Facultatea de Ştiinţe Politice
Lucrări redactate pentru disciplina „Instituţiile Uniunii Europene”

Curtea de Justiţie a Comunităţilor Europene, tribunal internaţional sau naţional?

Alexandra BOGDAN

The Court of Justice, a National or International Tribunal?

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

Abstract: In ceea ce priveste natura institutiilor europene a existat dintotdeauna o disputa, mai ales intre sustinatorii curentelor federalist si interguvernamentalist sau interguvernamental si supranational. Una dintre institutiile care poate fi adusa astfel in discutie este si Curtea de Justitie a Comunitatilor Europene (CJCE), care reprezinta o institutie supranationala, cu anumite coordinate interguvernamentaliste. Aceasta isi judeca statutul de tribunal international versus tribunal national, dar si supranational. In aceasta lucrare ma voi referi cu precadere la prima disputa: Curtea de Justitie este un tribunal national sau unul international? Pentru a raspunde la aceasta intrebare, voi aduce in discutie atat jurisdictia Curtii, cat si alte aspecte de ordin organizatoric.

Cuvinte cheie: Institutii, Curtea de Justitie, Interguvernamentalism, supranationalism, tribunal national/ international/ supranational, jurisdictie, legitimitate, transfer de putere.

Instituţiile europene au fost din totdeauna pe lista subiectelor tabu datorită naturii lor bicefale. Fie că ne referim la Comisie, unde statutul de instituţie supranaţională se loveşte de caracterul interguvernamental, fie că ne referim la Consiliu care îşi împarte principiile între ideologia interguvernamentalistă şi cea interguvernamentalist-liberală, ideile sunt împărţite, iar dreptul la opinie face ca aceste discuţii să devină interminabile, existând argumente solide de ambele parţi .

Un astfel de caz îl putem întâlni şi la Curtea de Justiţie a Comunităţilor Europene (CJCE), pe care nu o putem cataloga ca fiind cea mai importantă instituţie, deoarece toate instituţiile Uniunii sunt la fel de importante, însă putem să îi atribuim un surplus de responsabilitate faţă de evoluţia sănătoasă a Uniunii Europene. Acesta îşi judecă statutul de tribunal internaţional versus tribunal naţional, cât şi pe cel supranaţional. În lucrarea de faţă, mă voi referi cu precădere la prima dispută în ceea ce priveşte

natura acestei instituţii: Curtea de Justiţie este un tribunal naţional sau unul internaţional? Pentru a răspunde la această întrebare voi aduce in discuţie atât jurisdicţia Curţii, cât şi alte aspecte de ordin organizatoric.

Cercetând teoria interguvernamentalistă, dar şi pe cea neofuncţionalistă, putem observa un caz similar celui al Comisei: CJCE reprezintă o instituţie supranaţională, cu anumite coordonate interguvernamentaliste. Prin neoinstituţionalism se înţelege transpunerea politicilor pluraliste de la nivel naţional la nivel internaţional, în scopul realizării unui sistem politic, dar şi social, intern. În cadrul acestei teorii se dezvolta conceptul de supranaţional. Interguvernamentalismul, însă, consideră că singurul actor important este statul, iar relaţiile la nivel internaţional sunt realizabile doar prin intermediul guvernelor naţionale.[1]

Pentru început voi face referire la metodologia pe care o voi folosi şi anume, analiza de document, pornind de la simple dicţionare până la ample studii pe tema Curţii de Justiţie a Comunităţilor Europene

Curtea de Justiţie a Comunităţilor Europene reprezintă instituţia de natura juridică, a cărei principală sarcină este să vegheze asupra modului corect de aplicare a dreptului comunitar european, prin acest lucru înţelegându-se atât dreptul primar, cât şi cel derivat. Totodată, ea asigură interpretarea şi aplicarea dreptului intern al statelor membre şi dreptul internaţional, într-o manieră cât mai corectă.[2]

În ceea ce priveşte evoluţia sa, CJCE a prins contur prin Tratatul de la Paris, CECO, urmând să apară şi în Tratatul de la Roma, 1957, odată cu constituirea CEE şi CEEA. Momentul de curbură, însă, l-a reprezentat Tratatul de la Bruxelles, când CJCE devine unica instituţie juridică a celor trei formaţiuni CEEA, CEE, CECO. Un alt lucru merită menţionat, deoarece

[1] Wallace, Pollack, 2005
[2] Bărbulescu, 2008,p313

conform Eurobarometrului informaţia pare sa fie plină de lipsuri[1], CJCE îşi are rezidenţa în Luxemburg. În componenţa sa, Curtea reuneşte 8 avocaţi generali şi 27 de judecători, fiecare aparţinând unui stat membru - deşi în tratate nu se face nici o precizare cu privire la ţara de origine a fiecărui judecător - , iar din rândul acestora din urmă se alege un Preşedinte.[2]

CJCE se poate asemăna cu o curte supremă de justiţie, capabilă să asigure un cadru cuprinzător de jurisprudenţă, precum şi să rezolve disputele, atât în cauze înaintate prin intermediul instanţelor naţionale, cât şi în cele înaintate direct acesteia. Fac aici o paranteză prin care să subliniez că aceasta reprezintă doar o comparaţie, CJCE nu este sinonim cu nici un alt tribunal. CJCE nu este nici Curtea Drepturilor Omului, nici Curtea de Justiţie Internaţionala.[3] Tratatul de la Maastricht a oferit Curţii autoritatea de a aplica amenzi guvernelor statelor membre pentru neaplicarea si neconcordanţa cu dreptul comunitar european, putând sa pretindă daune de la statele în culpă. Instanţele examinează cauzele in mod public, dar deliberarea se face în particular, utilizând uneori votul majoritar.[4]

În anii ’60 dreptul comunitar european a beneficiat de cristalizarea unor principii cheie: supremaţia acestuia asupra drepturilor statelor membre, efectul său direct şi doctrina proporţionalităţii şi a nediscriminării. Totuşi, dat fiind faptul că fiecare judecător, în practică, aparţine unei ţari, exista factori politici pregnanţi care tind să atenueze impactul Comisiei, prin interpretarea mai mult sau mai puţin rigidă a articolelor consemnate în tratate. Odată adoptate, deciziile CJCE trebuie transpuse în dreptul naţional in funcţie de legislaţia in vigoare a fiecărui stat, insa acesta adaptare sa nu depăşească limitele stabilite de CJCE[5].

[1] Gibson and Caldeira, 1998, pag 72
[2] Bărbulescu, 2008, p317
[3] Gibson and Caldeira,1998, pag 72
[4] Wallace, 2004, 25-27
[5] ibidem

Prin apelarea la dreptul internaţional, CJCE se obliga să observe respectarea obligaţiilor pe care statele membre şi le asumă prin angajarea în anumite acorduri internaţionale, dar şi să se asigure de compatibilitatea dreptului comunitar cu anumite înţelegeri internaţionale semnate de anumite guverne înainte de aderare. Considerentele dreptului naţional pe care şi le-a asumat implică garantarea implementării dreptului comunitar in cel intern prin instituţiile Uniunii Europene, dar si rezolvarea neconcordantelor dintre cele doua tipuri de legislaţie.[1]

Exista o problema in ceea ce priveşte legitimitatea CJCE. Multe atribuţii, dar puţine responsabilităţi, ar zice unii. Din acest punct de vedere, am putea asemăna CJCE cu un tribunal naţional. În niciunul dintre cazuri nu întâlnim metoda de alegere electorala a judecătorilor. Ca şi in cazul Comisiei, judecătorii Curţii sunt numiţi de către reprezentantul fiecărui guvern, nu aleşi, iar mandatul lor este pe termen de 6 ani. Totuşi, statutul lor este de independent fata de tara de provenienţă, ei nereprezentând interesul tarilor, ci al comunitarii europene[2], statut care ar putea sa justifice ideea de a nu fi aleşi. Ar mai fi de consemnat un lucru în legătură cu ordinea judecătorilor. Practic, prin faptul ca fiecare tara îşi trimite un judecător la CJCE se asigură reprezentarea fiecărui stat de drept şi, deci, un bun cadru de interpretare corecta a drepturilor naţionale.

În materie de legitimitate putem vorbi de un transfer al instanţei supreme din fiecare ţară către CJCE[3], deoarece cum am mai menţionat, în cadrul Curţii, statele nu sunt singurii actori care iau parte la litigii, la ele adăugându-se persoanele juridice, persoanele fizice etc. Aici am putea vedea o rupere de tiparul tribunalului internaţional, care judecă doar litigiile dintre state (a se vedea cazul Curţii Internaţionale de Justiţie). Dacă ne referim strict la

[1] Bărbulescu, 2001, p111-112
[2] Bărbulescu,2008, p 318
[3] Gibson and Caldeira, 1998, 71

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

Organizarea CJCE se face fie în sesiuni plenare, la solicitarea oricărei părţi dintr-un litigiu, judecătorii fiind întotdeauna în număr impar, trei sau cinci pentru fiecare complet de judecata, fie in Secţii, alcătuite din trei, cinci sau şapte judecători.[1] Aici se deosebeşte de tribunalul naţional din majoritatea statelor comunitare , unde numărul judecătorilor variază in funcţie de gravitatea litigiului .

Putem asemăna CJCE cu un tribunal naţional din punctul de vedere al ierarhizării. Deşi în cazul CJCE se vorbeşte mai mult de o împărţire a sectoarelor cu Tribunalul de Prima Instanţa (TPI), tocmai din jurisdicţia obligatorie şi exclusiva reiese statutul său de tribunal de recurs, deoarece, în cazul în care una dintre părţile unui caz judecat de TPI este nemulţumită, acesta poate face recurs la CJCE. Tribunalul naţional *reprezintă instanţa judecătorească, care judecă în primă instanţă procesele şi cererile date prin lege în competenţa lui. Ca instanţă de apel, judecă apelurile declarate împotriva hotărârilor pronunţate de judecători în prima instanţă, iar ca instanţă de recurs, judecă recursurile declarate împotriva hotărârilor pronunţate de judecătorii care, potrivit legii, nu sunt supuse apelului”* (Pitulescu et al, 1997, p 505).

O similitudine cu tribunalul internaţional este cea a jurisdicţiei teritoriale. Daca tribunalele naţionale sunt repartizate teritorial, în funcţie de împărţirea administrativa a regiunilor din fiecare ţară, tribunalele internaţionale şi CJCE reprezintă o singura unitate fizica, responsabilă de toate cazurile sesizate.

*

[1] Bărbulescu,2008, 320

Făcând un calcul a celor prezentate se poate observa că asemănările dintre CJCE si un tribunal naţional sunt pregnante, însa nu putem ignora că, detaşat, caracterul internaţional al acestei structuri comunitare îşi spune cuvântul în nenumărate situaţii la care dreptul naţional nu ar putea sa răspundă. Este normat, totuşi, ca instanţele naţionale ale statelor membre sa influenţeze Curtea de Justiţie a Comunităţilor Europene; s-a vrut o structura supranaţionala care sa înglobeze si sa răspundă la diversele cerinţele şi nevoi naţionale într-un mod unitar.

Bibliografie:

1. BARBULESCU, I.G., 2001 *Uniunea Europeana - Aprofundare si Extindere: De la Comunitatile Europene la Uniunea Europeana*, Ed TREI, BUCURESTI

2. BARBULESCU, I.G., 2008 *Procesul decizional in Uniunea Europeana* Ed POLIROM, BUCURESTI

3. GIBSON, J., CALBEIRA, G.A. 1998, „Changes in the Legitimacy of the European Court of Justice: a post-Maastricht analysis”, *British Journal of Political Science*, vol 1., http://www.jstor.org/stable/194157. Accessed: 08/01/2009 16:48

4. PITULESCU, I. , ABRAHAM, P., DERŞIDAN, E., RANETE, I., 1997 *Dicţionar de termeni juridici uzuali - Explicativ-practic* Ed NATIONAL, BUCURESTI

5. VOICAN, M., BURDESCU, R., MOCUTA, G., 2000 Curti internationale de justitie, Ed ALL BECK, BUCURESTI

6. WALLACE, H., WALLACE, W. 2004 *Procesul politic in Uniunea Europeana*, Ed. ARC, BUCURESTI

7. WALLACE, H., WALLACE, W. , POLLACK, M., 2005 *Elaborarea politicilor in Uniunea Europeana*, Institutul European din Romania, BUCURESTI

Consiliul Uniunii Europene între interguvernamentalism şi supranaţionalism

Alexandru CLAIN

The Council of the European Union between Intergovernmentalism and Supranationalism

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

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

Cuvinte cheie: Consiliul Uniunii, instituţie supranaţională, conferinţă interguvernamentală, neofuncţionalism, interguvernamentalism, spillover

Încă de la fondarea Comunităţilor Europene prin Tratatul de la Roma în anul 1959 a existat o discuţie amplă asupra aspectelor supranaţionale şi interguvernamentale presupuse de aceste comunităţi. Mulţi dintre liderii statelor membre nu erau de acord să îşi delege suveranitatea unor instituţii supranaţionale, astfel încât procedurile din cadrul comunităţilor erau lente şi ineficiente.

Această dispută între supranaţional şi interguvernamental poate fi analizată şi in cadrul Consiliului Uniunii Europene. Astfel, ipoteza principală de la care voi porni este aceea că Consiliul Uniunii Europene (denumit de asemenea şi Consiliul de Miniştri) poate fi considerat atât o conferinţă interguvernamentală, cât şi o instituţie supranaţională. Principala metodă pe care o voi folosi în cadrul demonstraţiei este aceea a analizei de document, cu ajutorul căreia să realizez o analiză comparativă a Consiliului din punct de vedere al interguvernamentalismului liberal şi al neofuncţionalismului.

Pentru început, consider că este necesar să trec în revistă principalele caracteristici şi funcţii ale Consiliului Uniunii. În primul rând, în urma Tratatului de Fuziune din 1965, există un singur Consiliu al Comunităţilor Europene. Totuşi, în ciuda acestui fapt, putem remarca şi în prezent un set de activităţi diferenţiate în cadrul Consiliului, astfel încât anumite decizii sunt luate, în funcţie de domeniu, prin prisma tratatului constitutiv al comunităţii europene care este afectată de măsura respectivă (CE, respectiv Euratom).

De regulă, Consiliul este alcătuit din reprezentanţii guvernelor statelor membre, însă modul în care aceştia sunt aleşi diferă în funcţie de problema care este discutată în cadrul Consiliul respectiv. Din aceasta cauză, Consiliul s-a văzut nevoit să realizeze *configuraţii specializate în funcţie de domeniu*[1], acesta împărţindu-se astfel în numeroase grupuri de lucru. Printre cele mai

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

importante care trebuie menţionate sunt Consiliul pentru Afaceri Generale şi Relaţii Externe (CAGRE), care este compus din miniştrii de externe ai statelor membre, Consiliul de Afaceri Economice şi Financiare (Ecofin), alcătuit din miniştrii de finanţe ai statelor membre. Lucrările Consiliului sunt pregătite de Comitetul Reprezentanţilor Permanenţi (COREPER), compus din şefii (COREPER II) şi adjuncţii (COREPER I) reprezentanţelor permanente ale statelor membre la Bruxelles. Totuşi, trebuie să remarcăm faptul că multiplicarea configuraţiilor Consiliului a generat multe critici cu privire la fragmentarea activităţii, cauzând astfel un efort de reducere a numărului de configuraţii distincte.[1]

Consiliul are competenţe politice şi normative atât ca instituţie a Comunităţilor Europene, cât şi ca organ responsabil de înfăpturirea politicilor de politică externă (PESC) şi internă (JAI).[2] Cu alte cuvinte, deşi este o instituţie comunitară, Consiliul reprezintă şi interesul statelor membre. Din acest lucru putem deduce o natură dual a Consiliului, şi anume aceea de instituţie comunitară, în măsura în care activitatea sa este reglementată prin dreptul comunitar, care îi recunoaşte atribuţii şi competenţe proprii a căror exercitare este reglementată de norme comunitare, şi de instituţie de reprezentare a statelor membre[3].

Prin urmare, Consiliul Uniunii Europene poate fi considerat atât o instituţie cu competenţe supranaţionale, cât şi o conferinţă interguvernamentală. Totuşi, trebuie remarcat faptul că unele decizii din cadrul Consiliului nu sunt luate prin unanimitate, că acordurile din Consiliu nu trebuie ratificate de parlamentele naţionale, şi că unele decizii ale acestuia generează drepturi şi obligaţii directe pentru statele membre, lucruri din care rezultă că acesta este *mai mult decât o organizaţie internaţională clasică.*

[1] *Idem*, p. 54-55
[2] Bărbulescu, Iordan Gheorghe, 2008, *Procesul decizional în Uniunea Europeană*, Polirom, p. 230
[3] *Idem*, p. 231

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

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

Din punct de vedere al procedurii de vot, aceasta poate fi împarţită în trei categorii, şi anume: votul prin unanimitate, votul prin majoritate calificată şi votul prin majoritate simplă. Dintre acestea, votul cu majoritate simplă este cel mai puţin folosit, observându-se de-a lungul evoluţiei Consiliului o răspândire a domeniilor în care se votează prin majoritate calificată, acest lucru reliefând aspectul supranaţional al instituţiei. Astfel, votul prin majoritate calificată a devenit regula formală în domeniile în care regimul comunitar există în mod tradiţional, în timp ce unanimitatea este o cerinţă în domeniile în care regimurile UE sunt embrionare, ori acolo unde guvernele şi-au păstrat cu tenacitate controlul asupra procesului.[3] Astfel, din faptul că votul prin unanimitate încă se aplică în anumite domenii de decizie putem concluziona că există o dimensiune interguvernamentală a Consiliului, deoarece statele membre îşi pot exprima propria voinţă, deşi teoretic ar trebui să urmărească doar obiectivele supranaţionale ale Uniunii.

[1] Bărbulescu, Iordan Gheorghe, 2008, *Procesul decizional în Uniunea Europeană*, Polirom, p. 231
[2] *Idem*, p. 233
[3] Wallace, H., Wallace W. şi Pollack, M. A, 2005, *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, Ed. a V-a, Bucureşti, Institutul European din România, p. 58

Un alt aspect important din cadrul procedurii de vot a Consiliului de Miniştrii este şi ponderarea voturilor în funcţie de populaţie şi de alte criterii. Ideea care stă la baza acestui principiu este că se dorea evitarea situaţiilor în care se puteau adopta decizii care nu erau conforme cu dorinţele tuturor statelor membre ale Uniunii Europene, indiferent că era vorba despre *state mari, mici sau mijlocii, nordice sau sudice, vechi sau noi.*[1] Din acest lucru, putem constata încercarea Consiliului de a evita să devină doar o simplă conferinţă interguvernamentală, dorind să tindă mai mult către aspectul supranaţional al instituţiei, deoarece se consideră că trebuie să primeze interesul general al Uniunii şi nu interesul particular al statelor membre. Totuşi, în ciuda acestui fapt, în practică se realizează coaliţii pentru adoptarea unor anumite măsuri, statele membre fiind nevoite să îşi aleagă cu atenţie aliaţii pentru a se afla în tabăra câştigătoare. Din acest lucru nu se poate deduce decât faptul că în ciuda tendinţei de accentuare a supranaţionalismului, Consiliul are şi o componentă interguvernamentală.

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

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

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

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

În încercarea de a evita formarea acestor alianţe, în cadrul Consiliului s-a introdus o nouă formulă de vot, şi anume aceea a triplei majorităţi calificate. Astfel, într-o primă etapă se realizează o reponderare a voturilor, statele mari cum ar fi Germania, Franţa, Italia obţinând 29 de voturi în loc de 10. Această reponderare este însoţită de încă două condiţii. În primul rând, orice decizie adoptată trebuie să aibă susţinerea majorităţii statelor membre, ceea ce duce la apariţia unei “minorităţi de blocaj”. A treia condiţie este că orice decizie adoptată trebuie să fie susţinută de statele care reprezintă cel putin 62% din populaţia Uniunii.[1] Din acest punct de vedere, consider că această ultimă clauză trage înapoi Uniunea Europeană, deoarece Germania obţine un avantaj semnificativ din cauza ponderii populaţiei sale, putând cu uşurinţă să blocheze anumite decizii.

Pentru a evidenţia şi mai bine caracterul dual al Consiliului Uniunii, voi încerca să realizez o analiză a activităţii acestuia din punctul de vedere a două teorii ale integrării, şi anume interguvernamentalismul liberal al lui Moravcsik şi neofuncţionalismul.

Teoreticianul care pune bazele interguvernamentalismului liberal este Andrew Moravcsik, acesta construind un model bazat pe trei asumpţii principale pentru a descrie comportamentul statelor în cadrul sistemului internaţional. Astfel, o primă asumpţie este aceea că *principalii actori internaţionali sunt indivizii şi grupurile private, care, fiind raţionali şi reticenţi să îşi asume riscuri, caută să îşi promoveze diferitele interese.*[2] Astfel, într-o primă fază, se observă accentul pus pe individ, şi pe competiţia puternică ce are loc pentru promovarea intereselor individuale. Cea de-a doua asumpţie

[1] Defarges, Philippe, 2002, *Institutiile europene*. Amacord,p. 51
[2] Moravcsik, Andrew, 1997, ‘Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics’ , *International Organization*, Vol. 51, No. 4 , p. 516

este aceea că *statele reprezintă un subset al societăţii, ale cărui preferinţe sunt preluate de oficialităţile statului, acestea definind un set de preferinţe naţionale.*[1] Cu alte cuvinte, statul are un rol central în agregarea preferinţelor, acestea fiind mai departe reprezentate în cadrul sistemului de relaţii internaţionale. Ultima etapă presupune faptul că *configuraţia de preferinţe interdependente ale statelor modelează comportamentul statelor*[2]. Astfel, în cadrul unui sistem internaţional care este anarhic, statele încearcă să identifice potenţialii actori care au interese similare cu ale sale, adoptând un set de acţiuni pentru a agrega aceste preferinţe şi a crea alianţe în cadrul sistemului internaţional.

Analizând acest model propus de Moravcsik, Polack evidenţiază faptul că acesta se aplică în cadrul Uniunii Europene, tot in trei etape, şi anume: formarea preferinţelor naţionale; un model interguvernamental de negociere la nivelul UE; o perspectivă a alegerii instituţionale, subliniind rolul instituţiilor internaţionale în furnizarea unor “angajamente credibile” pentru guvernele statelor membre[3].

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

[1] *Idem*, p. 518
[2] *Idem*, p. 520
[3] Wallace, H., Wallace W. şi Pollack, M. A, 2005, *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, Ed. a V-a, Bucureşti, Institutul European din România, p. 17

argumentează că prin punerea în comun şi delegarea suveranităţii, statele membre încearcă să se angajeze în mod credibil faţă de promisiunile făcute reciproc, de exemplu prin monitorizarea respectării de către state a acordurilor internaţionale.[1]

Interguvernamentalismul liberal ne poate ajuta să înţelegem de ce Consiliul Uniunii are o dimensiune interguvernamentală semnificativă. Astfel, o primă idee este aceea că deşi reprezentanţii nu adoptă teoretic decizii decât ca “membrii ai Consiliului”, fiecare dintre aceştia vine cu un set de preferinţe creat pe plan intern, ei fiind numiţi de către guvernele statelor membre şi nu de către o instituţie comunitară, aşa cum se întâmplă de exemplu în cadrul Comisiei. În al doilea rând, trebuie remarcat faptul că în cadrul Consiliului se adoptă şi decizii în domeniile PESC şi JAI, care nu sunt comunitarizate, neaparţinând astfel dimensiunii supranaţionale a Uniunii Europene. De cele mai multe ori, acordurile la care se ajunge sunt *produsul alegerilor intenţionate dintre (şi al interacţiunilor strategice între) actorii relevanţi*.[2] Cu alte cuvinte, procedura de adoptare a acordurilor este similară cu cea dintr-o conferinţă interguvernamentală, fiind necesare negocieri prealabile şi încheieri de alianţe pentru a adopta o anumita politică. Un alt aspect foarte important care trebuie discutat este acela al procedurii de vot şi al implementării deciziilor. Astfel, orice decizie luată de Consiliu este obligatorie pentru fiecare stat membru. Totuşi, în majoritatea domeniilor în care se iau decizii se foloseşte regula majorităţii calificate, ceea ce înseamnă că anumite state pot încheia diferite alianţe pentru a obţine o decizie favorabilă într-un domeniu de care sunt expres interesate, primind

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

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

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

În concluzie, prin prisma interguvernamentalismului liberal al lui Moravcsik, Consiliului Uniunii este prin excelenţă asemenător unei conferinţe interguvernamentale. Totuşi, această teorie a fost intens criticată, şi din aceasta cauză voi încerca să analizez Consiliul şi din prisma unei alte teorii a integrării, şi anume neofuncţionalismul.

Bazele teoriei neofuncţionaliste a integrării regionale au fost puse de către Ernst Haas în lucrarea “The uniting of Europe”. Teoria neofuncţionalistă aplicată Uniunii Europene se centrează pe trei aspecte principale, şi anume: efectul de “spillover” sau “difuzare funcţională”, transferul de loialităţi la nivel supranaţional şi rolul grupurilor supranaţionale de interese şi al elitelor. Astfel, Haas porneşte de la ideea că economia a fost una dintre principalele cauza ale integrării în cadrul Uniunii Europene. Integrarea economică într-un anumit domeniu avea un efect de spillover, acesta ducând în cele din urmă

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

la o integrare politică mai puternică. Totuşi, Haas observă faptul că *gradul de funcţionalitate specifică al problemei economice este în strânsă legătură cu intensitatea procesului de integrarea*[1]. Mai mult decât atât, Haas concluzionează că *pentru a avea potenţialul de a se difuza în alte domenii vitale, o problemă trebuie să fie atât specifică cât şi importantă din punct de vedere economic.*[2] În plus faţă de Haas, George (1991) identifică şi conceptul de “difuzare politică”, prin care atât actorii supranaţionali, cât şi cei subnaţionali (grupuri de interes) crează presiuni suplimentare în direcţia integrării.[3] Astfel, ne putem gandi la grupurile de lobby care pot exercita o influenţă puternică asupra anumitor politici care se pot adopta la nivelul Uniunii Europene.

Cel de-al doilea element central al teoriei neofunţionaliste este acela al transferului de loialităţi la nivel supranaţional. Astfel, Haas susţine faptul că *naţiunile europene trebuie să îşi transfere o anumită parte a drepturilor lor suverane pentru a-şi asigura acţiunea comună politică şi economică cu scopul integrării şi dezvoltării propriilor resurse.*[4] În această situaţie, statele se văd nevoite să renunţe la suveranitatea lor în anumite sectoare, punându-se astfel pe prim plan binele comunităţii şi nu cel individual.

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

[1] Haas, Ernst, 1961, ‘International Integration: The European and the Universal Process’, *International Organization*, Vol. 15, No. 3, p. 372
[2] *Idem*
[3] Wallace, H., Wallace W. şi Pollack, M. A, 2005, *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, Ed. a V-a, Bucureşti, Institutul European din România, p. 17
[4] Haas, Ernst, 1948, ‘The United States of Europe’, *Political Science Quarterly*, Vol. 63, No. 4, p. 533

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

Să analizăm în continuare cum se poate aplica teoria neofuncţionalistă Consiliului Uniunii Europene. În primul rând, se poate lua în discuţie aspectul transferului de loialităţi. Astfel, după cum am evidenţiat anterior, deciziile Consiliului sunt obligatorii pentru toate statele membre. În acest fel, statele trebuie să renunţe la suveranitatea lor, şi să o transfere către instituţiile cu competenţe comunitare, cu scopul de a atinge un scop comun superior celor naţionale. Prin urmare, deşi în cadrul Consiliului putem considera că deciziile se iau prin realizarea unor negocieri şi acorduri interguvernamentale, aspectul supranaţional primează. Acest lucru se întâmplă din cauza faptului că anumite decizii care se iau în cadrul Consiliului pot afecta în mod negativ interesele unui anumit stat. Totuşi, indiferent de votul acestuia, dacă decizia se adoptă, el este obligat să o accepte ca atare şi să o implementeze, renunţând astfel la suveranitatea sa. În al doilea rând, trebuie să evidenţiem conceptul de spillover în cadrul Consiliului. Astfel, deşi există încă domenii în cadrul cărora se votează prin unanimitate datorită importanţei problemelor discutate, putem observa faptul că tendinţa generală este aceea de răspândire a votului prin majoritate calificată pentru adoptarea tuturor deciziilor. Deşi acest tip de vot a fost folosit iniţial într-un număr redus de sectoare, în perioada recentă de evoluţie a Consiliului acesta s-a extins, fapt din care putem deduce ca există un spillover funcţional care cauzează transferarea treptată a unor competenţe spre noi domenii. Mai mult decât atât, putem constata o dorinţă de trecere de la un nivel interguvernamental, în cadrul căruia deciziile se iau prin

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

unanimitate, la unul supranaţional, în care deciziile se iau prin majoritate calificată. În acelaşi sens, putem constata faptul că de-a lungul timpului competenţele Consiliului au crescut, manifestându-se şi în acest caz un spillover funcţional, ceea ce demonstrează faptul că Consiliul Uniunii Europene are şi importante aspecte supranaţionale.

Pe parcursul lucrării am evidenţiat modalitatea prin care Consiliul Uniunii Europene funcţionează, principiile şi regulile sale de bază. Am luat în discuţie modul de adoptare a deciziilor, tipul şi structura votului, care au o importanţă deosebită în determinarea naturii Consiliului. Cu ajutorul teoriei interguvernamentalismului liberal am încercat să evidenţiez trăsăturile Consiliului care îl fac să fie asemănător cu o conferinţă interguvernamentală, în timp ce, prin folosirea teoriei neofuncţionaliste, am încercat să evidenţiez aspectul de instituţie supranaţională a Consiliului, fiind evidentă o tranziţie de la modelul interguvernamental la cel supranaţional. Astfel, în concluzie, consideră că natura Consiliului este una complexă, acesta prezentând atât caracteristici interguvernamentale cât şi supranaţionale.

BIBLIOGRAFIE

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

2. Defarges, Philippe, 2002, *Instituţiile europene*. Amacord

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

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

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

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

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

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

9. Wallace, H., Wallace W. şi Pollack, M. A., 2005, *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, Ed. a V-a, Bucureşti, Institutul European din România

Instituţionalismul alegerii raţionale aplicat Consiliului Uniunii Europene (Consiliul de Miniştri)

Daniela DĂNILĂ

Council of the European Union from a Rational Choice Institutionalist Perspective

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

Abstract: Prezenta lucrare are in centrul dezbaterii Consiliul Uniunii Europene si Consiliul European analizate ca un intreg din perspectiva teoriei institutionalismului alegerii rationale. Voi incerca sa demonstrez prin intermediul teoriei mentionate calitatea Consiliului in cadrul Uniunii Europene de "guvern al Europei Unite". Voi realiza o scurta prezentare a Consiliului UE si a Consiliului European si a activitatii acestora, voi prezenta "jocul" in cadrul celor doua consilii in vederea aplicarii teoriei alese si de asemenea jocul dintre institutiile europene.

Cuvinte cheie: Consiliul Uniunii Europene, Consiliul European, teoria institutionalismului rational, "guvernul Europei Unite", institutiile Uniunii Europene, actorii internationali

Prezenta lucrare are în centrul dezbaterii Consiliul Uniunii Europene şi Consiliul European analizate ca un întreg din perspectiva teoriei instituţionalismului alegerii raţionale. Voi încerca sã demonstrez prin intermediul teoriei menţionate calitatea Consiliului în cadrul Uniunii Europene de “guvern al Europei Unite”. Motivul pentru care asociez Consiliului U.E şi Consiliului European calitatea de guvern constã în caracterul raţional pe care îl deţine Guvernul ca şi cadru reglator al intereselor diferitelor partide sau coaliţii de partide sau chiar într-o manierã *hard* de arenã de negociere a disputelor generate de preferinţele distincte ale actorilor. Pe de altã parte, analogia Consiliului cu un guvern naţional îşi are raţionamentul în tendinţa “familistã” a Uniunii europene de creare a unui suprastat la adãpostul federalismului interguvernamental. Aşa cum afirma Iordan Ghe. Bãrbulescu “este posibil ca peste 10-20 de ani sã putem vorbi şi despre saltul definitiv spre o Federaţie Europeanã, dar deocamdatã, metoda integrãrii supranaţionale practicatã în U.E exclude, prin definiţie, crearea unui supra-stat european şi dispariţia identitãţilor naţionale, identitatea europeanã fiind - formal- compusã din identitãţile statelor membre U.E”[1]

Prin guvern se înţelege acel aparat prin care organismul legiuitor îşi exercitã funcţiile şi autoritatea. Guvernul prin însãşi existenţa sa este un construct de naturã raţionalistã unde prin raţional se înţelege urmãrirea intereselor în funcţie de nevoile unei grupãri sau a alteia şi maximizarea beneficiilor. Iar la nivelul guvernului tocmai interesul este cel care guvernează prin intermediul partidelor politice reprezentate, conducând astfel la disputarea unui loc fruntaş pe “agenda politicã”. Dacã extindem acest concept Consiliului U.E, acesta - în raport cu Consiliul European - deţine atribuţii executive, însã în direcţiile propuse de cel dinainte. Cu alte cuvinte, Consiliul European îşi manifestã atribuţiile în sfera politicã la nivel de

[1] Iordan Ghe. Bãrbulescu, *U.E de la Naţional la federal,* Bucureşti: Tritonic, 2005, p. 35

dezbateri, negocieri, consens, în timp ce Consiliul U.E are o funcţie normativ-executivã, elaborând directive şi regulamente.

Într-o primă etapă voi realiza o scurtă prezentare a Consiliului U.E şi a Consiliul European şi a activităţii acestora. Consiliul U.E a apărut în urma tratatelor institutive ale Comunităţilor europene, aşadar cu implicaţii juridice majore întrucât îndeplineşte atribuţii de natură legislativă, decizională. “Consiliul este format din câte un reprezentant al fiecărui stat membru, la nivel ministerial, abilitat să angajeze guvernul acestui stat membru”[1]. Aceştia se reunesc în cadrul unui Consiliu General - “Consiliul Afacerilor Generale şi al Relaţiilor Externe” - ce reprezintă în general decizii de politică externă sau afaceri de interes general şi Consilii specializate pe anumite domenii cum ar fi în agriculturã, în transport etc., formate însă din miniştrii de resort, spre deosebire de reprezentantul din Consiliul General care este întruchipat în prezenţa ministrului de externe al guvernului statului membru respectiv.

Diferenţa dintre cele două consilii constă în absenţa acoperirii juridice a Consiliului European ca şi instituţie comunitară. Aceasta joaca importantul rol de “Conferinţă internaţională”, recunoscută juridic, în care se discută chestiuni politice. Această distincţie este importantă tocmai pentru că şi la nivelul unui guvern naţional astfel de dezbateri pe teme politice au loc la propunerile legislative sau la votarea unor legi. Or legislativul aparţine Consiliului U.E în cazul căruia “se poate spune că are legitimitatea specifică unei camere Superioare dintr-un parlament federal, cea căreia i se atribuie <<reprezentarea teritorialã>>”.[2]

În vederea aplicării teoriei alese voi prezenta “jocul” în cadrul celor două consilii, al U.E şi cel european, iar într-o secţiune redusă ca întindere, jocul dintre instituţiile europene.

[1] Augustin Fuerea, *Instituţiile Uniunii Europene*, Bucureşti: Universul Juridic, 2002, p. 51 *apud* Decizia nr. 95/1/CE, EURATOM, C.E.C.A, 1 ian. 1995 a Consiliului U.E
[2] Iordan Ghe. Bărbulescu, *Procesul decizional în U.E,* Iaşi: Polirom, 2008, p. 245

Dintre toate instituţiile U.E, Consiliile U.E şi cel European întrunesc cel mai bine criteriile teoriei alegerii raţionale de stabilire a contextului în care un actor naţional este raţional. Aşadar avem un cadru de desfăşurare al activităţilor şi competenţelor pentru reprezentanţii statelor membre-cele două consilii-, reguli de exercitare a acestora-tratatele şi dreptul comunitar- şi “pedepse”-sancţiunile- prevăzute în cazul nerespectării acestor reguli de către actorii naţionali. Conform teoriei alegerii raţionale, actorii sunt raţionali adică sunt capabili de calcule logice complexe, deţin cunoaştere comună, fiecare actor este conştient de raţionalitatea celuilalt, sunt în aceeaşi situaţie depinzând de o alegere, nu se pot face transferuri de beneficii, nu se pot folosi acorduri. Cu alte cuvinte, jucătorii intră în *dilema prizonierului*. Însă principala caracteristică a dilemei prizonierului este necooperativitatea. În această situaţie teoria alegerii raţionale, aşa cum este ea nu are aplicabilitate totală în cazul Consiliului European şi al Consiliului U.E tocmai pentru că o condiţie a desfăşurării activităţii este tocmai cooperarea. De aceea instituţionalismul alegerii raţionale îmblânzeşte teoria mai sus menţionată deşi are în centrul analizei tot individul raţional (statul) şi potenţialele coaliţii care le-ar putea face în dezbaterile Consiliului.

Conform instituţionalismului alegerii raţionale, actorii au puterea de “stabilire a agendei” proces prin care se înţelege stabilirea priorităţii problemelor înaintate spre dezbatere. Or, tocmai aceasta caracteristică este cea care acordă raţionalitate reprezentanţilor Consiliului în contextul dualităţii acestuia. Miniştrii reprezintă în primul rând interesele statului membru ceea ce conduce la crearea unor strategii prin care să se alterneze interesele membrilor sau să aibă loc un schimb echivalent - acest schimb e înţeles prin renunţarea pe termen scurt la interesele unui membru în favoarea unor beneficii pe termen lung de pe urma apartenenţei la Uniune[1]. Dacă ar fi să

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

ne luãm dupã R. Axelrod, strategia utilizatã ar fi cea Downing[1] în termenii alegerii raţionale. Şi dacã actorii ajung la cooperare şi compromis în situaţia în care nu sunt rãspunzãtori pentru un grup mic, ci pentru interesul unui stat, aceasta se datorează exclusiv existenţei unui „echilibru indus de structurã”. Cu alte cuvinte, structura Consiliului este de aşa naturã construitã încât afectează strategiile de acţiune ale reprezentanţilor statelor spre cooperare şi rotativã a intereselor. Consiliul nu-şi exercitã atributul de instituţie comunitarã decât ca şi catalizator al intereselor divergente ale statelor membre şi aceasta doar pentru a se urmãri obiectivele Uniunii Europene. Mai departe, în teoria alegerii raţionale se menţiona ca nu se fac acorduri sau transferuri de beneficii, reguli ce din nou nu au aplicabilitate în cazul Consiliului, întrucât acesta îşi cedează din atribuţii şi Comisiei, reprezentanţii statelor membre ajungând la acorduri pentru beneficii pe termen lung.

Asocierea Consiliului cu un guvern naţional poate fi privitã şi din perspectiva dezbaterilor cu caracter politic asupra felului cum ar trebui sã se facã guvernarea la nivelul Uniunii şi de cãtre cine. Reprezentativ ar fi jocul statelor membre în cadrul Consiliului. Astfel, Franţa “promotoare a integrãrii”[2], din motive de securitate, în principal, a susţinut mereu centralitatea Consiliului European considerând cã “Europa unitã trebuie sã fie condusã de [...] oameni care reprezintã legitimitatea naţionalã (preşedintele francez, cancelarul german, ministrul britanic...)”, întrucât traduce o viziune monarhicã a puterii, bazatã pe un grup mic de indivizi

[1] Strategie ce se referã la douã posibilitãţi: defectare sau cooperare. Regula centralã a strategiei este aceea a responsivitãţii - caracteristcã ce mi s-a pãrut relevantã pentru aplicarea pe Consiliu. Downing e strategie cooperativã, iertãtoare (adicã in cazul defectãrii multiple de cãtre celalalt jucãtor el tot va coopera daca acesta va coopera în final), dar nu iraţionalã, pentru cã dacã i se oferã posibilitatea acesta va defecta atât timp cât pe termen lung se oferã câştiguri. Ideea centralã este cã Downing acţionează alternând defectarea cu cooperarea în funcţie de posibilitatea de câştig pe termen lung.

[2] Philippe M. Defarges, *Instituţiile Europene*, Timişoara: Amarcord, 2002, p. 99

(...)”[1]. Această poziţie - susţinută şi de Marea Britanie, nu este împărtăşită de Danemarca sau de Germania care subliniază importanţa Parlamentului în vederea asigurării democraţiei în construcţia europeană. De asemenea, de urmărit este şi jocul de competenţe dintre instituţii unde se urmăreşte cine are cele mai importante şi cele mai multe competenţe în guvernarea Europei. Acesta este un joc de facturã strict raţionalistã, însă - cum am mai spus - structura U.E nu permite deţinerea puterii absolute de către o singură instituţie, prin urmare o parte din atribuţiile Consiliului au fost cedate Comisiei prin transferul de putere cf art. 145 TCE[2].

Prin urmare, ţinând cont de faptul cã cele douã consilii sunt formate din state ce pot fi percepute ca indivizi raţionali, de jocul dintre instituţii şi din interiorul celor douã Consilii, se poate afirma - cu limitele datorate “cruditãţii” Uniunii Europene ca si construct unitar şi divizării celor douã Consilii - cã ideea de consiliu este compatibilă cu modelul unui guvern naţional.

[1] Ibidem
[2] Iordan Ghe. Bărbulescu, *Procesul decizional în U.E,* Iaşi: Polirom, 2008, p. 250

Bibliografie:

1. AXELROD, Robert, *THE EVOLUTION OF COOPERATION,* Basic Books
2. BĂRBULESCU, Iordan,

- *UE, DE LA ECONOMIC LA POLITIC,* Tritonic, Bucureşti, 2002;
- *UE, DE LA NAŢIONAL LA FEDERAL,* Tritonic, Bucureşti, 2002;
- *PROCESUL DECIZIONAL ÎN U.E,* Polirom, Iaşi, 2008

3. DEFARGES, Philippe, Moreau, *INSTITUŢIILE EUROPENE*, Amarcord, Timişoara, 2002
4. FUEREA, Augustin, *INSTITUŢIILE UNIUNII EUROPENE,* Universul Juridic, Bucureşti, 2002

Consiliul Uniunii Europene, conferinţă interguvernamentală clasică

Ana- Maria GHIMIŞ

Council of the European Union, a Classic Intergovernmental Conference

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

Abstract:Din punct de vedere istoric, in relatiile internationale a existat dezbaterea dintre sustinatorii interguvernamentalismului si cei (neo)functionalisti. O ipoteza majora, pe care o vom aborda si in aceasta lucrare, este compromisul, pe care este alcatuita si Uniunea Europeana, care si-a dezvoltat atat latura supranationala, reprezentata mai ales de Comisie, cat si pe cea interguvernaentala, reprezentata de Consiliul UE, care este vazut astfel ca o conferinta interguvernamentala clasica.

Cuvinte cheie: Consiliul UE, conferinta interguvernamentala, interguvernamentalism, supranationalism, suveranitate, interesele statelor membre, unanimitate, diversitate.

Din punct de vedere istoric, latura relaţiilor internaţionale, inclusiv cea a integrării europene, a fost dominată de dezbaterile intense purtate între susţinătorii realismului, care au ajutat la dezvoltarea interguvernamentalismului şi adepţii pluralişti, care au dezvoltat funcţionalismul şi neofuncţionalismul. (Drăgan.2005.p.16)

În ceea ce priveşte originile interguvernamentalismului, acestea sunt regăsite în teoriile din relaţiile internaţionale, cu precădere în cea realistă. Teoreticienii celei din urmă consideră că statele-naţiune sunt elementele principale ale sistemului internaţional şi că eventuala dezvoltare a relaţiilor dintre ei, este rezultanta acţiunii guvernelor naţionale ale fiecărui stat în parte. (Drăgan.2005.p.23)

Interguvernamentalismul a fost teoretizat de către Stanley Hoffman (Drăgan.2005.p.23), care prin contrast cu abordarea de tip supranaţional, scoate în evidenţă *logica diversităţii,* demonstrând că statele, atunci când sunt implicate în domenii de maximă importanţă pentru interesul naţional, preferă să îşi menţină suveranitatea în procesul decizional, jucând astfel pe un teritoriu cunoscut. Această logică se referă la rolul, pe care statele îl deţin şi influenţa, pe care acestea o exercită, în domenii precum apărarea naţională, securitatea, relaţiile externe. Acestea trebuie să aibă dreptul de decizie în problemele esenţiale. De asemenea Hoffman (Păun et al.2005.p.232) face distincţia dintre „*high politics*” şi „*low politics*”, explicând astfel de ce în anumite domenii se face transferul de suveranitate de la nivel naţional la cel supranaţional, în timp ce în altele acest lucru nu este posibil, motivul stând în reticenţa statelor de a renunţa la anumite aspecte ale suveranităţii naţionale.

Interguvernamentaliştii sunt de opinie ca statele membre ale Uniunii Europene sunt deţinătoarele unice ale suveranităţii şi a deciziei asupra integrării. Aceştia şi-au concentrat atenţia asupra „conferinţelor interguvernamentale, care au condus la revizuirea tratatelor, asupra instituţiilor, care reprezintă statele, rolul acestor state membre în procesul decizional şi zonele politice care ţin de justiţie şi afaceri interne şi de politica externă şi de securitate comună”. (*Federalism şi interguvernamentalism in UE*.28.11.2007)

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

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

Principalul element al interguvernamentalismului este statul naţiune, care şi-a menţinut, îşi menţine şi îşi va menţine în continuare, în cadrul UE, suveranitatea naţională. Consiliul Uniunii sau Consiliul de Miniştri este una dinte cele cinci instituţii comunitare ale UE, fiind comun pentru cele două Comunităţi (CE şi CEEA). Acesta este format din miniştri sau personalităţi cu „rangul de ministru” delegaţi de către guvernele statelor membre, deci membrii acestuia nu sunt aleşi de către o altă instituţie a Uniunii aşa cum era normal, pentru a se menţine echilibrul dintre puterile decizionale din cadrul Comunităţilor, ci de către guvernele statelor membre. Deşi oficial nu sunt prevăzute limite stricte, s-a convenit să se facă o diferenţiere între denumirile reuniunii Consiliului. (Bărbulescu.2008.pp.229-237)

Astfel, sunt prevăzute nouă configuraţii ale acestuia (EUROPA, Instituţii şi alte organisme ale UE n.d.):

- Afaceri Generale şi Relaţii Externe
- Afaceri Economice şi Financiare (Ecofin)
- Justiţie şi Afaceri Interne
- Forţă de muncă, Politică Socială, Sănătate şi Protecţia Consumatorilor
- Competitivitate
- Transport, Telecomunicaţii şi Energie
- Agricultură şi Pescuit
- Mediu
- Educaţie, Tineret şi Cultură

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

Consiliul reprezintă la nivelul Uniunii interesele statelor membre. Pentru interguvernamentalişti, statele sunt principalii actori din domeniul relaţiilor naţionale, acestea nefiind guvernate, coordonate de către o altă entitate supranaţională, fiecare decizând dacă este în beneficul său să coopereze sau nu. Statele, de cele mai multe ori aleg să coopereze, înregistrând astfel anumite câştiguri, care nu îi determină să renunţe la suveranitate. Tocmai de aceea statele se regăsesc în interiorul unor instituţii de tip interguvernamental precum Consiliul de Miniştri. (Păun et al.2005.p.234)

Acesta are cele mai multe competenţe, de la cele decizionale, de coordonare, la cele normative, bugetare, executive, internaţionale şi de apărare şi impulsionare a dreptului comunitar (Bărbulescu. 2008.pp 243-257). Pentru interguvernamentalişti, instituţiile decizionale, punctele cheie ale unei organizaţii sunt cele mai importante, iar faptul că statele coordonează pe coordonatorul politicilor Uniunii Europene nu este o coincidenţă bizară, ci denotă împotrivirea acestora de a renunţa la postura de actori principali, care sunt ultimii şi cei mai importanţi factori de decizie. Tot ceea ce are loc în interiorul Comunităţilor, trebuie mai întâi aprobat de către Consiliu. (Hooghe.1999.p. 438)

De asemenea pentru interguvernamentalişti este important conceptul de „diversitate”, tocmai de aceea numărul de state membre este egal cu numărul miniştrilor dintr-un Consiliu, iar preşedinţia acestuia este deţinută timp de 6 luni, prin rotaţie de către fiecare stat membru. Pe conceptul de diversitate se pliază de asemenea şi faptul că membrii Consiliului sunt diferiţi, în funcţie de reuniune şi de tema dezbătută (dacă este vorba de agricultură, atunci cea mai indicată persoană ar fi ministrul agriculturii, dacă se doreşte o dezbatere pe teme financiare, persoana delegată de guvernul naţional va fi ministrul de finanţe ş.a.m.d) (Bărbulescu.2008.p.233).

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

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

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

Totuşi, prin „Compromisul de la Luxemburg”, orice stat are dreptul de a invoca intersul naţional, revenindu-se la unanimitate. Acest compromis a survenit crizei scaunului gol, în care Franţa, prin preşedintele ei de atunci, Charles de Gaulle, a început un boicot al întrunirilor Consiliului, deoarece nu a fost de acord cu înlocuirea totală a votului prin unanimitate. Compromisul a fost atins în 1966, când a fost introdusă condiţia de „interes naţional vital” al unui stat membru (Compromisul de la Luxembourg, euabc.com, n.d.). Folosindu-se de această condiţie, orice ţară poate invoca dreptul de veto, demonstrând bineînţeles acest lucru, prin motive obiective. Dar această condiţie este definită mult prea vag, problema fiind ridicată de foarte multe ori în discuţii, însă ea totuşi există şi în situaţia actuală a unei UE compusă din 27 de state membre. (Bărbulescu.2001.p.149)

Interguvernamentaliştii susţin că negocierile au loc la nivel de state. De cele mai multe ori, decizia se hotărăşte înainte de a avea loc Consiliul de Miniştri propriu-zis, statele deja negociind între ele şi ajungând la o înţelegere, făcând compromisuri pentru ca apoi să obţina alte avantaje (Păun et al.2005.pp.232-233)[1]. Interguvernamentaliştii susţin că statele îşi

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

urmăresc propriul beneficiu, interesul naţional, unic, fiind superior celui supranaţional, comun (Wallace,H., Wallace, W. 2004.p.58)[1].

De foarte multe ori, punctul slab al Consiliului a fost identificat în nepermanenţa lui, acest lucru apropiindu-l şi mai mult de o conferinţă interguvernamentală clasică. Totuşi această problemă a fost rezolvată în momentul apariţiei COREPER, acesta având drept scop „*pregătirea sesiunilor Consiliului şi realizarea activităţii pe care acesta i le atribuie*”. (Bărbulescu.2008.p241)

Aşadar, Consiliul Uniunii Europene, pare a fi un for de apărare a intereselor statelor membre, care doresc să negocieze cu alte state pentru a obţine un beneficiu, având posibilitatea de a reveni la unanimitate atunci când consideră că le-a fost afectat interesul vital naţional în orice situaţie. Fiind un sistem anarhic, în cele mai importante domenii deciziile se iau prin unanimitate, miniştrii având posibilitatea de a hotărî direcţia spre care se îndreaptă întreaga Uniune. Dar, faptul că nu toate decizii se iau prin unanimitate, că valoarea voturilor nu este egală în cazul majorităţii calificate, că deciziile adoptate aici nu trebuie ratificate de către guvernele statelor membre şi că unele acte ale sale generează drepturi şi obligaţii directe pentru statele membre, fac din Consiliul de Miniştri mai mult decât o conferinţă interguvernamentală clasică, dar nu neapărat o instituţie

Spaniei, abandonându-se planul iniţial de includere a obligativităţii unui „contract de integrare” pentru imigranţi. Acest pact a fost considerat o victorie a Franţei, el fiind susţinut de către Sarkozy, încă din campania sa electorală, victorie ce a fost obţinută prin negocierea cu alte state, în special Spania *("Pactul European asupra Imigratiei" făcut public*. 08.07.2008).

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

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

Bibliografie:

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

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

Evoluţia competenţelor Comisiei Europene

Monalisa GIUGLEA

The Evolution of the Competences of the European Commission

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

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

Abstract: Lucrarea de faţă îşi propune să prezinte evoluţia competenţelor Comisiei Europene din 1965, de la semnarea Tratatului de fuziune de la Bruxelles până în 2000 odată cu semnarea Tratatului de la Nisa. Încep prin prezentarea rolului Comisiei în cadrul sistemului instituţional al Uniunii Europene, definesc noţiunea de "competenţă" şi explic modul în care instituţia a evoluat, în paralel cu necesitatea de progres a Uniunii Europene. Prezint teorii existente în literatura de specialitate cu privire la acest subiect, urmând ca, în final, să expun potenţiale schimbări aduse prin Tratatul de la Lisabona în ceea ce priveşte competenţele Comisiei. Consider relevantă această temă prin faptul că ajută la înţelegerea relaţiei dintre extinderea Uniunii Europene şi modificările aduse tratatelor şi, implicit, prin acestea, Comisiei Europene în particular.

Cuvinte cheie: instituţii, competenţe, reformă, Comisie Europeană, tratat de fuziune, Actul Unic European, Tratatul Uniunii Europene, Amsterdam, Nisa, Lisabona, legislaţie, construcţie comunitară, caracter supranaţional.

Ipoteză de cercetare: Evoluţia competenţelor Comisiei Europene este o urmare a necesităţii de progres permanent şi de extindere a Uniunii Europene.

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

Prezentarea şi clarificarea conceptelor. Conform www.dexonline.ro, " competenţa" se referă la o " capacitate a unei autorităţi, a unui funcţionar etc. de a exercita anumite atribuţii". Fiecare dintre instituţiile Uniunii Europene, în funcţie de rolul său, are atribuite o serie de competenţe specifice pe care le exercită conform legislaţiei în vigoare, în baza tratatelor. Instituţiile folosindu-se de competenţele ce le sunt repartizate au menirea de a veghea la respectarea legislaţiei Uniunii, ajută la o mai bună organizare în interiorul său ceea ce contribuie la evoluţia acesteia, la îndeplinirea cu succes a obiectivelor sale. Competenţele bine delimitate prin cadrul legislativ pentru fiecare din instituţii cât şi stabilirea unor conexiuni între acestea creează un mecanism care asigură funcţionarea lor. Există o relaţie clar definită între cele trei concepte la nivelul aplicabilităţii lor, o relaţie circulară, dacă se poate să o denumesc în acest fel întrucât prin tratate se deleagă responsabilităţi instituţiilor şi membrilor acesteia, urmând ca, prin raportarea la acestea, instituţiile să asigure respectarea tratatelor, aceasta fiind principala lor misiune. Este important de menţionat faptul că "instituţiile pot exercita doar acele competenţe care le-au fost atribuite prin tratate, ele neputând să emită actele normative sau deciziile pe care le consideră oportune sau necesare -

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

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

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

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

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

1. rolul de iniţiativă - cu referire la propunerile legislative făcute de Comisie;
2. rolul administrativ - prin prisma existenţei comisarilor care se ocupă de anumite portofolii,

în funcţie de competenţele ce le revin;

3. rolul de mediere - propunerile legislative nu sunt impuse ci propuse, acest aspect reiese din complexitatea procesului decizional, prin care atât Parlamentul European, ce reprezintă interesele popoarelor, cât şi Consiliul European, prin care se reprezintă statele membre verifică propunerea, fac amendamente şi în final decid sau nu adoptarea actului.
4. rolul reprezentativ - autorul consideră Comisia instituţia UE cea mai vizibilă pe plan internaţional, făcând posibilă legătura dintre statele membre şi Uniune în ansamblul ei.
5. rolul normativ - Comisia nu doar verifică modul în care sunt respectate tratatele ci, afirmă autorul, poate face recomandări în privinţa modului în care acestea sunt implementate la nivel naţional sau la nivelul celorlalte instituţii.

Dreptul la iniţiativă normativă se regăseşte în Tratatul Comunităţii Economice Europene şi în cel al Comunităţii Europene a Energiei Atomice şi este una din competenţele sintetice ale Comisiei ceea ce ii oferă unicitate în cadrul sistemului instituţional, aceasta tocmai pentru ca propunerile legislative să aibă la bază interesul comunitar şi nu pe cel naţional (Bărbulescu, 2008, p.293). Consiliul poate solicita Comisiei să redacteze propuneri dacă se necesită acest lucru, activitatea acestei instituţii trebuind să fie constantă, lipsa activităţii generând tragerea acesteia la răspundere în faţa Curţii de Justiţie (Fuerea, 2002, p.81). Tot în ceea ce priveşte dreptul la iniţiativă normativă, Comisia " are competenţe atât în privinţa actelor normative angajante (Regulamente, Directive şi Decizii), cât şi neangajante (Recomandări şi Avize)" (Bărbulescu, 2005, p. 177).

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

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

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

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

În Tratatul de la Maastricht se resimte intensificată această doleanţă întrucât: "Noutăţile structurale ce apăreau în prim plan cu această ocazie erau democratizarea şi prezenţa în lume. Cu tratatul Uniunii Europene se produce saltul, vectorii principali fiind aprofundarea şi democratizarea. Comisia a continuat să-şi exercite rolul său în impulsionarea proceselor comunitare" (Bărbulescu, 2005b, p.44). Se observă importanţa crescândă a acestei instituţii, importanţă care se datorează tocmai "privilegiului", acordat prin tratatele constitutive, de iniţiativă legislativă. Comisia este datoare să se intereseze de lipsurile Uniunii şi să demareze propuneri care să ajute la evoluţia acesteia.

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

instituţie ce reprezintă interesul supranaţional şi exprimă cel mai bine ideea de " comunitate", de "unitate" este oarecum firesc ca aceasta să beneficieze de astfel de competenţe. Rolul Comisiei nu se opreşte doar la aceste două sfere ale funcţionării. Tot în direcţia urmărită, în vederea recunoaşterii Uniunii la nivel mondial se înscrie şi setul de competenţe internaţionale oferit prin tratate Comisiei, aceasta făcând "propuneri care, ulterior, pot deveni acte normative" (Bărbulescu, 2008, p.310)Tot o competenţă internaţională a Comisiei derivă din rolul reprezentativ precizat de Coombes şi expus mai sus. Comisia oferă recunoaşterea Uniunii la nivel internaţional, în interiorul statelor membre şi, mai mult decât atât, aceasta poate încheia acorduri de negociere cu aceste state sau cu alte organizaţii internaţionale, din moment ce primeşte acceptul Consiliului(Bărbulescu, 2008, p.310).

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

Tratatele ce au urmat, cel de la Amsterdam şi cel de la Nisa. Primul conţine prevederi referitoare la numărul de membri ai Comisiei, scăderea acestora având efecte benefice şi revigorând rolul iniţial al acestei instituţii, de reprezentare a intereselor comunitare. Această măsură nu este întâmplătoare, modificarea adusă prin tratat fiind menită să sporească posibilitatea Comisiei de a-şi îndeplini într-un mod cât mai eficient atribuţiile. Prin Tratatul de la Lisabona se doreşte renunţarea la "supremaţia explicită a dreptului comunitar asupra celui naţional" (Bărbulescu, 2008, p.99) ceea ce poate semnifica o scădere a importanţei Comisiei în cadrul procesului decizional.

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

sistemului instituţional, modificările aduse acesteia prin intermediul tratatelor nefiind întâmplătoare, ci dimpotrivă având un scop precis. În funcţie de nevoile apărute în interiorul Comunităţii, ulterior Uniunii Europene competenţele Comisiei capătă noi dimensiuni, prerogativele sale fiind construite în tandem cu ideea de progres, de evoluţie a acestei entităţi sui-generis. Evoluţia din punct de vedere economic, politic şi social se impune odată cu extinderea acesteia, odată cu integrarea de noi membri. Pentru ca Uniunea Europeană să se dovedească eficientă este necesar ca instituţiile acesteia să funcţioneze corect, să fie regândite şi reconstruite permanent, să li se acorde competenţe în relaţie cu caracterul lor. În cazul Comisiei, s-au adus schimbări în privinţa competenţelor pentru o cât mai bună reprezentare a caracterului supranaţional, de posibilitatea de respectare şi îndeplinire a acestora depinzând şi transformarea treptată a Uniunii într-o putere mondială de necontestat.

Bibliografie

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

Comisia Europeană, actor supranaţional tipic?

Ionela Alina MOGOŞ

European Commission, a Typical Supranational Actor?

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

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

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

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

Prin această lucrare îmi propun să cercetez dacă elementele definitorii ale Comisiei Europene sunt complementare cu cele caracteristice unei instituţii supranaţionale clasice. Consider că supranaţionalitatea Comisiei poate fi analizată din trei perspective: **normativă** sau la nivel teoretic - aşa cum se vorbeşte despre Comisie în tratate, **la nivelul comportamentului comisarilor** - dacă sunt sau nu influenţaţi de interesele naţionale, dacă se percep pe sine ca lucrând într-o instituţie supranaţională şi nu în ultimul rând **din perspectiva statelor** - modul în care acestea percep şi încearcă să influenţeze Comisia. Mă voi concentra pe elementele care infirmă caracterul supranaţional al Comisiei, părerea mea fiind că această instituţie nu este încă un actor supranaţional tipic. Nu voi analiza elementele care confirmă supranaţionalismul Comisiei, ci voi aduce argumente pentru a-l infirma.

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

Cadrul teoretic al cercetării

Important pentru o bună înţelegere a temei este stabilirea unui cadru teoretic. Defarges, Ph (2002, pp36-37) defineşte supranaţionalitatea ca fiind o combinaţie de două elemente: transferul de competenţă de la statele membre implicate în proces către o personalitate juridică superioară şi un mecanism integrat de decizie. Primul element presupune transmiterea unor atribuţii ale statelor implicate către o entitate juridică superioară. Uniunea Europeana nu dispune încă de personalitate juridică, de aceea transferul de competenţe are loc pentru moment doar la nivelul Comunităţilor Europene (pilonul I instituit prin Maastricht). Deciziile sunt luate în moduri specifice: propunerea făcută de o autoritate independentă (Comisia Europeană), vot din partea instituţiei ce deţine puterea decizională (Consiliul de Miniştri), participarea la luarea deciziilor a unei reprezentării a popoarelor (Parlamentul European) şi implementarea de către state sub controlul Comisiei.

Stone Sweet şi Sandholtz (citaţi în Tsebelis şi Garrett 1999, p6) analizează ceea ce ei numesc a fi "guvernanţa supranaţională" la nivelului Uniunii. Ei afirmă că "integrarea este procesul prin care Comisia gradual înlocuieşte statul naţional în toate funcţiile sale." Ei privesc procesul de luare a deciziei ca fiind înrădăcinat în procese provocate şi susţinute de extinderea societăţii transnaţionale, în activităţile organizaţiilor supranaţionale, şi în creşterea numărului de reguli supranaţionale, toate acestea reducând capacitatea statelor membre de a controla rezultatele. (Tsebelis şi Garrett 1999, p 7). Acesta poate fi considerată un alt mod de a defini supranaţionalismul.

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

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

Preocupări cu privire la definirea supranaţionalismului le-au avut şi Schuman în 1950, care credea că supranaţionalismul garantează existenţa democraţiei, privea supranaţionalismul ca cedarea din partea statelor membre a unei părţi din suveranitatea lor unei instituţii supranaţionale şi apoi crearea unei suveranităţi supranaţionale, şi Monnet în 1955 care era fermecat de ideea supranaţionalismului afirmând că a devenit insuficientă cooperarea între guverne şi că e necesar ca statele să delege din autoritatea lor instituţiilor supranaţionale. Pentru Schuman şi Monnet plasarea autorităţii europene deasupra naţiunilor oferea soluţia pentru rezolvarea problemelor cauzate de egoismul statelor naţionale (citaţi în Ruszkowski 2006, pp3-4).

Ipoteza:

Este Comisia Europeană un actor supranaţional în adevăratul sens al cuvântului? Dacă nu prezintă alte caracteristici decât cele ale unei instituţii supranaţionale, atunci se poate afirma că este un actor instituţional supranaţional.

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

Nivelul teoretic - probleme cu privire la supranaţionalismul Comisiei Europeane generate de prevederile tratatelor

Tratatele consemnează caracteristica de instituţie supranaţională a Comisiei: conform Tratatului Constitutiv al CE "membrii Comisiei îşi exercită funcţiile cu absolută independenţă şi în interesul general al Comunităţii" (Bărbulescu 2008, p 287).

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

Prin Tratatul de la Roma din 1957, nou creata Comunitate Economică Europeană se menţionează că aceasta va avea o "Comisie formată din nouă membri, aleşi în funcţie de competenţa lor generală şi care oferă toate garanţiile de independenţă ". Membrii erau numiţi de către guvernele statelor membre de comun acord şi nu puteau exista mai mult de doi membri având cetăţenia aceluiaşi stat (Tratatul de la Roma, art. 157). Aceste prevederi par a reda caracteristici ale unei instituţii supranaţionale, deşi prevederea potrivit căreia membrii trebuiau sa fie cetăţeni ai celor 6 state membre, contrazice in mică măsură caracterul supranaţional, deoarece în cazul unei astfel de instituţii nu este necesară o astfel de prevedere, membrii Comisiei ar fi trebuit sa poată fi numiţi indiferent de naţionalitate. Totuşi după cum voi demonstra în cele ce urmează aceste prevederi sunt cele mai apropiate de cele care ar trebui să vizeze o instituţie supranaţională. Prin Tratatul de Fuziune Înalta Autoritate este substituită Comisiei Comunităţii Economice

Europene şi este adăugată condiţia cu privire la "repartizarea pe ţări a Comisarilor" - "Fiecare stat are dreptul să propună cel puţin o personalitate pentru a face parte din Comisie. La rigoare, deoarece Comisia reprezintă interesul comunitar, şi nu pe cel al statelor, nu ar trebui să existe nicio relaţie între comisari şi ţările de origine" (Bărbulescu 2001,p154). Aşa cum afirmă Bărbulescu (2001, p154) distribuţia pe state nu are sens în contextul unei instituţii supranaţionale.

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

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

Comisiei, din punct de vedere al profesionalismului persoanelor numite, dacă vor fi ele capabile să renunţe uşor în aceste condiţii la interesele naţionale şi din partea statelor membre, care cu greu vor sa renunţe la comisar, în sensul că acestea ar putea fi tentate să trimită persoane loiale statului.

Supranaţionalismul Comisiei , implicaţii ale comportamentului Comisarilor

Faptul că membrii Comisiei sunt numiţi de către guvernele statelor membre ridică adesea îndoieli cu privire la caracterul de instituţie comunitară independentă. Thomson (2007, p 169) afirmă că "numirea comisarilor de către guvernele statelor membre, îi umple pe comisari cu sensibilităţi cu privire la interesele naţionale". Egeberg (citat în Thomson 2007,p171) consideră că atitudinea comisarilor e cel puţin parţial condiţionată de "rolul lor în Comisie" şi de rolul portofoliului de Comisar, afirmând că acestea redau independenţa comisarilor faţă de statele membre de origine. Chiar dacă în practică nu se constată amestecul guvernelor statelor membre asupra propriilor comisari, nu este eliminată posibilitatea ca aceştia să nu dezvolte "sensibilităţi ale comisarilor faţă de probleme specifice ale ţărilor de origine."(Bărbulescu 2001,p154)

Existând cerinţa ca cel trimis ca membru al Comisiei sa aibă competenţă profesională, statele membre trimit persoane cu experienţă anterioară, uneori chiar foşti miniştri. Oare aceste persoane cu o carieră în administraţie, politică se pot detaşa total de afinităţile pe care le-au dezvoltat, sau la devotamentul de ţară? De-a lungul acestei secţiuni voi încerca să răspund acestei întrebări.

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

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

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

Felul în care se votează în Consiliu, susţine Thomson (2007, p188) influenţează poziţia membrilor Comisiei în raport cu statul a cărei cetăţenii o posedă. Sub unanimitate, unui comisar îi este greu să promoveze o iniţiativă care este dorită de statul membru, deoarece trebuie ca propunerea să treacă

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

Convinşi de rolul proeminent pe care comisarii şi funcţionarii din spatele lor îl au în procesul decizional al UE- iniţiază legi, sunt motorul integrării-, Aberbach, Rockman şi Putnam (citaţi în Hooghe 1999,p436) sunt interesaţi de studiul orientărilor politice ale acestor indivizi. La fel este si Hooghe (1999) care a realizat un studiu pe opiniile comisarilor şi ale birocraţilor din spatele lor pentru a determina felul în care se raportează ei la Comisie, ca la o instituţie supranaţională sau ca la una interguvernamentală? În urma datelor strânse de el se poate face un tipar al comportamentului supranaţionalist aşa cum în percep comisarii şi alţi funcţionari: pentru un supranaţionalist problema dominantă în politica UE este legată de integrarea Europeană, a construi Europa înseamnă a o face mai democratică, sarcina Comisiei este să promoveze cetăţenia europeană; un supranaţionalist este gata să se lupte cu celelalte instituţii pentru a proteja prerogativele Comisiei. "Supranaţionaliştii sunt animale politice cu un punct de vedere radical asupra Europei." (Hooghe 1999, p 439). Tot în studiul lui Hooghe se afirmă importanţa socializării indivizilor în cadrul Comisiei pentru atitudinile lor viitoare. Mediul din care provin comisarii determină şi el comportamentul pe care ei îl vor dezvolta.

Deşi sunt cazuri rare cunoscute ale comisarilor care au promovat interesele naţionale există suspiciuni cu privire la detaşarea de care aceştia ca fiinţe subiective pot da dovadă. Atâta timp cât ei sunt foşti politicieni, diplomaţi, administratori, cariera lor ulterioară depinde de guvernele naţionale comisarii există posibilitatea ca aceştia să aibă abateri de la rolul de instituţie comunitară independentă. În afară de acest risc există studii care conţin declaraţii ale oficialilor Comisiei care au puncte de vedere mai mult interguvernamentaliste decât supranaţionale.

Felul în care statele membre afectează supranaţionalismul Comisiei

De-a lungul timpului statele membre au adus prejudicii caracterului supranaţional al Comisiei, demonstrând că nu prea înţeleg, sau că nu vor să înţeleagă ce presupune această caracteristică. Afirmaţia mi-o argumentez referindu-mă la poziţiile contradictorii ale statelor cu privire la numărul comisarilor. Când statele mici nu au vrut să renunţe la reprezentarea lor în Comisie de către un comisar au demonstrat că se raportează greşit la ceea ce se vrea a fi o instituţie supranaţională. Dorinţa de reprezentare în Comisie nu este justificată, deoarece Comisia reprezintă interesul comun general, nu pe cel al statelor. Faptul că nu au dorit până în prezent renunţarea la un comisar permanent arată că acestea consideră că pot influenţa politicile UE prin comisari, ceea ce ne face să ne întoarcem iar la problema capacităţii comisarilor de a acţiona independent de interesul naţional. Cazul recent al Irlandei care nu a ratificat Tratatul Lisabona unul din motive reprezentându-l pierderea comisarului permanent, întăreşte afirmaţia anterioară.

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

cele ale statelor mari, lucru observat şi de-a lungul timpului. Statele mici trimit persoane loiale statului, deoarece sunt mult mai interesate de instituţiile europene în care văd un mijloc de a-şi promova interesele (Doring 2007, p215). Deşi, afirmă Doring (2007, p218), probabilitatea ca un stat mic să trimită persoane afiliate politic este mare, sunt state mici care au trimis mereu membrii fie ai partidului aflat la putere, fie cu nicio legătură de partid (Luxemburg şi Danemarca). La nivelul statelor mari Dorning (2007,p219) nu a identificat un tipar al numirii comisarilor. Doar Marea Britanie şi Spania trimit mereu câte doi reprezentanţi ai celor două partide importante în lupta politică naţională. În ultimii ani s-a constat că statele au numit membri afiliaţi politic, cu funcţii din ce în ce mai importante în stat. Spre exemplu, la nivelul Preşedintelui Comisiei s-a pornit de la funcţia de ministru (Walter Hallestein), ultimele trei preşedinţii au fost asigurate de foşti prim miniştri ai statelor de origine. Actuala Comisie Barrosso nu are niciun membru fără experienţă politică (Doring 2007, pp220-221).

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

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

*

Având în vedere carenţele din tratate, comportamentele comisarilor şi felul în care statele membre doresc să influenţeze deciziile Comisiei prin oamenii pe care-i propun, caracterul supranaţional al Comisiei este mult mai des

infirmat de acestea decât confirmat. Sunt mult mai multe elemente care neagă existenţa supranaţionalismului la nivelul Comisiei decât cele care îl susţin. Comisia Europeană se vrea a fi o instituţie supranaţională, din multe puncte de vedere reuşeşte să fie una, însă sunt numeroase probleme care mă determină să afirm că mai sunt câteva etape de parcurs până la a putea afirma că este o instituţie supranaţională tipică.

Bibliografie

Bărbulescu, I. Gh., 2001, *UNIUNEA EUROPEANĂ-Aprofundare şi extindere: de la Comuităţile Europene la Uniunea Europeană,* Ed. Trei, Bucureşti

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Deficitul democratic în Uniunea Europeană – cazul Parlamentului European

Andra-Carmen RUSU

The Democratic Deficit in the European Union – the Case of the European Parliament

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

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

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

Cuprins:

I. Deficitul democratic şi Uniunea Europeană

II. Cadrul teoretic – Weiler şi Moravcsik

III. Parlamentul European – soluţie sau parte a problemei?

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

III.2. Puterea decizională a Parlamentului European

III.3. Perspectiva sociologică asupra democratizării Parlamentului European

IV. Concluzii

I. Deficitul democratic şi Uniunea Europeană

Una din criticile aduse Uniunii Europene, atât de susţinători ai proiectului european, care propun o mai mare responsabilitate democratică la nivel supranaţional, dar şi de opozanţii ideii de Uniune Europeană, care nu sunt de acord cu diminuarea suveranităţii naţionale, este „deficitul democratic” al acesteia. Pentru a înţelege acest concept, este însă nevoie de o clarificare a noţiunilor de „legitimitate”, dar şi „democraţie”, aceasta fiind cel mai puternic instrument al legitimităţii. În cuvintele lui Lynn Dobson şi ale lui Weale Albert, aşa cum îi citează Laşan (2008, pp. 18-19), legitimitatea se conturează atunci când:

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

În ceea ce priveşte termenul „democraţie”, acesta cunoaşte în literatura de specialitate o gamă largă de definiţii. Mă voi opri asupra uneia dintre ele pentru a sublinia principalele caracteristici ale conceptului:

Democraţia politică modernă este un sistem de guvernare în care conducătorii sunt permanent răspunzători pentru acţiunile lor în spaţiul public faţă de cetăţeni, care acţionează indirect, prin procesul de competiţie şi cooperare care are loc între reprezentanţii lor aleşi. (Schmitter, Karl 1991, p.76)

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

Deficitul democratic este diferenţa dintre puterile transferate la nivelul Comunităţii şi controlul Parlamentului ales asupra acestora.

Deşi în prezent este una din cele mai dezbătute probleme legate de Uniunea Europeană, la momentul constituirii primei faze a ceea ce se va căpăta numele de UE[1], deficitul democratic nu reprezenta un pericol în principal pentru că această comunitate avea o bază economică şi era reglementată de dreptul internaţional. Dezvoltarea deficitului democratic a început odată cu dezbaterile pentru adoptarea Actului Unic European[2] care a extins votul majorităţii calificate, reducând astfel dreptul de veto si puterea statelor membre (Avbelj, 2005). Un alt factor ce a contribuit la adâncirea

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

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

deficitului democratic este dezvoltarea dreptului comunitar, a cărui aplicare este departe de a fi democratică având în vedere faptul că cele două instituţii cu putere legislativă – Comisia Europeană şi Consiliul de Miniştri al Uniunii Europene – nu au niciun fel de legitimitate democratică, Parlamentul European fiind singura instituţie unde membrii sunt aleşi prin sufragiu universal de către cetăţenii statelor membre, cu toate că acest proces electoral are anumite carenţe democratice de asemenea[1]. În plus, până la adoptarea Actului Unic European, Parlamentul nu avea niciun fel de putere legislativă.

Potrivit studiului lui Abromeit (Struguţ 2008, p. 26) există un deficit triplu şi anume lipsa unei apartenenţe la o identitate colectivă europeană, lipsa unor dezbateri publice privind politicile Uniunii Europene şi lipsa unei infrastructuri instituţionale care să asigure responsabilitatea politică în faţa unui corp electoral european. În primul rând, este evidentă necesitatea creării unei identităţi transnaţionale egal împărtăşite şi asumate de cetăţenii statelor membre UE, însă diferenţele culturale, religioase, sociale, de tradiţie şi istorie ridică bariere în calea unei comuniuni a identităţilor (Sâmboan 2006, p.2). În al doilea rând, Uniunea Europeană este un organism politic complex cu un proces decizional opac, aparent inaccesibil şi greu de înţeles pentru cetăţeanul obişnuit. De asemenea, lipsa unui corp instituţional care să răspundă în faţa cetăţenilor pentru deciziile politice adânceşte acest deficit democratic vizibil la atât de multe niveluri. Uniunea Europeană adoptă politici care nu sunt susţinute de o majoritate a cetăţenilor, guvernele întreprinzând la nivel european politici pe care nu le pot adopta la nivel naţional unde sunt constrânse de alte structuri instituţionale (Follesdal, Hix 2005, p. 6).

[1] Voi detalia această problemă în capitolul al treilea.

II. Cadrul teoretic – Weiler şi Moravcsik

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

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

În primul rând, integrarea europeană a însemnat o creştere a puterilor executive şi o reducere a puterii parlamentelor naţionale. La nivelul statelor membre, structurile guvernamentale sunt responsabile în faţa cetăţenilor prin intermediul parlamentelor, însă la nivelul Uniunii Europene, Parlamentul nu are putere de control asupra forţelor executive. Astfel, al doilea argument se conturează plecând de la lipsa de puteri a Parlamentului European în comparaţie cu cea a guvernelor din Consiliu. Majoritatea teoreticienilor consideră că aceasta este principala sursă a lacunelor democratice. În al treilea rând, Weiler identifică lipsa unor alegeri europene omogene, cu un sistem electoral unic, şi mai degrabă existenţa unor alegeri naţionale unde cetăţenii îşi desemnează mai întâi, un guvern care sa îi reprezinte în Consiliu, şi apoi deputaţi europeni pe care îi percep ca membri de partide naţionale, nicidecum membri ai partidelor europene. Al patrulea argument explică acest lucru prin faptul că alegătorii nu se simt apropiaţi de instituţiile Uniunii Europene şi nu pot stabili o legătură psihologică aşa cum fac cu

instituţiile naţionale. În ultimul rând, viziunea social-democrată argumentează că politicile Uniunii Europene nu reflectă preferinţele cetăţenilor, ci mai degrabă pe cele ale grupurilor de interese şi firmelor multinaţionale din cauza lipsei unor constrângeri pentru reprezentanţii lor precum cele existente la nivel naţional.

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

III. Parlamentul European – soluţie sau parte a problemei?

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

Pentru a putea analiza în ce măsură PE reduce sau adânceşte acest deficit democratic, voi aduce în discuţie trei aspecte ale problemei argumentându-le atât pro, dar şi contra – faptul că PE este singura instituţie a Uniunii ai căror membri sunt aleşi direct, creşterea puterilor acestuia prin intermediul tratatelor şi cum este perceput de către cetăţenii statelor membre.

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

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

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

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

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

În primul rând, cu ocazia alegerilor europene, cetăţenii statelor membre constată că sunt departe de a constitui un singur popor, o singură identitate colectivă şi că mai degrabă formează douăzeci şi şapte de popoare diferite, care votează în date diferite, în regimuri juridice diferite candidaţi propuşi de

partidele naţionale. Nu există o listă unică la nivelul întregii Uniuni Europene de unde cetăţenii să aleagă, cum nu există nici candidaţi propuşi de partidele europene, ci candidaţi reprezentând partidele naţionale cu o campanie axată pe problemele statului, şi nu pe probleme comunitare. Astfel, prima critică adusă alegerilor europene este că de fapt ele sunt alegeri naţionale de ordinul doi, aşa cum afirmă Herman Schmitt (Laşan 2008, p. 23) în studiul său: elementele alegerilor naţionale de ordinul doi caracterizează alegerile europene din 2004 – participarea este mai scăzută decât la alegerile naţionale şi partidele aflate la guvernământ pierd în favoarea partidelor din opoziţie. În plus, prezenţa la vot a cetăţenilor europeni a scăzut de la primele alegeri din 1979, când 62% dintre alegători s-au prezentat la urne, până în 2004, când prezenţa la vot a fost de 45,5%, conform statisticilor Parlamentului[1].

Toate aceste caracteristici ale alegerilor europene influenţează dezvoltarea deficitului democratic, aşa cum observă Laşan (2008, pp. 23-24). Astfel, prezenţa scăzută la vot nu semnifică preferinţe anti-europene ale alegătorilor, ci e pur şi simplu o consecinţă a faptului că alegerile nu le oferă acestora alternative viabile, cu adevărat importante în procesul decizional european. De asemenea, partidele naţionale nu se prezintă în alegeri ca fiind afiliate partidelor europene, ci îşi construiesc campaniile pe baza problemelor de ordin naţional.

III.2. Puterea decizională a Parlamentului European

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

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

este de ajuns în încercarea de a combate deficitul democratic cu care se confruntă Uniunea. O altă metodă care contribuie la aceasta este creşterea importanţei rolului Parlamentului în sistemul decizional european şi asta pentru că legitimitatea se bazează şi pe capacitatea instituţiei de a oferi cetăţenilor încredere în eficacitatea sa. Deficitul democratic al Uniunii porneşte şi de la faptul că executivul şi legislativul nu funcţionează în acelaşi mod ca la nivelul statelor membre: Parlamentul nu determină componenţa sau durata mandatelor Comisiei sau Consiliului. În plus, PE nu are puteri legislative complete, în comparaţie cu parlamentele naţionale.

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

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

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

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

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

III.3. Perspectiva sociologică asupra democratizării Parlamentului European

Din perspectivă sociologică, deficitul democratic se manifestă sub forma breşei dintre Uniunea Europeană şi cetăţenii acesteia astfel că, indiferent de organizarea alegerilor europene sau creşterea puterilor Parlamentului, aceştia sunt „prea departe” de instituţiile Uniunii. Ei nu se pot identifica cu acestea din simplul motiv că nu urmează modelul clasic al instituţiilor naţionale. Conform unui raport al PE (2008, p. 2), deficitul democratic se adânceşte din cauza complexităţii intrinsece a procesului decizional, a crizei legitimităţii şi a lipsei de comunicare. Parlamentul European este instituţia prin care s-a încercat rezolvarea acestor trei probleme pe care le voi analiza pe rând.

În ceea ce priveşte opacitatea procesului decizional, Parlamentul European nu reuşeşte să reducă din complexitatea acestuia, în principal din cauza faptului că este greu ca dezbaterile sale să fie publice având în vedere natura multi-lingvală a acestora. De asemenea, sistemul decizional depinde în mare măsură de experţi, dominat de principiile de negociere şi de consens, având drept consecinţă sentimentul de distanţare a cetăţeanului în raport cu deciziile luate la nivel european.

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

În ultimul rând există deficienţe în materie de comunicare ce se manifestă prin absenţa unui spaţiu european public de dezbatere. Conform unui raport al PE (2008, p.3), „Parlamentul European a încercat să rezolve acest aspect prin iniţierea mai multor propuneri în vederea introducerii referendumului la scară europeană, fie direct prin rezoluţiile sale din 1987 şi 1988, fie indirect prin vocea comisiilor sale (raportul Puron şi raportul Herman)”.

IV. Concluzii

În concluzie, suprapunând elementele definitorii ale unei democraţii – competiţia între conducători pentru putere, responsabilitatea guvernământului ales liber şi direct, existenţa unei sfere publice ale cărei preferinţe influenţează construcţia şi implementarea politicilor publice – şi evoluţia acestora în cadrul Parlamentului European, rezultatul indică o neconcordanţă între părţi. Alegerile directe nu asigură nici o răspundere corespunzătoare în faţa cetăţenilor, nici un model uniform al preferinţelor acestora, iar sfera publică se prezintă sub forma a douăzeci şi şapte de popoare diferite. Parlamentul European, deci, nu reuşeşte să reducă din deficitul democratic al Uniunii decât prin evoluţia competenţelor sale spre cele ale unui parlament naţional.

Bibliografie

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

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

Lucrari redactate pentru disciplina „Politicile Uniunii Europene”

Introducere

Un exemplu de evitare a rutinei didactice în procesul de predare, învăţare şi înţelegere ale politicilor Uniunii Europene

Drd. Nicolae Toderaş

Desfăşurarea activităţilor didactice din cadrul seminarelor de multe ori devine o rutină, atât pentru cadrul didactic, cât şi pentru studenţi. Însă, dacă sunt identificate şi utilizate conţinuturi inovatoare atunci rutina dispare. Pentru a evita o asemenea situaţie de rutină, în semestrul I al anului de studii 2008/2009 am practicat un exerciţiu novator de activitate practică cu studenţii din anul III, care au urmat cursul şi seminarul de Politici ale Uniunii Europene. Cursul face parte din Modulul Jean Monnet „Continuitate şi schimbare în guvernanţa europeană”. Exerciţiul a constat în elaborarea unor lucrări de tipul documentelor analitice şi avut ca obiectiv antrenarea studenţilor în procesele de reflecţie şi analiză factuală (inclusiv contra-factuală), procedurală, funcţională, instituţională, organizaţională ş.a. specifice politicilor Uniunii Europene. Astfel, studenţii care au dorit să participe într-un asemenea exerciţiu facultativ au primit subiecte de cercetare şi analiză structurate pe trei teme specifice activităţii de seminar: a) Politica Externă şi de Securitate Comună (PESC) şi Politica Europeană de Securitate şi Apărare (PESA) b) Justiţie şi Afaceri Interne (JAI) şi c) Uniunea Economică şi Monetară (UEM). Unele subiecte s-au focalizat strict pe modul în care anumite instrumente şi practici sunt transpuse în România, în calitatea sa de stat membru al UE. Studenţii implicaţi în exerciţiu au trebuit să respecte condiţiile şi regulile de elaborare a unor asemenea documente conform unei structuri comunicate şi explicate în detaliu. Finalitatea exerciţiului a demonstrat faptul că asemenea tehnici de lucru necesită a fi implementate pe parcursul de studii încă de la nivelul studiilor universitare de licenţă. Documentele analitice prezentate au arătat că studenţii însuşesc şi

înţeleg mult mai adecvat următoarele aspecte:

- modul şi procesul de înfăptuire a politicilor europene;
- tipologia şi specificitatea instrumentelor utilizate;
- modul de evaluare ale acţiunilor specifice politicilor utilizate;
- interpretarea rezultatelor obţinute;
- elaborarea de recomandări specifice pentru înfăptuirea adecvată a respectivelor acţiuni şi politici;
- modul în care aceste politici afectează politicile interne ale României;
- valorile şi dimensiunile europene promovate prin intermediul respectivelor politici sau acţiuni.

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

Ce ar fi dacă Georgia, Republica Moldova şi Ucraina ar adopta euro ca monedă naţională?

Bianca Mihaela CONE

Sarcină:
Aveţi o funcţie de consilier în cadrul DG Afaceri Economice şi Financiare şi aveţi rolul de a monitoriza procesul de relaţionare a Eurosistemului cu statele terţe din spaţiul est-european. Trei state est-europene: Republica Moldova, Georgia şi Ucraina şi-au expus dezideratul de a înlocui în 2011 monedele lor naţionale cu moneda euro, conform precedentului Muntenegro din anul 2006. Dvs. trebuie să elaboraţi un document de poziţie în care să evaluaţi starea de fapt în această privinţă şi să evidenţiaţi posibilele riscuri care pot apărea în Eurosistem dacă cele trei state vor implementa în mod unilateral tactica înlocuirii valutelor naţionale cu euro. Totodată, trebuie să propuneţi soluţii în vederea rezolvării acestei situaţii.

What if Georgia, Moldova and Ukraine Would Adopt the Euro as Their Currency?

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

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

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

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

I. Consideraţii preliminare

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

Exprimarea dorinţei de a introduce moneda euro de către Moldova, Ucraina şi Georgia începând cu 2011 ar reprezenta o situaţie extrem de importantă, atât pentru ţările membre care şi-au exprimat dorinţa de a adera la zona Euro, cât şi pentru Uniunea Europeană şi pentru Piaţa Internă a acesteia dar poate avea implicaţii şi la nivel global. În primul rând, cel mai puternic impact l-ar putea avea asupra economiilor naţionale care vor trebui să facă ajustări în acest sens întrucât, atât Moldova, cât şi Georgia nu au cele mai solide economii, iar o schimbare a monedei euro ar putea reprezenta un pas mult prea mare pentru ele. În acelaşi timp şi pentru Ucraina ar reprezenta un pas important. Însă, situaţia ei este puţin diferită de

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

I.1.Definirea problemei. Problema care se pune în acest moment este starea economiilor celor trei state şi modul în care ar putea fi ele afectate în situaţia în care ar adopta euro ca monedă naţională. După cum spuneam şi mai devreme, economia Moldovei este una vulnerabilă întrucât creşterea cea mai mare a economiei este datorată remitenţelor şi nu producţiei interne a statului. Nici situaţia Georgiei nu este una facilă întrucât s-a dovedit încă o dată faptul că Georgia nu a reuşit să iasă din sfera de influenţă şi de dominaţie energetică şi economică a Rusiei. Prin urmare, este destul de greu ca Georgia să se descurce odată ce ar adoptat euro ca monedă naţională pentru că cele mai multe relaţii economice le deţine cu Rusia, iar de o deplină liberalizare a comerţului nu putem vorbi în acest caz cu toate că prezenţa creşterii economice de care a beneficiat Georgia în ultimii ani nu este una nesemnificativă. În ceea ce priveşte Ucraina, instabilitatea politică şi corupţia existentă atât la nivel politic cât şi al nivel economic prin monopolul unor ramuri importante ale industriei în mâinile unor oligarhi care controlează atât direct cât şi indirect politica, afectează liberalizarea economiei ucrainiene.

Astfel complexitatea acestei probleme ar fi una maximă întrucât schimbarea monedelor naţionale cu euro a celor trei ţări ar produce schimbări important la nivel naţional apoi la nivelul statelor vecine[1] (România, Ungaria, Slovacia, Polonia, Belarus, Rusia, Turcia, Armenia, etc.) şi nu în ultimul rând Piaţa Unică a Uniunii Europene. De aceea această problemă suscită o dezbatere publică şi academică în contextul dat.

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

II. Metodologie

Metodologia folosită în cadrul acestui document de poziţie se rezumă la analiza calitativă, longitudinală a situaţiilor economice şi politice a celor trei state folosind ca instrumente de analiză: comparaţia între cele trei state pornind de la o situaţie precedentă a Muntenegrului, analiza de statistici şi analiza unor rapoarte. Pe lângă aceste tipuri de analiză, voi folosi şi o analiză a evenimentelor dintr-o perspectivă internaţională. În analiza statistică voi lua ca puncte de reper următorii indicatori: PIB, Inflaţia, Privatizarea şi restructurarea întreprinderilor şi Investiţiile străine directe. Aceşti indicatori permit evaluarea stării economiei celor trei state şi deci exprimarea unei poziţii referitoare la adoptarea monedei euro ca monedă naţională.

III. CONŢINUT

III. a ***Diagnoză***

Pentru a putea analiza cele trei situaţii ale ţărilor care şi au exprimat dorinţa de a renunţa la monedele naţionale în favoarea euro, este necesar să pornim de la un caz precedent şi anume cel al Muntenegrului. Ţin să precizez de la început că selectarea Muntenegrului nu este aleatorie, întrucât mai există state care au renunţat la moneda naţională în favoarea euro ca de exemplu Vatican, San Marino, Monaco, Andorra, Kosovo, etc. Spre deosebire de Vatican, San Marino, Monaco, Andorra şi cu excepţia Kosovo, toate aceste state au semnat un Acord cu Uniunea Europeană de folosire a monedei euro. Muntenegru însă nu a semnat până în acest moment niciun acord în acest sens, însă continuă să folosească moneda euro *de facto*[1] - ceea ce înseamnă că nu are niciun statut juridic.

[1]Comisia Europeană, Direcţia Afaceri Economice şi Financiare- The euro outside the euro area-document accesibil în versiune electronică la următoarea adresă

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

Muntenegru a devenit pentru prima dată o ţară independentă în 1878 şi şi-a adoptat Constituţia în 1905, însă în 1918 a fost unit cu Sebia. După dizolvarea Iugoslaviei Comuniste, teritoriul s-a numit Republica Federală Sârbo-Muntenegreană a Iugoslaviei,
ulterior s-a schimbat în Serbia-Muntenegru. Declararea independenţei a fost făcută în data de 3 iunie 2006 când Parlamentul Muntenegrului a validat referendumul de independenţă.

Referitor la situaţia monetară a Muntenegrului, aceasta a fost autonomă în ceea ce priveşte politica ratei de schimb încă de la începutul anilor 90. Momentul important care a dus ulterior şi la adoptarea euro ca monedă naţională, a fost 2 noiembrie 1999 când a fost introdusă marca germană, atât pentru Muntenegru, cât şi pentru Serbia în paralel cu moneda naţională, dinarul iugoslav, ca mijloc de protecţie a economiei de politicile inflaţioniste a Băncii Naţionale a Iugoslaviei[1] . Treptat marca germană a înlocuit dinarul, iar în anul 2000 Banca Centrală a Muntenegrului a adoptat marca germana/ euro ca singură monedă legală în Republică. Odată cu introducerea monedei euro pe piaţa, aceasta a înlocuit şi marca germană devenind singura monedă de pe piaţa. Ceea ce a dus la ,,*euroizare*” a fost

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

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

dezintegrarea Republici Federale Iugoslavia[1] şi necesitatea unei stabilităţi economice care să le permită o avansare spre o liberalizare a comerţului.

Introducerea euro a însemnat în **2005** o creştere a PIB ului cu 4,1% reflectând o puternică dezvoltare a serviciilor. De asemenea, domeniul construcţiilor a avut o creştere de 40%, turismul s-a dezvoltat cu 16,6%. În ceea ce priveşte tranzacţiile internaţionale, deficitul în 2005 s-a lărgit la 141 de mil de euro. Această deteriorare era dată de cerea internă în creştere şi de limitarea capacităţii de export. În contrast însă, balanţa serviciilor era una pozitivă, crescând cu 22,1% din PIB datorită turismului care era în expansiune şi mai ales datorită remitenţelor. Datoria externă a Muntenegrului în 2005 a scăzut de la 31,8% în 2004 la 30,9% din PIB în 2005. În ceea ce priveşte înflaţia în 2005 acesta a stagnat la 3,4%[2]. În acelaşi an a avut loc privatizarea unor companii importante cum ar fi Telekom Montenegro, Podgorica Aluminium Plant şi Podgorica Bank echilibrând deficitul bugetar.

Investiţiile externe directe au fost foarte scăzute în perioada 2001-2004, însă după care au crescut. Acest lucru s-a datorat privatizării companiilor de stat dar şi a unor fonduri de investiţie în domeniul construcţiilor. Exportul extern al Muntenegrului se baza în mod tradiţional pe aluminiu, reprezentând 50-60% din totalul exporturilor între 2000-2004, iar în ultimii ani a scăzut. Un alt sector important este cel al oţelului, derivatele din ţiţei, fructe şi legume.[3]

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

[1] Ibidem pag. 44;
[2] European Economy- Enlargement Papers -Western Balkans in transition, 2006, pag. 79-80;
[3] Ferry Philipsen, Laura Thissen, Artur Radziwill, Przemyslaw Wozniak, Marek Dabrowski- *Ex Post Evaluation of Macro-Financial Assistance to Serbia and Montenegro,* martie 2008, pag 60 ,accesibil în versiune electronică la următoarea adresă http://ec.europa.eu/economy_finance/about/evaluation/final_report_sm_en.pdf

preşedintelui Filip Vujanovic care încă din 2003 când a devenit preşedinte a susţinut independeţa şi aderarea Muntenegrului la UE, admiterea în Parteneriatul pentru Pace al NATO.[1]

În 2006, Muntenegru a adoptat Programul Economic şi Fiscal al Comisiei (30 noiembrie) pentru perioada 2006-2008. principalul obiectiv al programului este de a îmbunătăţii stabilitatea economică, de a stimula economia naţionala şi de a creşte standardul de viaţa al populaţiei.[2]

Economia Muntenegrului s-a bucurat în anul **2006** de o mare stabilitate dar şi de o creştere a PIB ului de 6,5% în timp ce inflaţia a ajuns la 2%. Cu toate acestea deficitul bugetar a fost de 31% din PIB[3] datorită deficitului din comerţ ce presupune un nivel mult mai ridicat de import faţă de cel de export. Totuşi spre deosebire de 2005, în 2006 deficitul bugetar s-a redus cu 3 puncte procentuale, la aceasta contribuind programul introdus de Comisia Europeană care a continuat privatizarea companiilor, doar în 2006 în valoare de 475 mil. de euro.[4] Acest lucru a presupus investiţii străine directe dar şi o politică fiscală mai strictă. Creşterea a mai fost susţinută şi de consumul privat rezultat în urma privatizării şi de reducerea ratei de şomaj .

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

Europene întărind procedurile şi practicile de achiziţionare. Implementarea unui program de bugetare pe ministere şi dezvoltarea unui cadru pe termen

[1] Southeast European Times- Filip Vujanovic Preşedintele statului Muntenegru, accesibil în versiune electronică la următoarea adresă http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/ro/infoBios/setimes/resource_centre/bios/vujanovic_filip (accesat la 13.12.2008);
[2] European Economy- Occasional Papers, 2006 Economic and Fiscal Programmes of potential candidate countries, iunie 2007, pag. 38;
[3] Ibidem;
[4] Ibidem pag. 40;

mediu a îmbunătăţit cheltuielile bugetului public. Un alt sector care a fost reformat a fost sistemul de pensii, finanţat din contribuţii ale muncitorilor activi dar şi introducerea asigurărilor de pensii private care sunt opţionale.

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

Rezervele internaţionale ale Muntenegrului au rămas cu toate acestea la un nivel modest, 60 milioane de euro în 2004. În 2005 acestea s-au triplat, reflectând privatizările în masă, iar în 2006 au ajuns la 310 milioane de euro, o ascensiune semnificativă care nu s-a oprit aici. La începutul anului 2007, Muntenegru avea o rezervă de 424 milioane de euro[2]. În acest caz prezenţa euro ca monedă naţională a reprezentat un punct forte pentru Muntenegru.

La sfârşitul anului 2007, Muntenegru a intrat în al doilea Program Economic şi Fiscal, valabil până în 2010. Spre deosebire de primul program, cel de-al doilea program are drept obiectiv general ca Muntenegru să devină una dintre cele mai bune destinaţii pentru investiţii, cu o viziune asupra creşterii economice şi a creşterii standardului de viaţa a populaţiei dar şi întărirea domniei legii.[3] În ultimii doi ani, a avut loc o dezvoltare economică de 7% susţinută mai ales de investiţii directe, de turism şi de industrie. De asemenea o politică fiscală prudentă a dus la un excedent bugetar de 3% din PIB şi o scădere a datoriei publice de 32% din PIB la sfârşitul anului 2007.[4]

---

[1] Ibidem pag. 50;
[2] Ferry Philipsen Laura Thissen, Artur Radziwill, Przemyslaw Wozniak, Marek Dabrowski- *Ex Post Evaluation of Macro-Financial Assistance to Serbia and Montenegro,* martie 2008, pag 59-60 ,accesibil în versiune electronică la următoarea adresă http://ec.europa.eu/economy_finance/about/evaluation/final_report_sm_en.pdf (accesat la 13,12,2008);
[3] European Economy- 2007 Economic and fiscal programmes of potential candidate countries: EU Commission s assesments, 38- Iunie2008, pag. 31;
[4] Ibidem;

Inflaţia înregistrată în 2007 a fost de 4,2% la începutul, spre deosebire de 2006 când a fost o inflaţie de 3%, datorită creşterii preţului la energie şi la produsele alimentare[1]. Inflaţia a crescut la sfârşitul anului până la 8,3%, făcându-se simţite primele semne ale crizei financiare. Deşi pe de o parte pentru Muntenegru folosirea monedei euro a reprezentat în multe situaţii un avantaj în sensul evitării pierderilor cauzate de ratele de schimb dar şi o păstrarea a stabilităţii preţurilor mai ales în cazul bunurilor de consum, pe de altă parte, un mare dezavantaj îl reprezintă faptul că imediat ce criza a început să şi facă simţită prezenţa, ţara a fost imediat afectată. Acest lucru s-a datorat faptului că economia Muntenegrului nu este una puternică, ci este una mică în care impactul inflaţiei este mult mai mare, preţurile pe de altă parte au început să crească în cazul serviciilor urmând tendinţa productivităţii economiei[2]. În prezent au fost luate măsuri restrictive de acordare a creditelor mai ales că 80% bănci deţin capital străin[3]. Pentru 2009-2010 este prevăzută o descreştere a PIB ului împreună cu o scădere moderată a investiţiilor. Prin reducerea creditelor se aşteaptă şi o cerere mai scăzută şi prin urmare un import mai mic, lucru care ar balansa balanţa de plăţi.

Se poate afirma în lumina celor prezentate mai sus următoarele:

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

[1] Ferry Philipsen Laura Thissen, Artur Radziwill, Przemyslaw Wozniak, Marek Dabrowski- *Ex Post Evaluation of Macro-Financial Assistance to Serbia and Montenegro,* martie 2008, pag 56,accesibil în versiune electronică la următoarea adresă http://ec.europa.eu/economy_finance/about/evaluation/final_report_sm_en.pdf (accesat la 13,12,2008);
[2] Ibidem ,pag 64
[3] Ibidem, pag 33

2. Adoptarea euro a însemnat o tranziţie susţinută, monitorizată îndeaproape a Muntenegrului de către Comisia Europeană, deşi nu a beneficiat de drepturile de care se bucură ţările membre zonei euro însă, cu siguranţă, a facilitat relaţiile comerciale internaţionale ale ţării.

GEORGIA

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

Creşterea economică a Georgiei a început pe o pantă ascendentă începând din 2004, atunci când rata de creştere economică a fost de 6,2%, iar apoi în 2005 de 8%, fiind susţinute, atât de industrie, cât şi de agricultură[1]. Georgia ar putea reprezenta un mare avantaj pentru statele UE datorită poziţiei geografice strategice ce i-ar putea permite un acces la importante surse de petrol şi gaz. Un alt pas important al Georgiei este procesul de privatizare care a reprezentata în 2005, 3% din PIB-ul ţării, iar ca rezultat al unei coordonări eficiente a politicilor monetare şi fiscale, rata inflaţiei a scăzut de la 7,6% în 2004 la 6,2% în 2005[2]. Cu toate acestea, balanţa de plăţi a Georgiei s-a mărit în 2005 aproape de două ori faţă de 2004 şi anume 12% din PIB.

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

Acest deficit demonstrează că piaţa internă a Georgiei nu este destul de dezvoltată, acesta însă a fost balansat de investiţiile legate de infrastructura şi altele legate de conductele de petrol.

Evoluţia Georgiei a fost sprijinită şi de comunitatea internaţională prin fondurile alocate de IMF în 2004 şi de Banca Mondială în 2005. Cu Uniunea Europeană Georgia a încheiat la sfârşitul anului 2005 Planul de Acţiuni pentru Politica Europeană de Vecinătate[1], suportul continuând şi în 2006. Acordul încheiat de Clubul de la Paris a dus la scăderea datoriei externe a Georgiei. Prin acest ajutor extern, Georgia a reuşit să creeze o economie mult mai stabilă. Cu toate acestea, rata şomajului a rămas încă destul de mare, 14%, iar remitenţele[2] au continuat să reprezinte un procent important din creşterea economică.

Statul georgian a încercat să sprijine antreprenoriatul prin lansarea unor amendamente asupra legii de înfiinţare a unor afaceri, iar în politica internaţională a reuşit semnarea unui acord de reducere a costurilor de tranzit în ceea ce priveşte comerţul. O altă strategie importantă pentru Guvernul Georgiei este privatizarea unor sectoare legate de distribuţia gazului dar şi o politică monetară prudentă.

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

[1] Ibidem pag 20
[2] În special provenite din Rusia

depozitelor[1]) ar însemna pierderi semnificative pentru Georgia date de rata de schimb, pe care încă nu este pregătită se le suporte. O asemenea schimbare ar putea modifica şi atitudinea Rusiei, ţară cu care a avut puternice divergenţe având ca scuză problematica minorităţilor ruse din teritoriul Georgiei; însă indirect poate fi şi vorba de orientarea Georgiei spre UE. O schimbare atât de evidentă ca cea a monedei naţionale ar putea avea repercusiuni de asemenea asupra preţului petrolului.

MOLDOVA

Situaţia Moldovei, dintr-un anumit punct de vedere se aseamănă cu cea a Georgiei şi anume în privinţa sferei de influenţă a Federaţiei Ruse, lucru care a dus Moldova într-o situaţie da a-şi balansa atitudinea când de partea Uniunii Europene, când de partea Rusiei. Această stare de indecizie se datorează dependeţei a Moldovei de gazele ruseşti, care este în proporţie de 80%. Pe de altă parte, Moldova nu se aseamănă cu Georgia prin faptul că Georgia a adoptat o poziţie mult mai fermă faţă de Uniunea Europeană, lucru care reprezintă un aspect important în dorinţa Georgiei de a adopta moneda euro începând cu 2011. Moldova în schimb nu a avut o poziţie constantă, mai ales asupra Uniunii Europene, având în vedere dorinţa de a-şi schimba moneda naţională cu euro, ceea ce poate pune multe semne de întrebare pentru Uniune.

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

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

UE, plan de sub egida Politicii Europene de Vecinătate, a avut un efect pozitiv asupra dezvoltării economice a Moldovei. În această perioadă Moldova a cunoscut o creştere economică surprinzătoare de 8-9 %[1], care a însă a început să scadă din 2006. Această creştere economică se datorează remitenţelor care au reprezentat în 2005 cca. 30% din PIB. În acelaşi timp importul a crescut cu 30%, economia Moldovei fiind una de consum si mai puţin de producţie. Acest lucru a dus la înregistrarea în 2005 a unui deficit de aproape 38% din PIB[2]. În ceea ce priveşte inflaţia, deşi la începutul anilor 2000 părea că se află sub control, aceasta a început să crească, însă prin eforturile susţinute ale Băncii Naţionale în 2004 s-a înregistrat o inflaţie de 10%[3] .

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

Pentru a evalua starea economiei Moldovei este necesară o evidenţă a datoriei externe. Aceasta se ridica în 2005 la o valoare de 800 milioane de dolari (sau 26% din PIB[4]), o valoare destul de redusă având în vedere situaţia economiei Moldovei. Această cifră este cea dată publicităţii, însă se estimează o datorie de 1,2 miliarde dolari, din care cea mai mare parte reprezentând datoriile de plată a gazului.

[1] Ibidem pag 24
[2] Ibidem pag 25
[3] Ibidem
[4] Ibidem

În ceea ce priveşte comerţul, un lucru important este faptul că Moldova se află printre primele ţări din fostul bloc sovietic care a intrat în Organizaţia Mondială a Comerţului. Cu toate aceste însă, deşi formal Comerţul este liber, Moldova are o serie de restricţii în această privinţă lucru care presupune şi o tinere la distanţă a unei mari părţi a investiţiilor.

Într-o concluzie preliminară, Moldova a realizat anumiţi paşi importanţi cum ar fi reformele în diverse sectoare însă până acum nu s-a dovedit a fi o economie stabilă acest lucru se datorează şi faptului că economia Moldovei este una de consum, dovadă fiind dependenţă foarte mare a ţării faţă de creditorii externi. Exprimarea dorinţei de către Moldova de a schimba moneda naţională cu moneda zonei euro reprezintă un semnal clar de o apropiere a Moldovei faţă de UE.

UCRAINA

Dialogul politic al Uniunii Europene cu Ucraina s-a deschis în 1992. De atunci au urmat o serie de parteneriate de cooperare în domeniul economic, politic şi mai nou legat de facilitarea regimului de acordare a vizelor[1] . Cu toate acestea, Ucraina continuă sa fie considerată leagănul Rusiei alături de Republica Belarus, iar la nivel intern, ţara este „divizată” în două, una pro Vest iar alta pro Est. Nici la nivel politic lucrurile nu sunt extrem de liniştite, dovadă fiind instabilitatea de la nivelul guvernului. Toată această situaţie este completată şi de situaţia economică a Ucrainei care în mare parte e constituită din monopoluri zonale ale unor oligarhi care susţin politica naţională.

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

Situaţia economică a Ucrainei spre deosebire de celelalte state a fost pusă în ultimii ani în situaţii extreme, de exemplu în 2004 creşterea economică a fost de 12,1%, în timp ce în 2005 aceasta a scăzut brusc cu aproape zece procente ajungând la 2,6%[1], ceea ce reprezintă o problemă extrem de serioasă. Această situaţie a fost explicată de o scădere a cererii externe de oţel dar şi de o încetinire a investiţiilor economice datorită unui climat politic nefavorabil. Acest lucru a avut repercusiuni şi asupra balanţei de plăţi. După ce în 2004 balanţa de plăţi a fost una pozitivă de 10,5%, în 2005 a avut o valoare negativă . Inflaţia de asemenea a continuat să crească atingând în 2005 pragul de 13,5%. Datoria externă a Ucrainei este de 13 miliarde de dolari, cu toate acestea, în 2005 Banca Naţională şi-a dublat rezervele monetare, în principal datorită procesului de privatizare[2].

Deşi nu a avut o situaţie economică caracteristică unei economii ,,sănătoase”, într-un raport din 2005 Comisia a susţinut că Ucraina întruneşte criteriile unei economii de piaţă[3]. Acest lucru a dus la asumarea unor angajamente viitoare de neintervenţie din partea guvernului în stabilirea preţurilor pe piaţă. Cu toate acestea, eforturile ce au urmat în ceea ce priveşte reformele, au fost unele modeste. Corupţia este un exemplu de nereuşită, primind un punctaj de 2,6 din 9,7 (obţinut de statele cu cea mai bună practică în acest sens)[4] .

Starea economiei Ucrainei nu a avut o evoluţie tocmai bună în ultimii ani, acest lucru poate fi observat şi din lipsa investiţiilor externe care ar fi dus la o stimulare a economiei naţionale. Totuşi, dorinţa Ucrainei de a continua

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

[2] Ibidem pag 39
[3] Ibidem pag 40
[4] Ibidem

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

III. b **Riscuri**

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

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

Uniunea Europeană s-au putea confrunta cu următoarele riscuri:

- Având în vedere probleme destul de semnificative din cele trei state în ceea ce priveşte corupţia, o problemă serioasă ar putea fi spălarea de bani, fraudele financiare ş.a.;
- Întrucât economiile Ucrainei, Moldovei şi Georgiei nu sunt consolidate, ci mai de grabă sunt extrem de instabile, o eventuală criză ar duce la o instabilitate a monedei euro. Rolul internaţional al euro ar putea afecta transmiterea şocurilor financiare internaţionale şi a crizelor de curs de schimb asupra zonei euro.

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

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

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

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

IV. Dimensiunea europeană - convergenţa cu alte politici ale UE

Adoptarea euro pentru cele trei state, raportându-ne la cazul Muntengrului, ar însemna un câştig în ceea ce priveşte rata de schimb şi deci nu mai există pierderi în acest sens, o stabilitate economică ceea ce aduce cu sine şi o serie de investiţii. Aceste investiţii presupun în primul rând o cooperare transfrontalieră dar şi o creştere a competitivităţii la nivel naţional. În urma acestor investiţii rezultă locuri noi de muncă ce aduc atât o coeziune economică cât şi una socială.

V. Recomandări

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

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

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

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

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

VI. Concluzii

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

VIII. Bibliografie

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

Departamentul de Relaţii Internaţionale şi Studii Europene
Lucrări redactate pentru disciplina „Instituţiile Uniunii Europene”

Deficitul democratic la nivelul structurii instituţionale a Uniunii Europene

Mihaela COPREAN

The Democratic Deficit in the EU Institutional Structure

Abstract: This paper's aim is to analyze the democratic deficit of the European Union. This study will not examine the structure and the functioning of the European institutions, but the way that the three major institutions (the European Parliament, the European Commission, the EU's Council) interact and how they influence the so called European citizenship, an essential aspect for the defining and explaining the democratic deficit.
Keywords: Democratic deficit, the European Parliament, the European Commission, the EU's Council, legitimacy, a European Constitution, the EU's legal status, international organization, federal state, the European institutional balance.

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

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

Lucrarea de faţă îşi propune să abordeze o temă din ce în ce mai prezentă în forurile de dezbatere a temelor europene şi anume deficitul democratic de la nivelul structurii instituţionale a Uniunii europene. Studiul de faţă nu se va axa pe structura şi modul de funcţionare a instituţiilor europene, ci mai degrabă urmăreşte să pună în evidenţă modul în care cele trei instituţii principale- Parlamentul european, Comisia europeană şi Consiliul- interacţionează şi cum influenţează sau limitează ceea ce numim Cetăţenie europeană, un aspect fundamental pentru definirea şi explicarea deficitului democratic.

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

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

Parlamentului european şi că ar aduce o critică slăbiciunii puterilor Parlamentului faţă de cele ale Comisiei şi ale Consiliului.

În ceea ce priveşte definirea conceptului, fiecare autor dă o definiţie diferită a deficitului democratic sau subliniază aspecte diferite legate de această problemă. În acelaşi timp, definiţia nu poate coincide dacă avem în vedere faptul că sistemul instituţional al UE este considerat a fi internaţional, supranaţional, confederal, federal, etc.

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

Pentru Parlamentul european, existenţa deficitului democratic este una din provocările ce trebuie rezolvate întrucât nu mai încape îndoială că plecând de la Tratatul de Maastricht (1992), “Parlamentul european (...) cere parlamentelor naţionale ca în momentul ratificării Tratatului să solicite guvernelor naţionale să pregătească următoarea Conferinţă interguvernamentală pentru a elimina deficienţele Tratatului de la Maastricht , în particular în ceea ce priveşte deficitul democratic şi eficacitatea procesului luării de decizie...”[1].

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

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

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

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

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

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

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

Pentru Jacques Delors, preşedinte al Comisiei între 1985-1995, Comunitatea/UE este un Obiect Politic Neidentificat definiţie prin care dorea să accentueze nu doar faptul că modelul politic al UE este de nedefinit, ci şi convenienţa acestui aspect pentru construcţia europeană întrucât, de exemplu, anumite state membre nu sunt dispuse să admită ca UE să fie definită ca o federaţie. În acelaşi context, Sidjanski se referă la “vocaţia federală a Uniunii” (1998: 246); în schimb, Paloma Biglino Campos face referire la “natura hibridă” a Comunităţii (Biglino, 1995: 3-12). Definirea naturii Uniunii europene devine şi mai complexă dacă avem în vedere faptul că anumiţi autori, printre care şi Weiler (2002: 37-84), sunt de părere că în anumite domenii cruciale, sistemul de guvernanţă al Uniunii este internaţional, în alte domenii, supranaţional şi, în alte sfere, subnaţional.

Pentru a complica şi mai mult problema, anumiţi autori fac diferenţa între deficitul democratic al Comunităţii şi deficitul de legitimitate la nivelul unora din instituţiile sale - mai concret, la nivelul Consiliului şi la derivatul său Consiliu european. Vom folosi totuşi definiţia dată de Closa Montero conform căreia deficitul democratic “constă, în principal, în consolidarea puterilor executive naţionale prin participarea lor în cadrul Consiliului care, la rândul lui, reuneşte puterile legislative şi executive (...). Consiliul adoptă decizii evitând responsabilitatea politică în faţa reprezentanţilor aleşi direct, fie că e

vorba de parlamentele naţionale, fie că e vorba de PE (...). Responsabilitatea politică are două direcţii: controlul exercitat de instituţiile reprezentative şi receptivitatea manifestată în cazul cererilor primite de la cetăţeni” (Closa, 1997: 65).

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

În ceea ce priveşte coordonatele instituţionale la care să aplicăm această definiţie, putem pleca de la următoarea afirmaţie a lui Nieto Solís: “ne găsim în faţa unui proces de integrare supranaţională, în care statele membre transferă (sau cedează) parte din puterile ce ţin de suveranitatea naţională către instituţiile comune ale UE. Totuşi, această cedare a suveranităţii (sau a capacităţii de decizie) este foarte limitată (...). UE dispune de foarte puţine politici comune chiar dacă poate exercita un control esenţial asupra majorităţii aspectelor ce ţin de viaţa economică a statelor membre. Prin urmare, ne găsim în faţa unui tip de integrare particular în cazul căruia coexistă guvernele naţionale şi *sistemul de guvernare comun* prin instituţiile supranaţionale. Unele state se orientează mai mult spre apărarea intereselor proprii ceea ce nu este întotdeauna în consonanţă cu interesele comune. Alte state trebuie să asigure definirea acestor interese comune chiar dacă au la dispoziţie puţine instrumente pentru a le pune în practică. Flexibilitatea liniei de demarcare între supranaţional şi *cooperare internaţională* este afectată de climatul economic şi social existent, aspect care face ca drumul construcţiei europene să fie mai oscilant” (Nieto, 1995: 4-5).

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

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

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

Ne putem astfel imagina neîncrederea alegătorilor care pot interpreta că li se ascund mecanismele de funcţionare ale Comunităţii. Legiuitorii comunitari elaborează texte comunitare complexe şi “obscure” în mod voit pentru ca fiecare stat membru să le dea interpretarea dorită în funcţie de preferinţele naţionale. În anii 50, antagonismul între susţinătorii supranaţionalului şi cei ai suveranităţii naţionale au pus în dificultate orice încercare de construcţie comunitară. După părerea lui Duverger, în anii 90, această “obscuritate” şi-a schimbat sensul: ea ascunde dorinţa statelor membre de a-şi menţine suveranitatea şi le permite să se ascundă în spatele diplomaţiei -a cărei caracteristici principale nu e tocmai claritatea- în cadrul reuniunilor Consiliului European. Au apărut astfel neclarităţi ca cea legată de faptul că puţini cetăţeni ai UE fac diferenţa între Consiliul Uniunii/Consiliul de Miniştri şi Consiliul European şi, puţini cunosc sau ştiu explica funcţiile şi limitele UE, OSCE, NATO etc., puţini înţeleg procesul de luare de decizii la nivelul Comunităţii, etc., putând continua cu întrebări care se dovedesc a fi adevărate labirinturi pentru cetăţeni.

Soluţia ar fi ca în loc să se încerce reforme instituţionale minime care pot crea dificultăţi de interpretare şi de aplicare între statele membre, să se întreprindă reforme care să ajute depăşirea deficitului democratic al instituţiilor UE. Una dintre acestea, idee susţinută de numeroşi analişti (Duverger 1994, Viciano 1997, Sidjandski 1998), ar fi aceea de a transforma Consiliul european într-un organism exclusiv legislativ care ar fi echivalentul Bundesrat german, format din preşedinţi şi nu din reprezentanţi ai landurilor. Astfel, s-ar înregistra un sistem dublu de reprezentare: PE ar fi reprezentantul cetăţenilor şi Consiliul s-ar transforma într-o Cameră de reprezentare a statelor naţionale.

Trebuie să facem referire aici şi la repercusiunile pe care relaţiile stabilite între Comisie, Parlament şi Consiliu le pot avea asupra Cetăţenilor europeni. Aceste repercusiuni au fost studiate în detaliu de Paloma Biglino care consideră că originea problemei constă în faptul că drepturile politice prevăzute de articolul 8 al TUE nu-i atribuie cetăţeanului european calitatea de deţinător al puterii politice la nivelul Comunităţii întrucât chiar dacă Tratatul amplifică dreptul la sufragiu activ şi pasiv pentru alegerile PE, nu modifică influenţa redusă a votului în cazul acquis-ului comunitar. Chiar dacă TUE recunoaşte dreptul la vot, nu-l transformă pe cetăţean în deţinător de suveranitate pentru că organismul ales nu deţine puteri suficiente la nivelul sistemului. “Cetăţenii europeni se văd, astfel, afectaţi de limitări importante. Dar acestea nu derivă din drepturile care i se acordă cetăţeanului ci se intersectează cu o problemă de altă natură: deficitul democratic al Comunităţii” (Biglino, 1995:8). Pentru Biglino, chiar şi TUE a presupus o oarecare creştere a competenţelor, PE continuă să aibă un rol rezidual în sistemul politic comunitar în comparaţie cu protagonismul care îi corespunde Consiliului. Drept consecinţă a acestei distribuiri a puterii, cetăţenii europeni îşi văd slăbită reprezentarea întrucât participarea lor nu este prevăzută în

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

Pentru Roberto Viciano, situaţia este cu atât mai gravă cu cât “din sistemul politic comunitar lipsesc garanţiile cetăţeneşti uzuale ale statelor membre, lipseşte un sistem adecvat de protecţie a drepturilor fundamentale, lipseşte bateria de drepturi şi libertăţi recunoscute în mod expres. Cetăţenii nu mai pot fi privaţi de dreptul lor de a cunoaşte clar care sunt limitele pe care puterile comunitare le au în ceea ce-i priveşte (...) A lăsa garantarea drepturilor în mâna guvernanţilor sau la interpretarea excesiv de liberă a magistraţilor Curţii de Justiţie a Comunităţilor europene pare a fi un contrasens pentru zilele noastre. Lipsa unei enumerări clare şi concise a drepturilor cetăţenilor precum şi a prevederii procedurilor de specialitate pentru apărarea acestora în faţa încălcării lor de către puterile publice comunitare reprezintă un deficit comunitar de neacceptat” (Viciano, 1997: 52-53). Acest citat este mai mult decât relevant şi ne ajută să subliniem că deficitul democratic nu poate fi abordat doar din perspectiva instituţională. Prin relaţionarea lui cu Cetăţenii, ajungem la alte întrebări semnificative: ce rol are cetăţeanul în procesul de integrare europeană? Nu-i aşa că originea construcţiei europene a fost un proces aristrocratic condus de contele de Koudenhove-Kalergi pentru ca mai apoi să fie condus de elitele birocratice şi tehnocrate –Monnet şi Schuman? Care este rolul impus pe care cetăţenii să-l joace în procesul de integrare europeană? Cum se reflectă aceste aspecte în domenii ca educaţia sau comunicarea?

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

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

Fără a avea pretenţia de a oferi soluţii, considerăm că evitarea şi eliminarea deficitului democratic este strâns legată de transparenţă, de simplificarea arhitecturii instituţionale, de crearea unei opinii publice europene şi a unor mijloace de comunicare în masă puternic angajate în educarea spiritului şi conştiinţei europene. Chiar dacă toate acestea pot părea utopice pentru statele membre ale UE, sunt deziderate imperioase pentru cetăţenii Uniunii europene.

BIBLIOGRAFIE:

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

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

Alexandru MUNTEANU LUCINESCU

The Provisions of the ECSC, EEC, EAEC Treaties and of the Fusion Treaty Regarding the High Authority / Commission. A Comparative Analysis

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

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

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

În domeniul studiilor europene se desfăşoară o controversă referitoare la tipul de instituţie în care poate fi încadrată Comisia Europeană. Unii autori văd în Comisie o instituţie supranaţională, alţii o instituţie interguvernamentală. Pentru înţelegerea controversei este necesară definirea termenilor de instituţie supranaţională şi instituţie interguvernamentală. Comisia Europeană poate fi considerată o instituţie supranaţională dacă „reprezintă interesul general al CE UE şi acţionează independent de interesele statelor” (Bărbulescu (2008, p. 293). Comisia Europeană este o instituţie interguvernamentală în cazul opus. Unul dintre argumentele importante ale susţinătorilor caracterului supranaţional al Comisiei Europene este acela că dreptul comunitar primar îi atribuie acest statut. În ceea ce priveşte argumentele adversarilor acestui punct de vedere, Robert Thomson (2008) menţionează câteva dintre cele mai des întâlnite:

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

În această dispută mă situez de partea celor care situează Comisia Europeană în rândul instituţiilor supranaţionale. Îmi susţin această poziţie prin argumente de ordin juridic obţinute prin analizarea comparativă a prevederilor tratatelor CECO, CEE, CEEA şi a Tratatului de Fuziune referitoare la Înalta Autoritate/ Comisie. Comparaţia are în vedere următoarele şase aspecte: 1. numărul membrilor; 2. condiţiile pe care trebuie să le îndeplinească persoanele propuse pentru a face parte din Înalta Autoritate Comisie; 3. procedura desemnării membrilor Înaltei Autorităţi Comisiei; 4. obligaţiile membrilor Înaltei Autorităţi Comisiei pe perioada

mandatului şi după încheierea acestuia; 5. sancţiunile ce pot fi aplicate membrilor Înaltei Autorităţi Comisiei în cazul încălcării obligaţiilor care le revin; 6. obligaţiile statelor membre în raport cu membrii Înaltei Autorităţi /Comisii

1. Înalta Autoritate a Comunităţii Europene a Cărbunelui şi Oţelului

a) numărul membrilor

Art. 9 menţionează că

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

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

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

Art. 9 menţionează două asemenea condiţii: competenţa şi cetăţenia. Persoanele propuse pentru această funcţie trebuie să posede o competenţă general recunoscută în domeniul care face obiectul tratatului şi să fie cetăţeni ai statelor semnatare.

c) procedura desemnării membrilor Înaltei Autorităţi

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

Art. 11 menţionează că preşedintele şi vicepreşedintele Înaltei Autorităţi sunt desemnaţi de comun acord de către statele membre, după consultarea membrilor Înaltei Autorităţi.

d) obligaţiile membrilor Înaltei Autorităţi pe perioada mandatului şi după încheierea acestuia

Art. 9 menţionează că, în exercitarea atribuţiilor care le revin, membrii Înaltei Autorităţi trebuie să fie absolut independenţi, astfel încât să aibă în vedere exclusiv interesul general al Comunităţii „Membrii Înaltei Autorităţi îşi exercită atribuţiile în mod absolut independent (complete independence) şi în interesul general al Comunităţii”. În acest fel, potrivit art. 9, aceste atribuţii dobândesc un „caracter supranaţional”. În acest sens, membrii Înaltei Autorităţi nu trebuie

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

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

e) sancţiunile ce pot fi aplicate membrilor Înaltei Autorităţi în cazul încălcării obligaţiilor care le revin.

Art. 12 stipulează că, în situaţia în care un membru al Înaltei Autorităţi nu respectă obligaţiile care îi revin, Curtea de Justiţie, la solicitarea Înaltei Autorităţi sau a Consiliului, îl poate elibera din funcţie.

f) obligaţiile statelor membre

Conform art. 9, statelor membre se angajează să respecte „caracterul supranaţional” al Înaltei Autorităţi, adică să nu urmărească influenţarea membrilor acestei instituţii.

2. Comisia Comunităţii Economice Europene

a) numărul membrilor

Art. 157. 1 menţionează că

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

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

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

Art. 157. 1 menţionează trei asemenea condiţii: competenţa, cetăţenia şi independenţă indubitabilă. Persoanele propuse pentru această funcţie trebuie să posede o competenţă general recunoscută în domeniul care face obiectul tratatului, independenţa lor să fie dincolo de orice îndoială şi să fie cetăţeni ai statelor semnatare.

c) procedura desemnării membrilor Comisiei

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

Art. 161 menţionează că preşedintele şi cei doi vicepreşedinţi ai Comisiei sunt desemnaţi de comun acord de către statele membre după consultarea membrilor Comisiei.

d) obligaţiile membrilor Comisiei pe perioada mandatului şi după încheierea acestuia

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

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

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

(CECO). După cum se poate observa, textul tratatului CEE nu mai utilizează termenul supranaţional în relaţie cu atribuţiile membrilor Comisiei.

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

e) sancţiunile ce pot fi aplicate membrilor Comisiei în cazul încălcării obligaţiilor care le revin.

Art. 160 stipulează că, în situaţia în care un membru al Comisiei nu respectă obligaţiile care îi revin, Curtea de Justiţie, la solicitarea Înaltei Autorităţi sau a Consiliului, îl poate elibera din funcţie. La solicitarea Consiliului sau a Comisiei, Curtea poate decide suspendarea din funcţie a respectivei persoane până la pronunţarea verdictului. De asemenea, în aşteptarea verdictului Curţii, şi Consiliul poate decide prin unanimitate suspendarea din funcţie a acelui membru al Comisiei. În cazul în care un fost membru al Comisiei încalcă obligaţiile care îi revin după încheierea mandatului, Curtea de Justiţie, la solicitarea Consiliului sau a Comisiei poate să decidă suspendarea sau reducerea anumitor avantaje(ex. drepturile de pensie).

f) obligaţiile statelor membre

Conform art. 157.2. statelor membre se angajează să nu urmărească influenţarea membrilor acestei instituţii. Nu mai este menţionat explicit caracterul supranaţional al Comisiei. Cu această diferenţă, textul celor două tratate referitoare la obligaţiile statelor membre în raport cu Înalta Autoritate/ Comisie sunt aproape identice. Orice persoană care citeşte cele două tratate va remarca acest lucru.

3. Comisia Comunităţii Europene a Energiei Atomice

a) numărul membrilor

Art. 126. 1 menţionează că

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

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

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

Art. 126. 1 menţionează trei asemenea condiţii: competenţa, cetăţenia şi independenţă indubitabilă. Persoanele propuse pentru această funcţie trebuie să posede o competenţă general recunoscută în domeniul care face obiectul tratatului, independenţa lor să fie dincolo de orice îndoială şi să fie cetăţeni ai statelor semnatare

c) procedura desemnării membrilor Comisiei

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

Art. 130 menţionează că preşedintele şi vicepreşedintele Comisiei sunt desemnaţi de comun acord de către statele membre după consultarea membrilor Comisiei.

d) obligaţiile membrilor Comisiei pe perioada mandatului şi după încheierea acestuia

Art. 126. 2 menţionează că, în exercitarea atribuţiilor care le revin, membrii Comisiei trebuie să fie absolut independenţi, astfel încât să aibă în vedere exclusiv interesul general al Comunităţii. Textul este aproape identic cu cel din tratatul CEE şi CECO. În interesul general al Comunităţii, membrii Comisiei nu trebuie

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

Din nou, textul din tratatul CEEA şi cel din tratatul CECO şi CEE sunt aproape identice. Varianta în limba engleză este edificatoare în acest sens. Nici textul tratatului CEEA nu mai utilizează termenul supranaţional în relaţie cu atribuţiile membrilor Comisiei.

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

e) sancţiunile ce pot fi aplicate membrilor Comisiei în cazul încălcării obligaţiilor care le revin.

Art. 129 stipulează că, în situaţia în care un membru al Comisiei nu respectă obligaţiile care îi revin, Curtea de Justiţie, la solicitarea Comisiei sau a Consiliului, îl poate elibera din funcţie. La solicitarea Consiliului sau a Comisiei, Curtea poate decide suspendarea din funcţie a respectivei persoane până la pronunţarea verdictului. De asemenea, în aşteptarea verdictului Curţii, şi Consiliul poate decide prin unanimitate suspendarea din funcţie a acelui membru al Comisiei. În cazul în care un fost membru al Comisiei încalcă obligaţiile care îi revin după încheierea mandatului, Curtea

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

f) obligaţiile statelor membre

Conform art. 126.2. statele membre se angajează să nu urmărească influenţarea membrilor acestei instituţii. Nu mai este menţionat explicit caracterul supranaţional al Comisiei. Cu această diferenţă, textul tratatului CEEA şi cele ale CECO şi CEE sunt aproape identice.

4. Comisia Comunităţilor Europene

a) numărul membrilor

Art. 10.1 menţionează

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

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

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

Art. 10. 1 menţionează trei asemenea condiţii: competenţa, cetăţenia şi independenţă indubitabilă. Persoanele propuse pentru această funcţie trebuie să posede o competenţă general recunoscută în domeniul care face obiectul tratatului, independenţa lor să fie dincolo de orice îndoială şi să fie cetăţeni ai statelor semnatare

c) procedura desemnării membrilor Comisiei

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

Art. 14 menţionează că preşedintele şi cei trei vicepreşedinţi ai Comisiei sunt desemnaţi de comun acord de către statele membre după consultarea membrilor Comisiei.

d) obligaţiile membrilor Comisiei pe perioada mandatului şi după încheierea acestuia

Art. 10. 2 menţionează că, în exercitarea atribuţiilor care le revin, membrii Comisiei trebuie să fie absolut independenţi, astfel încât să aibă în vedere exclusiv interesul general al Comunităţii. Textul este aproape identic cu cel din tratatul CEEA, CEE şi CECO. În interesul general al Comunităţii, membrii Comisiei nu trebuie

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

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

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

e) sancţiunile ce pot fi aplicate membrilor Comisiei în cazul încălcării obligaţiilor care le revin.

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

f) obligaţiile statelor membre

Conform art. 10.2. statele membre se angajează să nu urmărească influenţarea membrilor acestei instituţii. Nu mai este menţionat explicit caracterul supranaţional al Comisiei. Cu această diferenţă, textul TF şi cele ale CECO şi CEE şi CEEA sunt aproape identice.

5. Analiza comparativă

a) numărul membrilor

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

argument juridic în favoarea caracterului supranaţional al Înaltei Autorităţi şi al celor două Comisii.

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

Un alt argument în favoarea caracterului supranaţional al Comisiilor îl constituie faptul că tratatele CEE, CEEA şi Tratatul de Fuziune menţionează că, în situaţia vacantării unui loc în cadrul instituţiei, Consiliul poate decide prin unanimitate ca acel loc să nu fie ocupat. Prin urmare, din punct de vedere juridic, se pot întâlni următoarele situaţii:

- în Comisia CEE nu există nici un cetăţean din cel puţin două state membre; cei 8 membri rămaşi pot fi cetăţeni ai 4 state (câte 2 cetăţeni din fiecare stat).
- în Comisia CEEA nu există nici un cetăţean din cel puţin două state membre; dacă rămân doar 4 membri, fiecare având o altă cetăţenie.

Situaţii de acest tip sunt imposibile din punct de vedere juridic în cazul Înaltei Autorităţi şi cel al Comisiei Comunităţilor Europene. Conform tratatului CECO, statele membre sunt obligate să numească o nouă persoană pentru postul rămas vacant. Conform Tratatului de Fuziune, Consiliul nu are această obligaţie; articolul 10 poate fi interpretat in sensul că această obligaţie există în situaţia în care nici un cetăţean al unui stat membru nu ar face parte din Comisie.

Tratatele CEE şi CEEA conţin o prevedere care poate fi interpretată fie în favoarea fie în defavoarea caracterului supranaţional al Comisiilor. Potrivit acestei prevederi, Consiliul poate decide prin unanimitate modificarea numărului de membri ai Comisiei. Dacă această modificare înseamnă scăderea numărului acestora, atunci caracterul supranaţional este şi mai evident. Dacă modificarea se referă la creşterea numărului de membri, atunci este posibil ca cel puţin un cetăţean al statelor membre să facă parte din Comisie, iar în situaţia vacantării unui post să nu mai întâlnim situaţiile

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

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

Tratatul CECO menţionează două condiţii: cetăţenia şi competenţa. Toate celelalte trei tratate adaugă o a treia condiţie şi anume independenţa general recunoscută. Această nouă condiţie este un argument în favoarea caracterului supranaţional al Comisiilor.

c) procedura desemnării membrilor Comisiei

Această procedură este identică în tratatele CEE, CEEA şi în Tratatul de Fuziune; toţi membri Comisiei sunt desemnaţi de comun acord de statele membre. Această procedură poate fi interpretată ca un argument în favoarea caracterului interguvernamental al Comisiilor. O excepţie de la această procedură o întâlnim în tratatul CECO: statele membre desemnează doar 8 dintre cei 9 membri ai Înaltei Autorităţi, ultimul membru fiind ales prin majoritate de cei 8 membri deja desemnaţi. Această procedură sporeşte garanţiile de independenţă ale ultimului membru şi implicit caracterul supranaţional al Înaltei Autorităţi. Deoarece această instituţie adopta decizii prin majoritate(art. 13) importanţa votului ultimului membru devine foarte mare şi poate imprima unor decizii un caracter nonpartizan.

Toate cele 4 tratate stabilesc faptul că preşedintele şi vicepreşedintele sau, după caz, vicepreşedinţii, sunt desemnaţi de statele membre din rândul membrilor instituţiei şi după consultarea cu aceştia. Implicarea Înaltei Autorităţi/Comisiei în acest proces oferă o garanţie a independenţei persoanelor care ocupă acele funcţii.

d) obligaţiile membrilor Comisiei pe perioada mandatului şi după încheierea acestuia

Obligaţiile din perioada exercitării mandatului sunt identice în toate tratatele analizate. Reluarea acestor obligaţii în formulări aproape identice dovedeşte importanţa acestora pentru fiecare Comunitate iar conţinutul acestor obligaţii este un argument puternic în favoarea caracterului supranaţional al Înaltei Autorităţi/ Comisiei. Prezenţa (Tratatul CECO) sau absenţa (Tratatele CEE, CEEA şi Tratatul de Fuziune) termenului de *supranaţional* utilizat în relaţie cu obligaţiile membrilor acestor instituţii nu influenţează conţinutul acestora.

Diferenţele se înregistrează în ceea ce priveşte obligaţiile foştilor membri ai Înaltei Autorităţi /Comisiilor. Foştilor membri ai Înaltei Autorităţi le este interzis, pentru o perioadă de trei ani după încheierea mandatului, să desfăşoare activităţi legate de domeniul care face obiectul tratatului. Această prevedere este o nouă garanţie a independenţei membrilor Înaltei Autorităţi. Potrivit tratatelor CEE, CEEA şi Tratatului de Fuziune, această interdicţie dispare, fiind permis foştilor membri ai Comisiei să desfăşoare imediat după încheierea mandatului activităţi în domeniile care fac obiectul respectivelor tratate. Permisiune este însă acordată cu menţiunea că foştii membri trebuie să desfăşoare aceste activităţi în mod onest şi discret, ceea ce poate fi interpretat ca un argument în favoarea independenţei lor pe perioada mandatului.

e) sancţiunile ce pot fi aplicate membrilor Comisiei în cazul încălcării obligaţiilor care le revin.

Toate cele 4 tratate menţionează că membrii Înaltei Autorităţi Comisii care nu respectă obligaţiile ce le revin pe perioada mandatului pot fi suspendaţi din funcţie de către Curtea de Justiţie la solicitarea Consiliului sau Comisiei. Tratatele CEE şi CEEA adaugă posibilitatea Consiliului şi a Curţii de Justiţie

de a-i suspenda din funcţie până la pronunţarea verdictului pe acei membrii ai Comisiei asupra cărora planează suspiciunea încălcării obligaţiilor cere le revin

Deşi tratatele CEE, CEEA şi Tratatul de Fuziune permit foştilor membri ai Comisiei să desfăşoare imediat după încheierea mandatului activităţi în domeniile care fac obiectul respectivelor tratate, sancţionează desfăşurarea acestor activităţi în mod onest şi discret, adică într-un mod care pune în discuţie independenţa lor pe perioada mandatului.

Aceste sancţiuni dovedesc importanţa atribuită de tratate independenţei membrilor Înaltei Autorităţi/Comisiei şi reprezintă un argument în favoarea caracterului supranaţional al acestor instituţii.

f) obligaţiile statelor membre

Potrivit celor 4 tratate, statele membre se angajează să nu urmărească influenţarea membrilor Înaltei Autorităţi/ Comisiei. Reluarea acestei obligaţii în formulări aproape identice dovedeşte importanţa acesteia pentru fiecare Comunitate, fiind un puternic argument în favoarea caracterului supranaţional al Înaltei Autorităţi/Comisie. Prezenţa (Tratatul CECO) sau absenţa (Tratatele CEE, CEEA şi Tratatul de Fuziune) termenului de *supranaţional* utilizat în relaţie cu această obligaţie a statelor membre nu influenţează conţinutul acesteia

Concluzii

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

- procedura prin care sunt desemnaţi membrii Înaltei Autorităţi

- imposibilitatea Consiliului de a creşte numărul de membri ai Înaltei Autorităţi
- interdicţia ca foştii membri ai Înaltei Autorităţi să desfăşoare o perioadă de trei ani după încheierea mandatului activităţi legate de domeniul care face obiectul tratatului.

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

a) desemnarea tuturor membrilor Comisiei de către statele membre,

b) posibilitatea Consiliului e a creşte numărul de membri ai acesteia

c) permisiunea acordată foştilor membri de desfăşura, imediat după încheierea mandatului, activităţi în domeniile care fac obiectul tratatelor

sunt echilibrate prin

d) posibilitatea Consiliului şi a Curţii de Justiţie de a-i suspenda din funcţie până la pronunţarea verdictului pe acei membrii ai Comisiei asupra cărora planează suspiciunea încălcării obligaţiilor care le revin

e) posibilitatea Curţii de Justiţie, de a suspenda sau reduce, la solicitarea Consiliului sau a Comisiei, anumitor avantaje (ex. drepturile de pensie) ale foştilor membri ai Comisiei în cazul în care aceştia nu desfăşoară în mod onest şi discret activităţi în domeniile care fac obiectul tratatelor.

f) posibilitatea Consiliului de a decide ca, în situaţia vacantării unui loc în cadrul Comisiei, acel loc sa nu fie ocupat

g) introducerea independenţei general recunoscute ca un criteriu pentru desemnarea unei persoane în funcţia de membru al Comisiei

Acest echilibru este un argument în favoarea caracterului supranaţional al Comisiilor din cele două comunităţi.

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

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

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

Bibliografie

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

Comisia Europeană, Comitetul Economic şi Social şi Comitetul Regiunilor – aplicaţii ale teoriei guvernanţei pe mai multe nivele

Andra POPA

European Commission, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Application of the Theory of Multilevel Governance

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

Abstract: In aceasta lucrare mi-am propus sa demonstrez ca institutia Comisiei Europene, alaturi de organismele auxiliare, Comitetul Economic si Social si Comitetul Regiunilor infatiseaza in cadrul UE cel mai bine teoria guvernantei pe mai multe nivele. In prima parte a lucrarii voi enunta fundamentele teoretice, schitand principalele trasaturi ale guvernantei in general si ale guvernantei pe mai multe nivele in special. In a doua parte, voi aduce argumente pentru a dovedi ca functionarea celor trei organisme ale UE poate fi explicata din perspectiva guvernantei pe mai multe nivele.

Cuvinte cheie: Comisiei Europene, Comitetul Economic si Social, Comitetul Regiunilor, guvernanta (multilevel), teoriile integrarii, sectorul public si privat, actori suprastatali si substatali.

Urmărind evoluţia Uniunii Europene din anii 1950 până în ziua de azi observăm că, în numeroase domenii de elaborare a politicilor, statele membre şi-au delegat competenţele către instituţii şi organisme europene. Astfel, prin autoritatea conferită prin tratate acestor actori, un număr crescând de domenii ies din sfera de acţiune a statelor, deciziile fiind luate la alt nivel decât cel naţional. De asemenea, pentru a lua decizii în probleme care vizează anumite grupuri de interese aparţinând spaţiului intern al statelor membre UE, sunt consultaţi direct reprezentanţii respectivelor grupuri, fără a se apela mai întâi la guvernele naţionale. Această modalitate de desfăşurare a procesului politic a dus la punerea bazelor unei noi teorii cu privire la integrarea europeană, şi anume teoria guvernanţei pe mai multe nivele.

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

1) Modelul guvernanţei pe mai multe nivele

Teoriile integrării încearcă să explice Uniunea Europeană fie drept o organizaţie internaţională, fie ca fiind asemănătoare unui stat, fie ca entitate unică în felul ei. Teoriile clasice al integrării, neofuncţionalismul şi interguvernamentalismul, sunt adesea acuzate că nu surprind ceea ce se întâmplă cu adevărat în Uniunea Europeană contemporană, fiind chiar considerate a fi depăşite. Pornind de la ideea că UE implică un proces mult prea complex pentru a putea fi explicat pe baza unei singure teorii, la sfârşitul anilor ’70, marile teorii ale integrării au fost înlocuite cu teorii de mijloc (*middle range theories*), care nu mai încearcă să explice fenomenul privit ca întreg, ci pe componente. Astfel au apărut noile instituţionalisme, centrate pe rolul şi funcţiile instituţiilor în societate, şi noile teorii ale guvernanţei, care analizează noile forme de guvernare.

Un interes aparte în analiza procesului integrării europene este acordat conceptului de *guvernanţă*. Guvernanţa implică o serie de reguli, proceduri şi comportamente care influenţează modul în care este exercitată puterea la nivel european, în special din punct de vedere al deschiderii, participării, responsabilităţii, eficacităţii şi coerenţei. Conform lui Stoker (Trandafira 2007 p.22), guvernanţa reprezintă o nouă formă de guvernare, de conducere, „în care graniţele dintre sectorul public şi cel privat au devenit neclare”. Pierre şi Peters (Trandafira 2007 p.22) consideră că are loc o mutare a controlului statelor naţionale către alte entităţi, şi anume „în sus, către organismele regionale şi internaţionale (cum ar fi UE), în jos, către regiuni şi localităţi, şi în afară, către corporaţii internaţionale, organizaţii non-guvernamentale şi alţi actori privaţi sau cvasiprivaţi”.

Guvernanţa şi guvernarea reprezintă două forme prin care se poate realiza ordonarea şi conducerea societăţii (Rosamond 2007). La ora actuală, guvernarea, reprezentând metoda tradiţională de reglementare, intervenţie şi

legiferare publică, este înlocuită de guvernanţă, care presupune dispersarea autorităţii către o varietate de actori. În contextul guvernanţei, statul continuă să joace un rol important, dar considerabil diminuat, o parte din atribuţiile sale fiind preluate de către alţi actori, privaţi sau publici.

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

Încercând să teoretizeze abordarea guvernanţei pe mai multe nivele, Nugent (2006 p.556) explică faptul că, la ora actuală, guvernarea presupune implicarea unei mari varietăţi de actori şi procese care depăşesc limitele statului. Relaţiile dintre stat şi actorii nestatali, devin mai puţin ierarhizate şi mult mai interactive, iar guvernele statale au ca sarcină principală întocmirea unui cadru legislativ necesar activităţilor publice, mai degrabă decât realizarea redistribuirii resurselor. Aplicând conceptul de nouă guvernanţă în cazul Uniunii Europene, Hix (Nugent 2006 p.556) susţine că avem de-a face cu un sistem de guvernanţă pe mai multe nivele, ne-ierarhic, deliberativ şi apolitic, materializat printr-un complex de reţele private şi publice şi agenţii executive cvasi-autonome, care au ca principal scop liberalizarea şi reglementarea pieţelor.

Conceptul de guvernanţă pe mai multe nivele apare într-o multitudine de articole şi cărţi de la sfârşitul anilor ’90, dar prima încercare de a aduna toate ideile enunţate până atunci şi de a crea o literatură coerentă pe acest subiect le aparţine autorilor Marks & Hooghe (2001). Ei văd guvernanţa pe mai multe nivele ca o „dispersare/împărţire a autorităţii de luare a deciziilor între mai multe nivele teritoriale” (Marks & Hooghe 2001 p. xi), această

evoluţie fiind determinată de procesul de integrare europeană şi cel de regionalizare a câtorva dintre ţările membre UE[1].

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

Cu prilejul acestei lucrări, autorii enunţă principalele caracteristici ale guvernanţei pe mai multe nivele (Marks, Hooghe & Blank 1996 p. 346). Astfel, potrivit acestui model, competenţele în luarea deciziilor nu mai aparţin în totalitate guvernelor statale, ci sunt împărţite între entităţi aflate pe diferite nivele. Cu toate că guvernele continuă să joace un rol important, în cadrul procesului de elaborare a politicilor comunitare, actorii de la nivelul european (Comisia, Parlamentul European, Curtea de Justiţie) trebuie văzuţi ca fiind independenţi de statele membre. O altă caracteristică a modelului o constituie faptul că procesul colectiv de luare a deciziilor implică pierderi importante de suveranitate pentru statele naţionale, cu alte cuvinte, şefii de stat şi/sau de guverne au un control scăzut asupra deciziilor luate la nivel european. Doar o mică parte din deciziile comunitare (cele având ca scop realizarea integrării europeane) sunt luate în baza principiului „celui mai mic multiplu comun”. În toate celelalte domenii, în procesul de luare a deciziilor sunt implicaţi o multitudine de actori care îşi desfăşoară activitatea la diferite nivele de guvernare. Nu în ultimul rând, guvernanţa pe mai multe nivele presupune că actorii subnaţionali operează atât la nivel naţional, stabilind

[1] Prin procesul de integrare europeană, competenţele de creare de politici în anumite domenii cheie se mută de la nivelul statelor naţionale către cel supranaţional, al instituţiilor UE, iar prin regionalizare, autoritatea în materie de creare de politici se deplasează în joc către nivele subnaţionale de guvernare.

prioritățile guvernelor naţionale, cât şi la nivel supranaţional, formând asociaţii transnaţionale, astfel anulându-se delimitarea între politica internă şi cea internaţională. Statul nu mai reprezintă unica interfaţă dintre arenele politice supranaţionale şi cele subnaţionale, acesta continuând să aibă control asupra multor activităţi care se desfăşoară pe teritoriul lui, fără însă a deţine monopolul.

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

2) Comisia, CES şi CoR – aplicaţii ale guvernanţei pe mai multe nivele

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

Prin Tratatul Constitutiv al Comunităţii Europene a Cărbunelui şi Oţelului (TCECO), Comisiei (=Înalta Autoritate) i se atribuie competenţe

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

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

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

Conform teoriei guvernanţei pe mai multe nivele, actorii de la nivel european trebuie să fie independenţi faţă de guvernele naţionale, acest lucru fiind cerut în cazul Comisiei de art. 157.1 al TCE, prin care se garantează independenţa membrilor Comisiei faţă de statele de provenienţă. Având în vedere că prin Tratatul de Fuziune se stabilea ca membrii Comisiei să fie numiţi de comun acord cu guvernele statelor, creând îndoieli cu privire la independenţa instituţiei, în 1992, cu ocazia Tratatului de la Maastricht, şi apoi în 1997, odată cu Tratatul de la Amsterdam, are loc modificarea în tratatele precedente a articolelor referitoare la alegerea comisarilor realizându-se astfel o creştere a rolului Parlamentului European şi a Preşedintelui Comisiei în alegerea Comisiei (Bărbulescu 2008 pp.284-286). Chiar şi membrii CoR, deşi provin din anumite regiuni, în cadrul comitetului, ei reprezintă interesul general al UE, fiind astfel independenţi de guvernele naţionale.

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

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

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

Deşi Comisia are în mod formal mai mult competenţe executive, iar guvernele naţionale sunt în principiu responsabile cu implementarea deciziilor, în practică Comisia se implică destul de mult în implementarea anumitor politici sectoriale, venind în contact direct cu autorităţile regionale şi cu grupurile de interese cu ocazia comitetelor generate de procedura de comitologie. Cu toate ca procedura de comitologie avea ca scop exercitarea controlului asupra Comisiei de către statele membre, aceasta s-a transformat treptat într-un veritabil impuls al participării şi implicării autorităţilor subnaţionale şi a actorilor privaţi în spaţiul comunitar, marcând încă o dată

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

A treia caracteristică a guvernanţei pe mai multe nivele este că actorii subnaţionali operează atât la nivel naţional, cât şi la nivel supranaţional. În spaţiul naţional, actorii, atât cei privaţi cât şi cei publici, îşi formulează preferinţele, dar acestea nu sunt prezentate doar guvernelor naţionale, ci ajung prin diferiţi actori la nivel supranaţional, european. Astfel se realizează o legătură directă între planul subnaţional şi cel comunitar, fără medierea statelor naţionale. Un exemplu în sensul interconectării celor două planuri îl reprezintă organismele CES şi CoR. Prin intermediul CES opiniile diferitelor categorii economico-sociale sunt făcute auzite la nivel european, fără a se fi apelat la intermediari precum guvernele statelor membre. Doleanţele mediului economic şi social sunt prezentate de CES în cadrul discuţiilor cu Comisia şi Consiliul, care în multe domenii nu pot să ia o decizie fără consultarea CES. Părerile actorilor regionali şi locali sunt reprezentate la nivel comunitar prin CoR. Faptul că în CoR alături de regiuni cu largi competenţe legislative (cum sunt landurile germane) sunt reprezentate şi cele cu o putere mai redusă (cum sunt municipiile) se explică prin dorinţa de a reda cât mai fidel la nivel european nevoile şi preferinţele cetăţenilor, realizându-se astfel o legătură directă între populaţie şi UE. Pe lângă aceste două organisme auxiliare ale UE, există şi alte forme de implicare a anumitor grupe de interese în procesul decizional comunitar, mai puţin transparente, şi anume activităţile de lobby.

3) Concluzie

Procesul decizional în cadrul Uniunii Europene este foarte complex. Prin implicarea unui număr cât mai mare de actori în elaborarea politicilor comunitare, se încearcă o împărţire a autorităţii între aceştia pentru a crea soluţii cât mai viabile şi eficiente la problemele pe care le întâmpină populaţia

uniunii. Tendinţa generală este de a reduce influenţa statelor membre în luarea deciziilor ce privesc aspectele vieţii comunitare, cu toate că în realitate suveranitatea naţională are doar puţin de suferit. După cum am încercat să demonstrez în această lucrare, procesul decizional în cadrul UE nu se mai desfăşoară în totalitate sub autoritatea statelor naţionale ci antrenează entităţi aflate atât la nivel supranaţional (Comisia Europeană), cât şi la nivel subnaţional (membrii CES şi CoR). Aşadar, prin competenţele, funcţiile şi componenţa lor Comisia, CES şi CoR înfăţişează cel mai bine teoria guvernanţei pe mai multe nivele.

Bibliografie

Bărbulescu, I GH 2008, *Procesul decizional în Uniunea Europeană*, Polirom, Iaşi

Marks, G, Hooghe, L & Blank, K 1996 ‘European integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance’, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 3, pp. 341-378

Marks, G, Hooghe, L 2001, *Multi-level guvernance and european integration*, Rowman & Littlefield

Nugent, N 2006, *The government and politics of the European Union*, Durham, Duke University Press

Rosamond, B 2007, ‘New theories of european integration’, în *European Union Politics*, ed. M Cini, Oxford University Press, Oxford pp. 117-136

Trandafira, A 2007, ‘Politici publice – între stat, acţiune colectivă şi piaţă’, în *Politici publice şi administraţie publică*, coord. F Bondar, Polirom, Iaşi pp. 19-48

Tratatul Constitutiv al Comunităţii Europene a Cărbunelui şi Oţelului, http://www.vojvodina-cess.org/download/Sumanov%20plan.pdf văzut pe 3 ianuarie 2009

Tratatul Constitutiv al Comunităţii Europene (Tratatul de la Roma), http://stary.mepoforum.sk/index.php?id=108&downid=17 văzut pe 3 ianuarie 2009

Tratatul Constitutiv al Comunităţii Europene a Energiei Atomice http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/Rome/TRAITES_1957_EURATOM.pdf văzut pe 3 ianuarie 2009

Tratatul Constitutiv al Comunităţii Economice Europene, http://www.vojvodina-cess.org/download/Ugovor%20o%20osnivanju%20Evropske%20ekonomske%20zajednice.pdf văzut pe 3 ianuarie 2009

Tratatul Constitutiv al Uniunii Europene, http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_EN.pdf văzut pe 3 ianuarie 2009

Tratatul de la Amsterdam, http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf văzut pe 3 ianuarie 2009

Sistemul electoral al alegerilor pentru Parlamentul European

Delia-Elena STAN

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

The Electoral System for the European Parliament Elections

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

Abstract: In acest proiect voi incerca sa prezint impactul pe care il are utilizarea sistemelor electorale diferite in alegerea PE asupra modului in care acesta functioneaza si reprezinta interesele cetatenilor europeni. Va avea omogenizarea sistemului electoral la nivelul intregii Uniuni Europene ca rezultat un Parlament European a carui structura sa reprezinte optiunile cetatenilor in egala masura? Aceasta este intrebarea la care voi incerca sa raspund.

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

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

Una dintre problemele cu care s-a confruntat de-a lungul timpului şi pe care se străduieşte să o rezolve Uniunea este cea a deficitului democratic. La nivelul Parlamentului European acesta se manifestă prin competenţele mai mici ale instituţiei faţă de Parlamentele Naţionale, nerespectarea proporţionalităţii populaţie-număr de membri şi prin faptul că în practică membrii PE sunt aleşi prin sistemele electorale diferite.

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

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

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

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

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

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

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

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

- Nu este adoptată propunerea privind constituirea unei singure circumscripţii la nivelul Uniunii pentru 10% din locurile PE
- Nu se menţionează nimic despre principiul „parităţii” între bărbaţi şi femei

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

Am considerat necesară o prezentare a modului în care a evoluat problema electorală de-a lungul timpului în cadrul Uniunii Europene şi a tratatelor ce stau la baza funcţionării acesteia pentru a înţelege mai bine modul în care sistemul electoral poate influenţa viaţa politică a acesteia.

Conform Codului bunelor practici în materie electorală[3], principiile electorale care stau la baza patrimoniului electoral european sunt sufragiul

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

[2] Tratatul Constituţional, Titlul VI, Art. III 330, paragraful 1

[3] Codul bunelor practici electorale. Linii directive şi raport explicativ. Comisia europeană pentru democraţie prin drept (Comisia de la Veneţia, Consiliul Europei).

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

Evoluţia competenţelor Parlamentului European evidenţiază faptul că această instituţie este cea care exprimă alegerile făcute de cetăţenii europeni, iar o democratizare a Uniunii nu putea ignora problemele cu care se confruntau aceştia. Este necesar ca toată lumea să voteze conform aceluiaşi sistem electoral pentru ca legitimitatea de care se bucură Parlamentul European să nu mai fie pusă la îndoială. Se ştie faptul că fiecare sistem electoral îşi are avantajele şi dezavantajele sale, astfel încât putem afirma că s-a ales reprezentarea proporţională deoarece aceasta permite atât reprezentarea majorităţii, cât şi a minorităţilor.

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

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

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

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

Ce implicaţii au aceste particularităţi ale sistemului electoral? Aplicat la cazul Uniunii Europene consider că implicarea cetăţeanului şi posibilitatea în care acesta poate influenţa efectiv alegerea unui anumit candidat sunt cele mai importante. Astfel în cazul votului unic tranferabil, se poate observa faptul că intervenţia alegătorilor este maximă, aceştia decizând incontestabil pe criteriul preferinţelor personale cel pe care doresc să-i reprezinte în Parlamentul European. Acest sistem este recomandat circumscripţiilor cu un număr redus de mandate ceea ce îi permite atât Maltei, cât şi Irlandei să-l folosească.

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

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

Listele blocate oferă cel mai scăzut grad de implicare al cetăţenilor în alegerile făcute. Acest sistem a fost adoptat de Regatul Unit şi Franţa ale

[1] http://www.europarl.europa.eu/bucuresti/2525/buc4482eu7229.htm

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

Se poate observa clar faptul că există mari dificultăţi în implementarea unui sistem electoral uniform deoarece numai impunerea unui sistem proporţional a avut ca rezultat nişte treceri surprinzătoare de la o modalitate de vot la alta doar pentru simplu fapt că este mai uşor de realizat şi nu pe considerente democratice. În acelaşi timp nu trebuie omis faptul că fiecare ţară are anumite tradiţii, o anumită cultură politică şi toate aceste lucruri influenţează modul de vot cât şi modalitatea în care alegătorul votează.

Parlamentul European este considerat a fi principalul for de dezbatere şi acţiune politică, reprezentând interesele cetăţenilor în discuţiile purtate cu celelalte instituţii ale Uniunii Europene.[1] Astfel putem afirma faptul că este important ca membrii acestei instituţii să fie aleşi prin acelaşi sistem electoral în toate statele membre. Trebuie să se ţină cont în acelaşi timp de faptul că cetăţenii acordă sau ar trebui să acorde un vot politic şi nu unul naţional, deoarece politicele sunt aplicate la nivelul întregii comunităţii şi nu doar la nivelul unui singur stat membru. Acest lucru este sugerat şi de îmbinarea reprezentării proporţionale cu principiul reprezentării egale a naţiunilor, aceasta fiind considerată unica metodă prin care toţi cetăţenii statelor pot fi reprezentaţi la nivelul U.E indiferent de ideologia politică pe care o împărtăşesc. Critica care i se aduce acesteia nu ar trebui să ignore faptul că o respectare a proporţionalităţii populaţie-număr de membri ar transforma Parlamentul European într-o instituţie ineficientă.

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

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

realiza o mai bună interacţiune cu cetăţenii, este nevoie ca aceasta să înceapă cu sistemul electoral.

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

Partidele politice naţionale trebuie să acorde o atenţie mai mare sistemului electoral utilizat în desemnarea Parlamentului European şi să privească aceste alegeri nu ca simpli indicatori ai forţei politice de care dispun pe plan naţional. Cu cât alegătorul va avea o mai mare responsabilitate în desemnarea celor care îl vor reprezenta la nivelul comunităţii, cu atât acesta se va implica în viaţa politică încercând să voteze în cunoştinţă de cauză un anumit candidat.

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

Bibliografie:

Surse internet:
http://www.europarl.europa.eu/bucuresti/2525/buc4482eu7229.htm
http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/fr/index.html
http://www.europarl.europa.eu/facts/1_3_4_fr.htm
http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive.do;jsessionid=F8B2E94EBC72F2384A1F61BC0A315E46.node1?language=RO
http://www.europarl.europa.eu/bucuresti/
http://www.europarl.europa.eu/oeil/
http://europa.eu.int/eur-lex/fr/index.htmlhttp://www.eurolex.com/
http://www.ier.ro/legislPrimara.html
http://www.actrus.ro/biblioteca/carti/politologie/cosma/index.html
http://www.europarl.europa.eu/highlights/fr/101.html
http://www.apd.ro/publicatie.php?id=24
http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41976X1008(01):FR:HTML
http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2002/l_283/l_28320021021fr00010004.pdf
http://idd.euro.ubbcluj.ro/interactiv/cursuri/NicolaePaun/IstoriaConstructieiEuropene/capI.html
http://www.euractiv.com/fr/elections-ue/elections-europeennes-perspectives-2009/article-174730#summary

Surse academice:
Lijphart, Arend. 2000. *Modele ale democraţiei* . Iaşi: Polirom.
Bărbulescu Iordan Gheorhe 2005. UE de la economic la politic. Bucureşti. Tritonic
Bărbulescu, Iordan Gheorhe 2008.Procesul deciziţional în Uniunea Europeană, Iaşi, Polirom