corelare a cetățeniei europene cu procesul de integrare europeană. Contestată din cauza faptului că încearcă să intervină peste cetățenia națională, deși nu se poate vorbi de „naționalitatea europeană” (naționalitatea fiind considerată un sinonim al cetățeniei), cetățenia europeană reprezintă completarea nivelului național prin garantarea unor drepturi recunoscute la nivelul UE.

Integrarea europeană și cetățenia europeană

În prezent, în Uniunea Europeană cele douăzeci și șapte de state membre au înțeles că pentru rezultate reale și benefice în plan economic și politic este absolut necesar ca în formularea politicilor europene cooperarea și interacțiunea actorilor implicați să devină o practică obișnuită. Cedarea unei „organizații supranaționale prerogative care cu un secol în urmă erau indisolubil legate de atributul suveranității statului”² a condus la apariția și consolidarea conceptului de integrare europeană. Definită drept „procesul prin care statele membre ale Uniunii Europene înțeleg să-și transfere în mod progresiv, de la nivel național la nivel supranațional, o serie de competențe ce țin de resortul suveranității naționale”³, integrarea nu vizează numai instituțiile naționale sau europene, ci și cetățenii în interesul cărora acestea își desfășoară activitatea. Dar cum poate se vorbi de integrare europeană prin prisma cetățeniei? Adaptată la definiția de mai sus, instituirea cetățeniei europene pentru indivizii din toate statele membre constituie un aspect al integrării europene.

¹ Pagina oficială a Comisiei Europene: http://ec.europa.eu/citizenship/index_en.htm accesat 14.07.2012

² Iancu, Diana-Camelia, *Uniunea Europeană și administrația publică*, Ed. Polirom, Iași, 2010, p. 78

³ Barbulescu, Iordan Gheorghe. Răpan, Daniela, *Dicționar explicativ trilingv al Uniunii Europene*, Ed. Polirom, Iași, 2009, p. 399

Cetățenia europeană, pentru a cărei dobândire este esențială deținerea cetățeniei naționale a unui stat membru al Uniunii Europene, comportă trei fațete: apartenența la o comunitate anume, drepturi și participare.¹ Prima cerință, apartenența la comunitatea europeană care își desfășoară activitatea sub denumirea de Uniunea Europeană, este realizată prin apartenența la comunitățile naționale ale statelor membre UE. Cetățenia europeană se dobândește astfel prin intermediul filierei naționale, căreia îi adaugă noi dimensiuni²: „Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia.”³

Ideea de drepturi ce derivă din statutul de cetățean este tratată mereu împreună cu ideea de apartenență: cetățenii beneficiază de anumite drepturi de care non-cetățenii nu dispun. Participarea se referă la relația dintre individ și comunitatea din care face parte, mai precis modul în care cetățenii europeni se implică în aspecte ale procesului decizional⁴ și duc la îndeplinire datoriile rezultate din această postură.⁵

Cu toate acestea, cetățenia europeană nu are o definiție de sine stătătoare, ci este dependentă de cetățenia națională. Însă, pentru spațiul politic și legal la care se referă, aceasta constituie un izvor de drepturi și datorii independente de nivelul național. Astfel, dreptul de a circula liber și de a se stabili oriunde doresc pe teritoriul Uniunii, de a vota și de a candida la alegerile locale și la alegerile pentru Parlamentul European, în statul în care locuiesc, dreptul de a depune petiții la Ombudsmanul European, dreptul de a beneficia de protecție diplomatică și consulară într-un stat terț, din partea reprezentanțelor diplomatice ale oricărui stat membru, altfel spus, dreptul la un tratament egal fără discriminări pe bază de naționalitate, gen, rasă, religie, dizabilități, vârstă sau orientare sexuală pot fi catalogate drept aspecte concrete prin care se încearcă o implicare activă și profundă în procesul de integrare europeană. De remarcat este faptul că „cetățenia europeană nu

¹ Espen D.H. Olsen, "European citizenship: with a nation-state, federal or cosmopolitan twist?", *RECON Online Working Paper* 2011/10, disponibil la http://www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_1110.pdf?fileitem=5456463

² Bărbulescu, Iordan Gheorghe(coord.). Iancu, Alice, Ion, Oana Andreea. Toderaș, Nicolae, *Tratatul de la Lisabona. Implicații asupra instituțiilor și politicilor românești*, Studii de strategie și politici – SPOS 2010, Studiul nr. 1, Institutul European din România, București, 2010, p. 57

³ Conform art. 20 alin. 1 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE)

⁴ Un exemplu în acest sens este Inițiativa cetățenilor europeni, recunoscută în art. 11 din TUE

⁵ Espen D.H. Olsen, "European citizenship: with a nation-state, federal or cosmopolitan twist?", p.7

exonerează cetățenii Uniunii Europene de obligațiile cetățenești pe care aceștia le au față de statele lor de origine”¹.

Cetățenia europeană este o cetățenie bazată pe drepturi și prevederi precum recunoașterea drepturilor din cadrul Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, egalitatea tuturor cetățenilor, funcționarea Uniunii Europene pe principiul democrației reprezentative, asigurarea dialogului și transparenței între Uniune și cetățeni.²

Odată cu introducerea noțiunii de cetățenie europeană prin Tratatul de la Maastricht, au apărut temeri din partea statelor membre referitoare la intervenția Uniunii Europene în politicile proprii privind naționalitatea și acordarea cetățeniei. Considerată un atribut exclusiv al statului-națiune, cetățenia și-a extins sfera de cuprindere și totodată a ridicat semne de întrebare cu privire la faptul că pot exista două niveluri de cetățenie.³ Cetățenia europeană este considerată a restrânge suveranitatea statelor membre în domenii precum imigrare și bunăstare prin introducerea libertății de circulație și a principiilor referitoare la egalitatea de tratament. Însă în practică, statelor membre le revin puterile discreționare în stabilirea modalităților de dobândire a cetățeniei proprii, UE acordând cetățenia sa doar acelor persoane care sunt oficial cetățeni ai unui stat din cadrul său.

Posibilitatea exclusivă pentru statele membre de a determina cine este cetățean național și, prin urmare, cetățean european, reduce drastic posibilitatea pentru UE de a stabili cine poate intra sub incidența legii UE. Chiar specificația clară din TFUE, „Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia”, este considerată o clarificare la „amenințarea” venită din partea UE către statele membre.⁴

Cetățenie, naționalitate, identitate

Totuși, ceea ce distinge cetățenia europeană de cea națională este imposibilitatea de a folosi concomitent noțiunile de naționalitate și

¹ Espen D.H. Olsen, "European citizenship: with a nation-state, federal or cosmopolitan twist?", p.7

² Bărbulescu, Iordan Gheorghe, *Cetățenia europeană*, ediție online, seminar de formare, București, 2011, pp. 6-7

³ Rostek, Karolina. Davies, Gareth, "The impact of Union citizenship on national citizenship policies", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 10 (2006), nr. 5, p. 4, disponibil la <http://eiop.or.at/eiop/texte/2006-005a.htm>

⁴ Weiler, J.H.H., 'To be a European citizen - Eros and Civilization', *Journal of European Public Policy*, nr. 4, 1997, p. 495 în Rostek, K. Davies, G, *The impact of Union citizenship on national citizenship policies*, p. 6

cetățenie: nu se poate vorbi de o naționalitate europeană pentru niciun cetățean european.

În ciuda avantajelor pe care la aduce, în termeni economici sau de mobilitate, cetățenia europeană este acuzată că îi lipsește o bază culturală. Ea se legitimează pe sistem comun de valori, pe oportunitatea unor beneficii materiale și economice, însă motivele etnice, religioase, culturale, istorice sau lingvistice pe care se bazează naționalitatea și, în consecință, cetățenia stato-națională nu se regăsesc în ideea de cetățenie a UE.

Dezvoltarea unei identități europene colective este considerată un punct cheie în integrarea europeană¹, reprezentând alături de promovarea libertății de circulație și a democrației pilonii care au stat la baza introducerii noțiunii de cetățenie europeană. De altfel, recunoașterea oficială a mobilității persoanelor este în concordanță cu noțiunea de identitate europeană colectivă. Cetățenia europeană și identitatea europeană devin adiționale celor naționale. Aceasta nu înseamnă că cetățenia și identitatea națională sunt absorbite de cele europene. „Cetățenia europeană desemnează un nou tip de identitate colectivă care asigură liantul politic și cultural între statele membre, între acestea și instituțiile supranaționale ale UE. Spre deosebire de identitatea culturală europeană, care se referă la istoria, valorile și patrimoniul cultural comun al popoarelor europene, cetățenia europeană trebuie înțeleasă în primul rând ca o identitate politică.”² Totuși, identitatea europeană încă rămâne tributară concepției și implicațiilor pe care le oferă identitatea națională.

Cu toate acestea, există opinii potrivit cărora deficitul democratic, gradul scăzut de responsabilitate, precum și insuficiența pârgurilor de intrare pentru cetățenii europeni nu conduc la o influență reală a deciziilor politice de la nivel supranațional.³ Astfel, în opinia cetățeanului, UE și instituțiile sale par inaccesibile, cu un mecanism complex de funcționare. Dată fiind importanța legitimității democratice în procesul de integrare europeană, Tratatul de la Lisabona aduce clarificări în acest domeniu. El subliniază ideea de cetățenie activă, în sprijinul căreia crește gradul de reprezentare a intereselor cetățenilor în instituțiile UE și cele naționale și modul în care aceștia participă la deciziile UE. Cu toate acestea, mai mult de jumătate din cetățenii UE neagă posibilitatea ca vocea lor să fie

¹ Kaina, Viktoria. Karolewski, Ireneusz Pawel, "EU governance and European identity", *Living Reviews in European Governance*, Vol. 4, (2009), nr. 2, p. 5, disponibil la <http://www.livingreviews.org/lreg-2009-2>

² Bîrzea, Cezar, *Cetățenia europeană*, Ed. Politeia - SNSPA, 2005 citat în Bărbulescu, I. Gh., *Cetățenia europeană*, seminar de formare

³ *Ibidem*

auzită în structurile UE.¹ Printre noutățile aduse de Tratatul de la Lisabona se numără introducerea procedurii legislative ordinare în tot mai multe domenii ce a dus la creșterea rolului Parlamentului European, compus din membri direct aleși de cetățenii europeni. De asemenea orice cetățean european are dreptul de a alege și de a fi ales în Parlamentul European.²

Tot pentru consolidarea noțiunii de cetățenie a fost elaborată Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, prevederile acesteia devenind ulterior parte componentă a Tratatului de la Lisabona și fiind considerate drept primar al UE. Respectarea acestor drepturi și nu numai conferă cetățeanului european un mediu de încredere, în care se poate vorbi de participare, implicare, integrare.

Limite ale cetățeniei europene

În ceea ce privește limitele cetățeniei europene, se poate face distincția între limite normative, interioare și exterioare, cărora li se adaugă și cele simbolice.³ Prima categorie se referă la capacitatea și competența Uniunii Europene de a institui o cetățenie proprie, având în vedere că nu este un stat, fie el unitar sau federal. La o analiză atentă a structurii Uniunii Europene și fără a intra în dispute privind tendința spre federalism sau interguvernamentalism, problematica acestei cerințe se reduce la ce fel de cetățenie este cea a UE. Fiind complementară și derivată din cetățenia statelor membre, cetățenia europeană (ca mod de dobândire și pierdere) este strâns legată de prevederile constituționale și în ciuda eforturilor Curții de Justiție a UE de a promova importanța acesteia, cetățenia europeană prezintă limitări normative.⁴

Cât privește limitele interioare și exterioare, acestea pot fi imaginate simplist drept spațiul de stat în interiorul căruia această cetățenie europeană nu poate pătrunde, respectiv limitele teritoriale cărora li se supune. În final, limitele simbolice aduc în discuție primatul cetățeniei europene în fața celei naționale: deși se bucură de anumite drepturi și facilități obținute și recunoscute la nivel supranațional, indivizii nu realizează că acesta este rezultatul procesului de integrare europeană și că ei beneficiază de ele în calitate de cetățeni europeni.⁵

Efecte

¹ Conform raportului Eurobarometru 75, Public opinion in European Union, publicat în august 2011

² Conform art. 39 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene

³ N. Nic Shuibhne, "The Outer Limits of EU Citizenship: Displacing Economic Free Movement Rights?", în Shaw, Jo, "EU citizenship and the edges of Europe", *CITSEE Working Paper Series* 2012/19

⁴ Shaw, Jo, "EU citizenship and the edges of Europe", pp. 5-6

⁵ *Ibidem*

Chiar dacă introducerea cetățeniei Uniunii Europene nu a afectat politicile naționale în domeniu, efectele sale s-au simțit pe planul interdependențelor dintre statele membre. Spre exemplu, țările care reprezintă de obicei o destinație a imigranților pot fi afectate de numărul mare de cetățeni europeni care decid să muncească și să se stabilească în interiorul ei. Prin urmare, cerința existenței unei armonizări a legislației privind politicile de cetățenie națională (cum ar fi acordarea cetățeniei naționale rezidenților dintr-o țară terță și eventualele consecințe asupra altor state membre) își dovedește legitimitatea, însă nedorindu-se o delegare de puteri către UE în această privință.¹

Concluzii

Cetățenia UE, ideea de a aparține unei comunități constituite la nivel european se răsfrânge direct asupra cetățeniei naționale. Pe de o parte ea este „destinată a fi starea fundamentală a resortisanților din statele membre”², pe de altă parte este considerată a interveni peste cetățenia națională. Introducerea noțiunii de cetățenie europeană arată că acest concept poate depăși granițele unui stat-națiune, astfel încât apartenența la două comunități politice și combinarea a două niveluri de identitate, unul corespunzător statului și celălalt Uniunii Europene să devină posibile. Cetățenia europeană poate fi privită ca o monedă cu două fețe: una europeană și una națională. Deși nu privează statele membre de competențele depline în acordarea și recunoașterea propriilor cetățenii, prin cetățenie europeană toate statele membre au acceptat să recunoască existența unei forme de cetățenie dacă nu superioară, cel puțin comună lor. Și în ciuda faptului că aceasta nu suprimă drepturile care derivă din cetățenia națională, ea presupune o integrare socială prin care cetățenii europeni, în baza drepturilor recunoscute, devin egali și implicați în bunul mers al Uniunii Europene. Iar deciziile ulterioare luate la nivel european, uneori și cu sprijinul lor, se răsfrâng asupra indivizilor, în calitate de cetățeni ai Uniunii Europene.

¹ Pentru aprofundare a se vedea Rostek, K. Davies, G, "The impact of Union citizenship on national citizenship policies", p. 14, Margiotta, Constanza. Vonk, Olivier, "Nationality law and European citizenship: the role of dual nationality", *EUI Working Paper RSCAS 2010/66*, Robert Schumann Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory

² Cazul *Grzelczyk vs. Centrul public de ajutor social din Ottignies-Louvain-La-Neuve* în Shaw, Jo, "EU citizenship and the edges of Europe", *CITSEE Working Paper Series 2012/19*, Edinburgh, Scotland, UK, p. 4, disponibil la www.law.ed.ac.uk/citsee/workingpapers

Referințe bibliografice:

1. Bărbulescu, Iordan Gheorghe. Răpan, Daniela, *Dicționar explicativ trilingv al Uniunii Europene*, Ed. Polirom, Iași, 2009.
2. Bărbulescu, Iordan Gheorghe, *Cetățenia europeană*, ediție online, seminar de formare, București, 2011.
3. Bărbulescu, Iordan Gheorghe (coord.). Iancu, Alice. Ion, Oana Andreea. Toderăș, Nicolae, *Tratatul de la Lisabona. Implicații asupra instituțiilor și politicilor românești*, Studii de strategie și politici – SPOS 2010, Studiul nr. 1, Institutul European din România, București, 2010.
4. Bîrzea, Cezar, *Cetățenia europeană*, Ed. Politeia - SNSPA, 2005.
5. Espen D.H. Olsen, "European citizenship: with a nation-state, federal or cosmopolitan twist?", *RECON Online Working Paper* 2011/10.
6. Iancu, Diana-Camelia, *Uniunea Europeană și administrația publică*, Ed. Polirom, Iași, 2010.
7. Kaina, Viktoria. Karolewski, Ireneusz Pawel, "EU governance and European identity", *Living Reviews in European Governance*, Vol. 4, (2009), nr. 2.
8. Shaw, Jo, "EU citizenship and the edges of Europe", *CITSEE Working Paper Series* 2012/19, Edinburgh, Scotland, UK.
9. Margiotta, Constanza. Vonk, Olivier, "Nationality law and European citizenship: the role of dual nationality", *EUI Working Paper RSCAS* 2010/66, Robert Schumann Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory.
10. Rostek, Karolina. Davies, Gareth, "The impact of Union citizenship on national citizenship policies", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 10 (2006), nr.5.
11. Site-ul oficial al Comisiei Europene: http://ec.europa.eu/index_ro.htm .
12. Tratatul privind versiunea funcționarea Uniunii Europene, versiunea consolidată.

Influența lobby-ului asupra democrației Uniunii Europene

de Carmen ȘTEFAN

The influence of Lobbying on EU Democracy

Abstract. The present article deals with the issue of lobbying in the European Union and how this activity affects EU democracy. The purpose of this paper is to demonstrate/show that European lobby has a positive impact on European Union democracy, purpose that will be achieved through making a lobby overview which will include its main characteristics and features. This paper also aims to define the notion of democracy specific to European Union, trying next to link these two concepts, democracy and lobby, in order to highlight three aspects: the role that lobbying plays, the link created between lobby and democracy and the positive impact of lobby on EU decision-making process and on EU democracy as such.

The interest in considering and analyzing this subject derives from both timeliness and from the fact that it is a very controversial topic. Regarding the first issue, the EU growing competences and the EU structure as a multilevel governance has prompted a growing interest from lobbyists to European arena, which has also led to increased research regarding this issue. Lobbying is at the same time a controversial topic to the extent that there is still a debate about the role it plays but also about its impact on EU democracy. Given these facts, this paper seeks to explain and clarify them, emphasizing the positive impact of lobbying on EU democracy.

Keywords: Lobby, democracy, European Union, influence, public affairs management

Rezumat. În lucrarea de față îmi propun să demonstrez că lobby-ul european are un impact pozitiv asupra democrației Uniunii Europene. Acest lucru va fi realizat prin prezentarea generală a activității de lobby și a principalelor caracteristici pe care le presupune, precum și prin definirea și explicarea a ceea ce înseamnă și reprezintă democrația în Uniunea Europeană. În urma acestei prezentări, se va încerca corelarea celor două concepte și anume lobby-ul și democrația astfel încât să se evidențieze rolul pe care lobby-ul îl joacă, legătura ce se creează între lobby și democrație și nu în ultimul rând, influența pozitivă pe care acesta o are asupra procesului decizional, dar și asupra democrației UE ca atare.

Motivația de a analiza o astfel de temă derivă atât din actualitatea subiectului, cât și din faptul că reprezintă un subiect controversat. În ceea ce privește primul aspect, creșterea competențelor Uniunii Europene și extinderea ariilor sale de acțiune a determinat un interes tot mai mare din partea grupurilor de lobby față de arena europeană, lucru ce a dus și la înmulțirea studiilor privitoare la acest aspect. De asemenea, activitatea de lobby este una controversată în măsura în care există încă o dezbatere privitoare la rolul jucat de lobby, dar și în legătură cu impactul acestuia asupra UE și a democrației sale. Având în vedere aceste aspecte, lucrarea de față dorește să le lămurească, accentuând impactul pozitiv al lobby-ului asupra democrației UE.

Cuvinte cheie: lobby, democrație, Uniunea Europeană, influență, managementul afacerilor publice.

Introducere

Termenul de “lobby” provine din limba latină de la conceptul de “lobium” care desemna holul de intrare dintr-o clădire importantă¹ și se definește ca fiind încercarea de a influența, în mod intenționat și folosind comunicarea, deciziile legislativ-administrative ale autorităților publice prin intermediul reprezentanților interesați². De asemenea, lobby-ul este văzut ca un proces de comunicare de către Milbrath³, comunicarea fiind singurul mijloc de influență și schimbare a percepției. Mai mult, grupurile de interese reprezintă organizații care urmăresc să influențeze politicile, adăugând un al doilea circuit la aparatul democratic al politicilor reprezentative⁴.

Definițiile privitoare la activitatea de lobby nu sunt numai pozitive, existând astfel și o serie de critici prin care se subliniază că lobby-ul reprezintă “construirea unui efort neortodox de a obține informații și sprijin referitoare la un joc de interese, astfel încât să obții rezultatul dorit de la un deținător al puterii”⁵. De aici rezultă o percepție destul de îndelungată referitoare la lobby care ar avea efecte negative și chiar ar constitui „un avantaj necinstit pentru aceia care își permit să-l facă și contravine democrației”⁶. De asemenea, de multe ori, relația dintre grupurile de interese și instituțiile Uniunii Europene a fost descrisă ca fiind una de tipul clienței în condițiile în care Comisia selectează doar acele grupuri cu care se simte confortabil⁷.

Astfel, activitatea de lobby nu este una lipsită de critici. Astfel, există păreri conform cărora Comisia este mult mai deschisă către interesele de business, iar acest lucru ar afecta buna reprezentare a celorlalte interese. Mai mult, resursele diferențiate de care dispun diversele grupuri

¹ Van Schendelen R. (2010) *More Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam University Press, Amsterdam, p. 48.

² Koepl , P. (2001) „*The acceptance, relevance and dominance of lobbying the EU Commission- a first-time survey of the EU Commission’s civil servants*”, *Journal of Public Affairs* 1 (1): 71.

³ Milbrath, L. W. (1960) “*Lobbying as a Communication Process*”, *Public Opinion Quarterly* 24 (1): 32.

⁴ Offe, C. (1981) “*The attribution of public status to interest groups: Observations on the West German case*”, în Suzanne Berger (Hrsg.), “*Organizing interests in Western Europe*”, Cambridge, Cambridge University Press: 141.

⁵ Van Schendelen R. (2010) *More Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam University Press, Amsterdam, p. 239.

⁶ Charrad, K. (2005) “*Lobbying the European Union*”, Westfälische Wilhelms-Universität Münster Nachwuchsgruppe „Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance“ *Prinzipalmarkt* 38, 48143 Münster, p. 2.

⁷ Peters, G. (2004) “*Interest Groups and European Governance: A Normative Perspective*” în Wonka, A. and Warntjen, A. (eds.) “*Governance in Europe. The Role of Interest Groups*”, Baden-Baden, Nomos: 57-65.

de interese fac, din nou, ca accesul unora să fie mai bun decât al altora. De asemenea, se pune problema reprezentativității grupurilor de interese ce obțin accesul către instituțiile UE și care pot acționa de multe ori conform propriilor interese egoiste¹. Cu toate acestea, trebuie menționat faptul că în ciuda posibilității tuturor grupurilor de interese de a avea acces către instituțiile UE și de a le influența și în ciuda inițiativelor care încurajează astfel de acțiuni, multe dintre ele nu profită de această ocazie, neavând mobilizarea, motivația și structura democratică necesară². Mezey și Richardson argumentează, de asemenea, că nu există certitudinea că resursele și banii nu se vor transforma în influență propriu-zisă, dar și în măsura în care procesul de integrare a tot mai multor grupuri de interese în cadrul procesului decizional al UE reprezintă practic un management privat al afacerilor publice³.

În ciuda acestor lucruri, Greenwood⁴ argumentează că grupurile de interese ajută UE în măsura în care furnizează resursele necesare pentru realizarea politicilor, implementare și monitorizare. În acest fel, ele reușesc să aducă UE mai aproape de cetățeni și să o ajute în obținerea mai multor competențe politice. Acest ajutor furnizat Uniunii Europene de către lobby rezultă și ca urmare a efectului dublu pe care îl are acesta și anume, pe de-o parte, grupurile de interese urmăresc influențarea oficialilor și deținătorilor de putere pentru a-și atinge scopurile, iar pe de cealaltă parte oferă Comisiei informații, expertiză și asistență tehnică, sprijinind și promovând în același timp integrarea europeană în rândul statelor membre, dar și a cetățenilor. De asemenea, lobby-ul nu a afectat în niciun fel legitimitatea Uniunii Europene în condițiile în care aceasta derivă în continuare din Tratat și din alegerea directă a Parlamentului European⁵. În acest fel, prin absența unui monopol decizional din partea actorilor instituționali și prin participarea activă a grupurilor de interese la conturarea și influențarea deciziilor, fie ca surse de informare, expertiză sau mediere între alți actori, fie prin consultarea formală⁶ se asigură într-o anumită măsură o infuzie de legitimitate în cadrul Uniunii.

¹ Saurugger, S. (2008) *“Interest Groups and Democracy in the European Union”*, West European Politics, Vol. 31, Nr. 6 :1279-1283.

² Saurugger, S. (2008) *“Interest Groups and Democracy in the European Union”*, West European Politics, Vol. 31, Nr. 6 : 1285.

³ Andersen, S. S. și Eliassen, K. A. (1996) *“ Introduction: Dilemmas, Contradictions and the Future of European Democracy”* în Andersen, S. S. și Eliassen, K.A. (eds.) *“The European Union: How Democratic Is It?”*, SAGE Publications, London: 54.

⁴ Greenwood, J. (2004) *“The search for input legitimacy through organised civil society in the EU”* în: *Transnational Associations* (N. 2):145-146.

⁵ Baloșin, M. A. *„Analyzing EU’s Lobbying”*, Universitatea „Babes- Bolyai”, Cluj-Napoca: 1180-1184.

⁶ Charrad, K. (2005) *“Lobbying the European Union”*, Westfälische Wilhelms-Universität Münster Nachwuchsgruppe „Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance“ Prinzipalmarkt 38, 48143 Münster, p. 5.

Deficitul democratic al Uniunii Europene

Dacă pentru început și în faza inițială a integrării europene nu se puneau accentul pe democrație în sine și pe aspectele pe care acest concept le presupune, cu timpul și în ultimii ani devine subiectul cel mai discutat în cadrul Uniunii Europene¹ aducându-se astfel în lumină starea sa de fapt, elementele care o sporesc, dar și cele care o influențează în mod negativ. Mai mult, transformările prin care a trecut Uniunea Europeană de-a lungul timpului și noul sistem politic care s-a creat a început să aibă consecințe asupra democrației, dar și asupra guvernării statelor membre. Extinderea competențelor UE spre tot mai multe domenii și politici care se aflau inițial sub autoritatea națională a statelor membre a determinat, de asemenea, apariția unor întrebări legate de legitimitate, democrație și guvernare democratică² dar și de existența sau inexistența unui deficit democratic, în condițiile în care încă nu există un acord privitor la acest aspect³. De asemenea, conceptul de democrație în sine este unul complex, cuprinde diferite noțiuni, neexistând o taxonomie stabilă a acestora⁴.

Follesdal și Hix argumentează că există cinci cauze ale deficitului democratic. Prima dintre acestea este reprezentată de creșterea puterii executive în defavoarea controlului parlamentar național ca urmare a integrării europene astfel încât procesul de realizare al politicilor la nivelul UE ajunge să fie realizat de actori executivi care sunt în afara controlului parlamentelor naționale până acolo încât guvernele își pot ignora parlamentele atunci când iau decizii la Bruxelles⁵. A doua cauză a deficitului democratic este reprezentată de faptul că Parlamentul European, deși cu timpul capătă noi competențe, este în continuare slab, iar așa cum afirmă Andersen și Eliassen, în absența unei baze

¹ Esenturk, N. (2009) “*Democracy in the European Union and the Treaty of Lisbon*”, *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, Vol. 8, Nr. 4 :1.

Andersen, S. S. și Eliassen, K. A. (1996) “ *Introduction: Dilemmas, Contradictions and the Future of European Democracy*” în Andersen, S. S. și Eliassen, K.A. (eds.) “*The European Union: How Democratic Is It?*”, SAGE Publications, London: 3.

² Inanc, H. și Ozler, H. (2007) “*Democratic Deficit in the EU: Is there an institutional solution to over-institutionalization*”, *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, Vol.6, Nr. 1&2, p. 115, 128.

³ Jensen, T. (2009) “*The Democratic Deficit of the European Union*”, *Living Reviews in Democracy*, Center for Comparative and International Studies, ETH Zurich and University of Zurich :1.

⁴ Van Schendelen R. (2010) “*More Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*”, Amsterdam University Press, Amsterdam, p. 321.

⁵ Follesdal, A. și Hix, S. (2005) “*Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*”, *European Governance Paper EUROGOV*: 4-6.

constituționale, a unui sistem electoral și de partide prin care să se exprime preferințele de vot dar și a unui parlament ca centru politic al sistemului, se poate vorbi în mod clar de un deficit democratic¹.

Absența unor alegeri europene pentru Parlamentul European reprezintă o altă cauză a deficitului democratic în condițiile în care se poate vorbi din nou de lipsa unei politici și a unor legi unitare. Astfel, alegerea PE se realizează diferit în fiecare stat membru, iar importanța acestor alegeri tinde să fie de ordin secund. În al patrulea rând, specificitatea și complexitatea Uniunii o face să fie atât de diferită de sistemele politice naționale, încât oamenilor le este greu să se identifice cu ea și chiar să o considere democratică², ei neînțelegând concret procesul decizional ce se desfășoară în fața lor și nici modul în care ei pot contribui la acesta. O a cincea cauză a deficitului democratic are legătură cu toate celelalte de mai sus și exprimă faptul că integrarea europeană determină ca UE să adopte politici ce nu sunt sprijinite de majoritatea cetățenilor și se produce astfel o distanțare de preferințele lor³.

Alte cauze ale deficitului democratic se consideră că se datorează absenței unui demos european în condițiile în care în acest spațiu sunt reunite mai multe culturi, identități, religii, societăți, limbi, iar lipsa de transparență ce caracterizează o parte din instituțiile importante ale UE, precum Consiliul de Miniștri ce deliberază cu ușile închise și extinderea UE spre noi state⁴ fac ca dezbateră despre deficitul democratic să fie tot mai ancorată în realitate

De cealaltă parte, se află cei care afirmă că nu există un deficit democratic la nivelul Uniunii Europene, unii susținând că UE nu e nedemocratică în sine⁵, iar alții spunând că UE nu e cu nimic mai nedemocratică decât statele membre, rezultatele politicilor sale fiind aproape de preferințele votantului median/de centru⁶ în măsura în care sistemul de „*checks and balances*” asigură ca un consens suficient

¹ Andersen, S. S. și Eliassen, K. A. (1996) “ *Introduction: Dilemmas, Contradictions and the Future of European Democracy*” în Andersen, S. S. și Eliassen, K.A. (eds.) “The European Union: How Democratic Is It?”, SAGE Publications, London: 5.

² Follesdal, A. și Hix, S. (2005) “*Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*”, European Governance Paper EUROGOV: 5-6.

³ Idem, p. 6.

⁴ Inanc, H. și Ozler, H. (2007) “*Democratic Deficit in the EU: Is there an institutional solution to over-institutionalization*”, *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, Vol.6, Nr. 1&2, p. 114-122.

⁵ Jensen, T. (2009) “*The Democratic Deficit of the European Union*”, *Living Reviews in Democracy*, Center for Comparative and International Studies, ETH Zurich and University of Zurich : 4.

⁶ Idem.

pentru ca orice decizie să fie aprobată. Moravcsik este cel care deconstruiește cauzele deficitului democratic, vorbind despre un Parlament din ce în ce mai puternic și despre o Uniune transparentă, apropiată de cetățeni¹ susținând că deficitul democratic există încă de la începutul integrării europene, dar că nu reprezintă o problemă, ci mai degrabă o dilemă și că o democratizare ar fi folositoare, dar că poate duce și la o scădere a eficienței ei în servirea intereselor publicului european².

Un alt autor ce merge pe linia lui Moravcsik este Majone, cel ce face diferențierea între deficitul democratic care presupune lipsa transparenței și termeni de referință foarte vag definiți în ceea ce privește dimensiunea UE și deficitul de legitimitate care se caracterizează prin lipsa de transparență, arii bine definite de autoritate și autonomia față de sfera publică. Astfel, UE este văzută ca un sistem politic de reglementare ce rezolvă eșecurile de piață și produce rezultate politice care sunt pareto-optimе și eficiente și nu unul redistributiv ce ar trebui să își derive autoritatea din aceste elemente, dar pentru că nu reușeste să o facă, atunci ea suferă de un deficit de legitimitate³.

Mai mult, există și opinii conform cărora putem vorbi mai degrabă de un surplus de democrație și nu de un deficit al acesteia. Ideea aceasta este exprimată de Greenwood care susține că democrația UE este deja supraîncărcată în multe aspecte, structura reprezentării intereselor fiind deja înalt pluralistă în cadrul Uniunii, iar căutarea unor noi mecanisme de dialog între instituții și grupurile de interes poate duce la o accentuare a acestui fenomen și la crearea unui surplus în condițiile în care Comisia consultă părțile interesate printr-o serie variată de mijloace de la comisii de consultare și coaliții ad-hoc, la Cartea Albă și Cartea Verde. De asemenea, pe lângă deschiderea pe care instituțiile, și în special Comisia, o arată părților din domeniul intereselor de business, există și interesele publice ce sunt încurajate să participe și să se implice în procesul decizional printr-o serie de inițiative precum „Dialogul cu Cetățenii” sau “Cetățenii primii”⁴. Altfel spus, toate acestea nu demonstrează existența unui deficit, ci mai degrabă a unui surplus.

¹ Follesdal, A. și Hix, S. (2005) “*Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*”, European Governance Paper EUROGOV: 8-10.

² Jancarik, P. “*Discussing Democratic Deficit in the European Union*”, Literature Review: 7.

³ Majone in Follesdal, A. și Hix, S. (2005) “*Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*”, European Governance Paper EUROGOV: 7-8.

⁴ Greenwood, J. (2002) “*EU public affairs and the White Paper on Governance*”, Journal of Public Affairs, Vol.1, Nr.4, Vol.2, Nr.1, p. 431-432.

În aceste condiții provocarea ar fi crearea unui sistem mult mai organizat între UE și interesele din afară care să conducă astfel la o mai bună calitate a guvernării. De asemenea, acceptarea asociațiilor ca parteneri de guvernare, va întări capacitatea acestora de a participa într-un mod mai eficient și de a deveni astfel parte a soluției și nu a problemei, oferind legătura între societate și instituțiile UE. În acest context intervine rolul pe care Comitetul Economic și Social îl poate juca în sensul în care pare ideal să evalueze și să monitorizeze organizarea intereselor și să aibă rolul de intermediar între UE și societatea civilă. Odată cu Cartea Albă asupra Guvernării, se cere un rol mai proactiv al acestui Comitet în examinarea politicilor și se dorește o implicare a acestuia în fazele incipiente ale procesului decizional¹.

De asemenea, conform lui Goehring, „este evident că diferitele tipuri de reprezentare și de participare trebuie să vină împreună pentru a construi o Uniune extinsă, legitimă și politică”². De asemenea, autorul face referire la faptul că dialogul civil reprezintă un mijloc de depășire a deficitului democratic, „toate tipurile de dialoguri, generale sau focalizate pe o problemă specifică, au potențialul să îmbunătățească legitimitatea Uniunii Europene, iar atât timp cât sunt bine organizate, pot furniza Uniunii cunoștințele necesare îmbunătățirii eficienței.”³. Astfel, deși se asumă existența unui deficit democratic, sunt identificate în același timp măsuri de depășire a acestuia și de creare a unei Uniunii funcționale și eficiente.

Influența lobby-ului asupra democrației Uniunii Europene

Starea democrației de la nivel european este influențată de activitatea grupurilor de interese și de lobby, în sensul în care acestea o potențiază pozitiv, iar pentru a remedia o parte din problemele ridicate de deficitul democratic, instituțiile europene au ales să coopereze cu grupurile de interese și să încurajeze participarea lor în procesul decizional deoarece acestea joacă rolul de liant între actorii decizionali și părțile implicate, astfel că, politicile Uniunii capătă legitimitate, ca urmare a implicării acestor grupuri ce reprezintă varietatea de interese din Europa și reliefează, la nivel european, problemele cetățenilor europeni. Legitimitatea nu depinde doar de obținerea unor rezultate eficiente (outputuri), ci și de furnizarea posibilităților adecvate pentru cetățeni,

¹ Idem, p. 431-434.

² Goehring in Charrad, K. (2005) „*Lobbying the European Union*”, Westfälische Wilhelms-Universität Münster Nachwuchsgruppe „Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance“ Prinzipalmarkt 38, 48143 Münster, p. 6-7.

³ Idem.

pentru ca aceștia să contribuie la conturarea acestor rezultate (inputuri)¹. Astfel, grupurile de interese reprezintă o modalitate de slăbire a barierelor structurale din calea implicării cetățenilor în UE, încurajând dezbaterile, influențarea deciziilor și prin identificarea cetățenilor cu rezultatele politicilor².

Pe lângă aspectele legate de legitimitatea Uniunii Europene, rolul vital și central al lobby-ului este evidențiat atunci când se aduce în discuție problema integrării europene, acest model al reprezentării intereselor fiind astfel considerat necesar pentru buna funcționare a întregului sistem. Prin oferirea accesului grupurilor de lobby la instituțiile UE, acestea din urmă încep să capete un rol mult mai clar și mai bine definit, dar și o mai bună legitimitate prin faptul că se creează o legătură mai eficientă între actorii publici și cei privați, fapt ce va duce la generarea de politici și la o implicare mai bună. Tocmai de aceea, se afirmă că lobby-ul de la nivel european reprezintă un mecanism prin care se dă o adevărată măsură guvernării multi-nivel³. În același context, se argumentează rolul grupurilor de lobby în cadrul guvernării multi-nivel prin faptul că acestea sunt profund și activ implicate în negocierea și implementarea viitoarelor politici europene⁴, fapt ce va avea un impact direct asupra cetățenilor europeni, dar și asupra modului în care ei vor percepe cum funcționează democrația la nivel european.

Cu cât grupurile de lobby promovează mai bine interesele cetățenilor, fie ele interese de business, civile, de mediu, cu atât ele se vor bucura de o mai mare legitimitate, iar în măsura în care se dovedesc eficiente în acest proces de promovare a intereselor, va crește și legitimitatea de care se bucură instituțiile UE prin faptul că vor lua în considerare acești actori ce vorbesc în numele unui număr mare de interese (exemplul Comitetului Economic și Social prin care se poate întări guvernarea, ca urmare a unui sistem de dialog mai organizat cu interesele din afară și prin intermediul rolului de liant, dintre societatea civilă și UE, pe care îl joacă).

Lobby-ul nu presupune și nu se rezumă doar la reprezentarea intereselor și la crearea unei legături între spațiul public/societate și instituții, ci

¹ Sudbery in Charrad, K. (2005) „*Lobbying the European Union*”, Westfälische Wilhelms-Universität Münster Nachwuchsgruppe „Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance“ Prinzipalmarkt 38, 48143 Münster, p. 6-7.

² Idem.

³ Stan, A. D. (2010) „*Lobbyocracy or is there a new layer of the EU policy making system?*”, The Romanian Review of European Governance Studies, Vol. 2, Nr. 4: 37.

⁴ Stan, A. D. (2010) „*Lobbyocracy or is there a new layer of the EU policy making system?*”, The Romanian Review of European Governance Studies, Vol. 2, Nr. 4: 43.

reprezintă o activitate prin intermediul căreia se furnizează o cantitate și o calitate impresionantă de resurse diferitelor instituții și organizații. Aceste resurse sunt atât financiare, cât și de natură tehnică, furnizându-se astfel informații de specialitate și expertiză tehnică la care instituțiile nu au acces și de care au atât de multă nevoie pentru crearea unor politici eficiente, fezabile și potrivite diferitelor arii¹.

Prin faptul că se promovează și se încurajează participarea actorilor interesați și implicit a grupurilor de lobby în procesul decizional al UE prin diverse inițiative, dar și prin faptul că aceste grupuri de lobby furnizează informații, expertiză tehnică, resurse materiale și promovează interesele cetățenilor, organizațiilor sau firmelor pe care le reprezintă se contribuie la o evitare a deficitului democratic din acest punct de vedere participativ și consultativ. De asemenea, reglementarea participării grupurilor de lobby pe baza principiului egalității astfel încât să nu existe un acces privilegiat reprezintă tot o evitare a deficitului democratic².

Grupurile de interese pot astfel acționa ca instrumente de îmbunătățire a procesului de realizare a politicilor și a eficienței lui, asigurând în același timp participarea cetățenilor, iar asociațiile pot asigura acest lucru atunci când partidele politice nu pot face asta. De asemenea, este important de menționat faptul că activitatea de lobby și procesul de influențare realizat de grupurile de interese nu sunt unidireționale, ci este vorba de o relație de interdependență din care beneficiază atât instituțiile UE, cât și grupurile de interese, existând totodată un feedback între actori. Această perspectivă conform căreia grupurile de interese contribuie la o legitimare a procesului decizional și a creșterii eficienței acestuia în măsura în care beneficiază de mai multe resurse decât cetățenii individuali este cea a democrației asociative de la nivelul UE³ și o completează astfel pe cea participativă. Pieter Bouwen explică acest schimb permanent de informații, prin teoria bunurilor de acces, susținând că bunul esențial în întregul proces decizional european este informația: organismele U.E. au nevoie de informații pentru a-și desfășura activitățile, iar grupurile de interese au nevoie de acces la aceste instituții pentru a le influența deciziile. Ambele părți vor câștiga, din moment ce instituțiile obțin informații și expertiza necesară înfăptuirii politicilor, iar grupurile de interese iau contact cu cei care iau deciziile⁴.

Participarea grupurilor de interese în cadrul procesului decizional al UE este văzută legitimă de către instituții, crescându-le acestora propria

¹ Idem, p. 45-46.

² Idem, p. 48.

³ Saurugger, S. (2008) *“Interest Groups and Democracy in the European Union”*, West European Politics, Vol. 31, Nr. 6 : 1276-1277.

⁴ Bouwen, P. (2002) *“Corporate Union in the European Union: the logic of access”*, Journal of European Public Policy 9 (3).

legitimitate și puterea de negociere în condițiile în care informația ce a fost strânsă înainte de adoptarea deciziei reprezintă toate interesele și este imparțială, iar UE trebuie să ia în considerare părerile și interesele tuturor părților implicate. Atunci când diferitele instituții își susțin poziția ca fiind bazată pe consultarea diferitelor organizații și interese, credibilitatea și puterea lor de negociere în cadrul procesului decizional crește¹.

Legătura concretă ce există între activitatea de lobby și democrație este evidențiată prin prezentarea principalelor caracteristici definitorii ale democrației Uniunii Europene și prin observarea influenței pozitive pe care lobby-ul o are asupra tuturor acestor aspecte.

Van Schendelen este cel ce vorbește de cele mai populare noțiuni ale democrației, despre modul în care ele sunt prezente și aplicate în UE și despre contribuția pe care grupurile de lobby au o în această privință. Există astfel patru noțiuni populare ale democrației: cele de intrare, de transfer, de rezultat și de feedback, fiecare dintre acestea realizându-se într-o oarecare măsură la nivelul UE, iar starea democrației fiind practic rezultatul unei combinații a acestora, dar și a compromisului dintre diferitele tipuri de noțiuni ce există în țările sau regiunile UE².

În ceea ce privește prima noțiune, cea de intrare care presupune deschiderea procesului decizional și care cuprinde competiția pluralistă, alegeri competitive, canale directe, reprezentative și permeabilitate, se constată că lobby-ul are un rol extrem de important și de benefic în păstrarea sistemului UE competitiv și deschis, acest lucru realizându-se prin rolul pe care acesta îl are în cadrul procesului decizional, dar și prin faptul că asigură încă un tip de legătură între instituțiile UE și cetățeni, pe lângă cel direct ca urmare a alegerii PE și al celor indirecte dintre Consiliu, regiuni și capitalele și societățile naționale³.

Grupurile de lobby contribuie pozitiv la democrația de input prin faptul că își creează propriile canale, fie prin stabilirea unui birou la Bruxelles, fie prin Eurofederații, iar PE și Comisia agregă interesele, valorile, problemele canalizate, urmând să acționeze ca un parlament și ca o birocrație reprezentativă. Altfel spus, grupurile de lobby contribuie la realizarea reprezentării caracteristice noțiunii de input a democrației. Este bine de menționat însă, că pe lângă aceste efecte pozitive, există și efecte negative în sensul în care se afirmă posibilitatea ca unele grupuri de lobby să încerce să păstreze sistemul închis și necompetitiv sau

¹ Saurugger, S. (2008) „*Interest Groups and Democracy in the European Union*”, West European Politics, Vol. 31, Nr. 6 : 1280- 1281.

² Van Schendelen R. (2010) „*More Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*”, Amsterdam University Press, Amsterdam, p. 330-331.

³ Idem, p. 331-333.

posibilitatea ca prin numărul mare al intereselor pe care le reprezintă și al cererilor lor să se ducă la o supraîncărcare a sistemului ce va conduce ulterior la un blocaj. Dar, aceste efecte pot fi corectate în măsura în care oficialii UE invită toate părțile interesate în sistem, iar grupurile de lobby primesc un tichet provizoriu, urmând apoi să se profesionalizeze și să caute mijloace de a fi cel mai bine reprezentați, fapt ce duce la crearea unei competitivități mai mari și la eliminarea ideii de lipsă de transparență. De asemenea, problema blocajului poate fi rezolvată prin apariția în interior a unor noi colectori de informații¹.

Noțiunile de transfer sunt reprezentate de decizii majoritare și consensuale, reprezentare, poliarhie și opoziție, autoritate legitimă, transparență și discursivitate, grupurile de lobby ajutând și din acest punct de vedere. Ele potențează reprezentarea astfel că prin prezența lor și prin informațiile pe care le furnizează, ele oferă posibilitatea ca oficialii să anticipeze cererile mult mai bine și mai eficient, stimulând totodată discursivitatea și reprezentativitatea discuțiilor, precum și a diferitelor state, regiuni, sectoare prin intermediul grupurilor de experți. Mai mult, grupurile de lobby contribuie și la mijloacele de luare a deciziei (folosind metoda consensuală), făcându-le pe acestea mai democratice. Multe valori democratice sunt îmbunătățite la nivelul UE prin intermediul grupurilor de lobby care sprijină, de multe ori datorită propriului interes, o mai mare autoritate legitimă, transparență și discursivitate. Numărul mare de grupuri de lobby contribuie la existența unei competiții strânse care va asigura mai multă informație, sprijin și experți, dar și o mai mare libertate de decizie².

Ca și în cazul noțiunii de input, și în acesta, grupurile de lobby pot avea efecte negative, precum faptul că nu valorizează democrația în sine ca un scop, ci ca un mijloc și nu vor fi interesate de creșterea reprezentativității sau transparenței atât timp cât ele sunt în câștig, deși există din nou metode de corecție. Acestea pot fi realizate prin interesul oficialilor de a face procesul decizional mult mai deschis și mai democratic, dar și prin activarea diferitelor tipuri de grupuri de lobby ce pot acționa ca o sursă de control social³.

Noțiunile de rezultat se exprimă prin proceduri decizionale ce sunt acceptate ca fiind corecte, politici populare, regula legii, guvernul limitat și responsabilitate. Calitatea bună a democrației din punctul de vedere al noțiunii de rezultat nu este meritul total al grupurilor de lobby în condițiile în care oficialii diverselor instituții contribuie la crearea legitimității, însă trebuie spus că de cele mai multe ori ei fac asta la presiunea pusă de grupurile de lobby. acestea fac lobby pentru o mai mare legitimitate și

¹ Idem.

² Van Schendelen R. (2010) *“More Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU”*, Amsterdam University Press, Amsterdam, p. 323-325.

³ Idem, p. 325.

reprezentativitate, punând presiune chiar pe Parlamentul European astfel încât acesta să se bazeze mai mult pe metoda de „*checks and balances*”. Ca și în cazul democrației în sine, grupurile de lobby nu văd legitimitatea ca pe un scop, ci ca pe un mijloc de a-și atinge interesele și tocmai de aceea pun presiune pe instituții, promovând totodată valori politice ce sunt simpatizate, precum piața liberă, coeziunea socială, durabilitatea. De asemenea, multe grupuri propun noi practici precum o mai bună reglementare, consultări deschise care devin la fel de acceptate la nivel european, sunt interesate de regula legi, multe dintre ele prezentându-se în fața Curții de Justiție și contribuind astfel la întărirea acestei reguli. Deși pot exista efecte negative și din perspectiva noțiunii de rezultat în sensul în care poate fi afectată legitimitatea UE ca urmare a faptului că grupurile de lobby pot identifica oportunități de a manipula valorile și metodele ce produc mai multă sau mai puțină legitimitate, se găsesc mecanisme de corecție și pentru acestea. Acestea sunt reprezentate de prezența tot mai multor grupuri care să exercite controlul, dar și de prudența pe care tot mai multe grupuri o adoptă pentru a evita scandalurile apărute ca urmare a unor rezultate ce nu se dovedesc a fi democratice¹.

Cetățenia, drepturile și libertățile reprezintă punctul central al noțiunii de feedback a democrației, iar în ceea ce o privește se poate observa din nou un impact pozitiv al lobby-ului asupra valorilor și metodelor, promovându-se valorile toleranței pentru oameni, dar și noi proceduri precum coeziunea socială și subsidiaritatea care să asigure o valoare mai bună a identității. S-au făcut presiuni astfel încât Comisia să invite tot mai multe grupuri de interese care să furnizeze informații și s-a făcut lobby pentru mai multe drepturi și libertăți. Pe de cealaltă parte, grupurile ce acționează în favoarea toleranței și a identității pot duce la apariția unor conflicte și confuzii culturale și sociale, în timp ce altele pot acționa împotriva drepturilor naționale. Aceste posibile efecte pot fi remediate printr-o acțiune din partea instituțiilor UE ce vor lua măsuri împotriva acestor efecte negative, prin controlul social, dar și prin căutarea de noi grupuri de sprijin și a unor noi potențiali clienți².

Ținând cont de cele enunțate mai sus, nu se poate vorbi de faptul că lobby-ul în sine și în mod singular contribuie la democrația UE datorită faptului că lobby-ul nu are un impact doar asupra acesteia, ci întărește integrarea europeană, creează standarde pentru promovarea bunăstării în UE, contribuie la stabilitatea acesteia, furnizează eficiență și eficacitate Comisiei prin informațiile pe care i le pune la dispoziție și influențează și realizarea politicilor, dar și pentru că democrația nu poate

¹ Van Schendelen R. (2010) *“More Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU”*, Amsterdam University Press, Amsterdam, p. 336-337.

² Idem, p. 338-340.

fi influențată doar de lobby, ci și de oficialii UE care iau diverse măsuri în această privință¹. Cu toate acestea, este evident, impactul pozitiv pe care lobby-ul o are asupra tuturor celor patru noțiuni ale democrației UE, potențând caracteristicile fiecăreia dintre acestea.

Impactul pozitiv al lobby-ului asupra acestor elemente poate fi îmbunătățit printr-o activare și profesionalizare a acestei activități și care va duce la o mai bună deschidere, legitimitate, reprezentativitate. De asemenea, creșterea numărului de grupuri de lobby ce devin mai active în managementul afacerilor publice reprezintă o metodă de profesionalizare ce va duce la efecte pozitive asupra democrației. Acest management al afacerilor publice cere și necesită o pregătire ridicată din toate punctele de vedere, transformarea informațiilor obținute în urma studierii cu atenție a mediului (a actorilor implicați și interesați, a dezbaterilor existente pe tema pe care te interesează, a agenților ce au rol în procesul decizional, a știrilor apărute pe acel subiect, s.a) într-o inteligență care să fie astfel folositoare demersului tău. De asemenea, ideea de management al afacerilor publice are în vedere o pregătire consistentă din punct de vedere al cunoștințelor și prudență în abordarea unei lupte externe². Obiectivul managementului afacerilor publice al Uniunii Europene este unul dual și are în vedere rezolvarea provocărilor negative și salvarea celor pozitive³.

Prin studierea atentă a mediului și a arenei Uniunii Europene, dar și prin prudența pe care se pune foarte mult accent, managementul afacerilor publice face ca acțiunea de lobby să fie realizată mai corect, pas cu pas și mult mai eficient, fapt ce contribuie semnificativ, dacă nu chiar decisiv, la atingerea scopului dorit și la realizarea unei acțiuni de lobby care să nu adâncească deficitul democratic și să nu afecteze în mod negativ democrația UE. Mai mult, aspectele mai puțin pozitive ale acțiunii de lobby pot fi corectate printr-o serie de mecanisme printre care se numără profesionalizarea, promovarea unei mai mari activități a grupurilor de interese naționale la nivelul UE, stabilirea unui birou la Bruxelles care să determine grupurile să acționeze prudent, atragerea tot mai multor grupuri de lobby la nivel european și determinarea acestora să fie active. Intrarea deschisă și competiția asigură promovarea democrației, iar împreună cu toate celelalte elemente contribuia la diminuarea și evitarea aspectelor negative pe care activitatea de lobby le poate aduce⁴.

¹ Idem, p. 340-341.

² Van Schendelen R. (2010) *More Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam University Press, Amsterdam, p. 52.

³ Idem, p. 211

⁴ Idem, p 341-346.

Concluzii

Având în vedere cele prezentate mai sus, este important de observat că lobby-ul contribuie la o serie de elemente precum integrarea europeană și eficientizarea procesului decizional, asigură inputul de legitimitate necesar instituțiilor UE, furnizează informațiile și resursele necesare, aduce cetățenii mai aproape de Uniune și contribuie la remedierea problemelor legate de deficitul democratic, constituind un liant între actorii decizionali și părțile interesate.

Toate aceste elemente pot beneficia de pe urma managementului afacerilor publice în condițiile în care grupurile de lobby profesionale sunt cele care contribuie masiv la democrația UE, bucurându-se în același timp de cel mai mare succes în influențarea Uniunii și având drept caracteristici prudența, respectarea celorlalți actori și întărirea mecanismelor de corecție¹.

Prin conștientizarea problemelor legate de deficitul democratic, instituțiile UE au început o colaborare cu diferitele grupuri de interese la nivel european care să contribuie la transparența procesului decizional și la legitimarea deciziilor din partea cetățenilor europeni. În ciuda complexității pe care o capătă procesul decizional odată cu integrarea grupurilor de interese, reprezentarea politică nu este posibilă fără acestea pentru că ele sunt cele care cresc calitatea democratică a reprezentării la nivel european². Mai mult, prin intermediul lobby-ului se înlătură barierele de participare a cetățenilor în cadrul procesului decizional, fapt ce face ca prin acest demers participativ și consultativ să fie evitat deficitul democratic.

Prezentarea multiplelor aspecte asupra cărora activitatea de lobby are un impact demonstrează complexitatea acțiunii pe care am analizat-o, dar și rolul pozitiv pe care aceasta îl are asupra acestora. Astfel că în urma acestui demers analitic și descriptiv prin care s-a observat potențarea de către lobby a caracteristicilor celor patru noțiuni ale democrației, dar și remedierea problemelor legate de deficitul democratic ca urmare a beneficiilor aduse procesului decizional, se accentuează și se argumentează ideea conform căreia lobby-ul are un impact pozitiv asupra democrației Uniunii Europene.

¹ Van Schendelen R. (2010) *“More Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU”*, Amsterdam University Press, Amsterdam, p. 350-353.

² Wessels, B. (1997) „Interest Group and Political Representation in Europe”, p. 21. <http://www.wzb.eu/~wessels/Downloads/ECPR97-3.pdf>

Referințe bibliografice:

1. Andersen, S. S. și Eliassen, K. A. (1996) “ *Introduction: Dilemmas, Contradictions and the Future of European Democracy*” în Andersen, S. S. și Eliassen, K.A. (eds.) “The European Union: How Democratic Is It?”, SAGE Publications, London: 1-11.
2. Baloșin, M. A. „*Analyzing EU’s Lobbying*”, Universitatea „Babes-Bolyai”, Cluj-Napoca: 1180-1192.
3. Bouwen, P. (2002) “*Corporate Union in the European Union: the logic of access*”, Journal of European Public Policy 9 (3) : 365-390.
4. Charrad, K. (2005) “*Lobbying the European Union*”, Westfälische Wilhelms-Universität Münster Nachwuchsgruppe „Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance“ Prinzipalmarkt 38, 48143 Münster, disponibil online http://nez.uni-muenster.de/download/Charrad_Literaturbericht_Lobbying_mit_Deckblatt.pdf .
5. Esenturk, N. (2009) “*Democracy in the European Union and the Treaty of Lisbon*”, Alternatives: Turkish Journal of International Relations, Vol. 8, Nr. 4 :1-19.
6. Follesdal, A. și Hix, S. (2005) “*Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*”, European Governance Paper EUROGOV: 1-27.
7. Greenwood, J. (2002) “*EU public affairs and the White Paper on Governance*”, Journal of Public Affairs, Vol.1, Nr.4, Vol.2, Nr.1, pag. 423-435.
8. Greenwood, J. (2004) “*The search for input legitimacy through organised civil society in the EU*” în: Transnational Associations (N. 2): 145-156.
9. Inanc, H. și Ozler, H. (2007) “*Democratic Deficit in the EU: Is there an institutional solution to over-institutionalization*”, Alternatives: Turkish Journal of International Relations, Vol.6, Nr. 1&2, pag 114-138.
10. Jancarik, P. “*Discussing Democratic Deficit in the European Union*”, Literature Review: 1-10.
11. Jensen, T. (2009) “*The Democratic Deficit of the European Union*”, Living Reviews in Democracy, Center for Comparative and International Studies, ETH Zurich and University of Zurich : 1-8, disponibil online <http://www.livingreviews.org/lrd-2009-2>.
12. Koeppl, P. (2001) „*The acceptance, relevance and dominance of lobbying the EU Commission- a first-time survey of the EU Commission’s civil servants*”, Journal of Public Affairs 1 (1): 69-80.
13. Milbrath, L. W. (1960) “*Lobbying as a Communication Process*”, Public Opinion Quarterly 24 (1): 32-53.
14. Offe, C. (1981) “*The attribution of public status to interest groups: Observations on the West German case*”, în Suzanne Berger

(Hrsg.), “Organizing interests in Western Europe”, Cambridge, Cambridge University Press: 123-158.

15. Peters, G. (2004) “*Interest Groups and European Governance: A Normative Perspective*” în Wonka, A. and Warntjen, A. (eds.) “Governance in Europe. The Role of Interest Groups”, Baden-Baden, Nomos: 56-64.

16. Saurugger, S. (2008) “*Interest Groups and Democracy in the European Union*”, West European Politics, Vol. 31, Nr. 6 : 1274-1291.

17. Stan, A. D. (2010) “*Lobbyocracy or is there a new layer of the EU policy making system?*”, The Romanian Review of European Governance Studies, Vol. 2, Nr. 4: 37-50.

18. Van Schendelen, R. (2010) “*More Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*”, Amsterdam University Press, Amsterdam.

19. Wessels, B. (1997) „Interest Group and Political Representation in Europe”, <http://www.wzb.eu/~wessels/Downloads/ECPR97-3.pdf> (accesat pe data de 11. 07. 2012).

20.