

FORMAL ȘI INFORMAL ÎN STRUCTURA DECIZIONALĂ A UNIUNII EUROPENE

Florin Popa*

florinpopa10@yahoo.com

Abstract: *The paper deals with the issue of decisional efficiency at European level, given EU's large bureaucracy and complex decision-making system. The functionality of institutions seems to be assured, to large extent, by the development of a parallel system of informal (or semi-formal) rules and procedures for negotiation and decision-making, which complements and sometimes replaces the formal procedures. Their role is highly visible in the elimination of decisional bottlenecks and mitigation of inter-institutional conflict.*

Keywords: *decisional efficiency, collective decisions, European institutions, informal rules.*

Analiza procesului decizional la nivelul instituțiilor Uniunii Europene are deja o istorie de câteva decenii. Cu toate acestea, specificitatea sistemului studiat a fost recunoscută lent, iar preocuparea de a dezvolta modele explicative și predictive adecvate este relativ recentă. Așa cum era de așteptat, o primă abordare a vizat extinderea sau ajustarea unor modele explicative dezvoltate anterior la noul domeniu empiric. Modelele care vizau explicarea funcționării guvernelor sau a administrațiilor naționale au fost utilizate pentru a explica negocierile inter-instituționale la nivelul Uniunii, dinamica raporturilor de putere sau interacțiunea instituțiilor europene – State Membre. Ele asumau faptul că sistemul instituțional al Uniunii preia în mare măsură caracteristicile aranjamentelor instituționale statale. Alte modele analizau deciziile luate la nivelul UE dintr-o perspectivă interguvernamentală. Instituțiile Uniunii ar deține, în acest caz, rolul structurilor de conducere ale unei organizații internaționale (asemenea ONU sau OSCE). Nu doar alegerea structurilor de conducere, ci și întregul mandat al instituțiilor europene era analizat în termenii rezultatelor unei *negocieri* desfășurate la mai multe niveluri (guvernamental, ministerial, administrație centrală și locală) între state care participă voluntar la aceste aranjamente colective¹.

Este însă evident că Uniunea nu reprezintă simpla extindere a caracteristicilor unui sistem statal la nivel european și nici nu poate fi redusă la proceduri interguvernamentale de cooperare. Atribuțiile sale sunt diferențiate în funcție de domeniu și pot merge de la asumarea responsabilității exclusive (politica comercială comună, uniunea monetară, politica monerată pentru zona Euro etc.) până la „competențe de sprijin” (industrie, cultură, educație, turism etc.). Chiar dacă deciziile inter-instituționale sunt luate pe baza unor proceduri formalizate (și precizate ca atare în tratate sau în legislația secundară), rolul consultărilor, schimbului de expertiză și negocierilor informale rămâne semnificativ. Interacțiunile formale și informale pe orizontală (de exemplu, între mai multe Directorate Generale ale Comisiei Europene, care trebuie să colaboreze în implementarea unui program cu relevanță transversală) și pe verticală (de exemplu, între departamente, direcții, Directorate Generale și cabinetele comisarilor europeni) sunt greu subsumabile unei analize *state-centered*, în cadrul

* Doctor - *Academia de Studii Economice, București.*

¹ Cf. Marks et al 1996.

căreia deciziile sunt rezultatul aplicării unor proceduri formalizate, clar delimitate pe fiecare nivel ierarhic și între niveluri.

În plan instituțional, modelele explicative bazate pe *teoria alegerii raționale* sunt interesate de răspunsul la întrebarea „ce anume asigură eficiența unor instituții, în raport cu altele?”. Sunt aduse în discuție, de exemplu, „costurile de tranzacționare” (de exemplu, cele presupuse de interacțiunile intra-instituționale sau de relațiile cu alte organizații), rolul *leadership*-ului în motivarea membrilor organizației, dar și construirea treptată a aceluși ansamblu de aranjamente instituționale care par să asigure „raționalitatea” acțiunilor colective (în sensul adecvării lor la obiectivele instituției)². Însă încercarea de a reprezenta complexitatea relațiilor intra- și inter-instituționale în acest cadru teoretic întâmpină multe probleme. Tratarea instituțiilor drept agenți raționali colectivi, care au scopuri și preferințe și urmăresc maximizarea propriilor beneficii prin raportare strategică la acțiunile celorlalți agenți colectivi, ignoră în mare măsură faptul că raționalitatea individuală a decidenților și „raționalitatea” degajată la nivel instituțional nu sunt unul și același lucru. Mai mult, ultima nu poate fi redusă într-un mod neproblematic la prima, așa cum arată teorema de imposibilitate a lui Arrow³. Nu poate fi ocolită nici problema efectelor neintenționale (sau a efectelor de compunere), care pot căpăta proporții dramatice prin reacțiile de „cascadare”, dinamica imprevizibilă și amplitudinea consecințelor. Efectele neintenționale nu apar datorită unei serii de disfuncționalități accidentale; ele ilustrează imposibilitatea de a asigura o reprezentare optimală a interdependenței agenților implicați. „O instituție se bazează pe un set dinamic de negocieri între actorii care îi stabilesc regulile, cei care le pun în aplicare și cei care trebuie să se supună. Cooperarea lor este reciproc condiționată; îndeplinirea de către un actor a responsabilităților sale instituționale depinde de ceea ce fac ceilalți⁴. Însă raționalitatea și responsabilitatea individuală nu garantează eficacitatea colectivă; instituțiile pot eșua în ciuda calității resurselor umane sau a managementului. Ne putem întreba dacă funcționalitatea și succesul parțial (la nivel politic și administrativ) al instituțiilor comunitare pot fi puse pe seama unui *proiect politic asumat*, al unei „foi de parcurs” urmărite – fie și nesistematic – de către principalii actori decizionali, sau este mai degrabă rezultatul unei negocieri continue, purtată la niveluri diferite și implicând o diversitate de actori, care vizează un set de *proiecte deschise modificărilor și parțial suprapuse*.

Ideea de integrare propusă în cadrul Uniunii se bazează pe încercarea de a dezvolta gradual un spațiu bazat pe valori, practici, politici și structuri administrative comune, în care persoanele, produsele, serviciile și ideile să circule liber. Este vorba de un tip de integrare *soft*, care vizează, pe lângă infrastructura politico-administrativă specifică, dezvoltarea unui atașament față de valori, practici, atitudini, norme la fel de specifice. În cazul sistemului instituțional și politic al UE, acest concept de integrare poate fi ilustrat de diversitatea procedurilor de decizie aplicabile (în funcție de politica comunitară vizată) și de diversitatea actorilor implicați (inclusiv la nivelul societății civile). Un exemplu relevant este aplicarea așa-numitei *metode deschise de coordonare (MDC)*, prin care mai multe State Membre încearcă să obțină, pe baza unei cooperări interguvernamentale voluntare, un acord în domeniul politic în care instituțiile europene nu pot interveni (sau au o marjă de intervenție limitată - de exemplu, politicile sociale și de ocupare sau cele privind imigrarea și azilul). MDC presupune o coordonare bazată pe urmărirea (flexibilă și neformalizată) unor standarde de performanță, indicatori și exemple de bună practică. Deși nu pot adopta o legislație care să impună obiective și proceduri comune la nivelul instituțiilor europene, Statele Membre pot ajunge, prin

² Cook și Levi, 1990, 13 și urm.

³ Arrow, 1951.

⁴ *Ibid.*, 14.

negocieri directe, la un acord cu privire la urmărirea unor obiective care depășesc atribuțiile comunitare fixate de tratatele fondatoare.

O perspectivă mai nuanțată asupra sistemul instituțional al UE este oferită de așa-numitul model al *gubernării multi-nivelare*⁵ (*multi-level governance*). Modelul a fost dezvoltat ca alternativă la abordarea dominantă, care considera instituțiile transnaționale ca fiind în mod esențial similare instituțiilor statale, iar relațiile dintre acestea ca fiind reductibile la proceduri de cooperare interguvernamentală. MLG propune o abordare conform căreia actorii (politici, instituționali) care acționează la nivelul Uniunii au competențe parțiale, multiple și suprapuse (*overlapping*). Ca atare, centrul de interes se deplasează dinspre studiul relațiilor *intra*-instituționale înspre analiza mecanismelor și practicilor *inter*-instituționale. Suprapunerea parțială a rolurilor și competențelor implică faptul că deciziile sunt rezultatul unui proces de negociere în care diferite interese și niveluri de autoritate se confruntă, se limitează și determină ajustări reciproce. Autoritățile guvernamentale sunt doar unul dintre actorii implicați în această interacțiune multi-nivelară, care implică autorități locale, ONG-uri, sindicate și alte forme colective de reprezentare a intereselor. Ca atare, „statul nu mai este considerat canalul exclusiv prin care actorii politici domestici își manifestă interesele /.../. Mai degrabă, arenele sunt interconectate, existând rețele directe și indirecte între nivelurile sub - și supranațional, care „ocolesc” statul”⁶. Caracterul ierarhic al modelelor care analizează cooperarea transnațională în termenii relațiilor interguvernamentale lasă, aici, loc unei abordări în care „instruirea” uni-direcțională (de la autoritățile statale către celelalte organizații subnaționale) este înlocuită de *dialog* și *negociere* între participanți inegali sub raportul influenței politice, însă egali sub raportul drepturilor și obligațiilor elementare presupuse de participarea liberă la această negociere. Această „dependență instituțională reciprocă” nu poate fi analizată în mod adecvat din perspectiva unui joc instituțional cu sumă nulă, în care participanții se află în competiție pentru împărțirea unei „cantități” fixe de beneficii, ci mai degrabă din perspectiva unei interacțiuni cu sumă pozitivă, în cadrul căreia negocierea poate oferi soluții inaccesibile *oricărei* instituții luate separat și, deci, poate extinde beneficiul total inițial⁷.

Aparent paradoxal, tabăra „euro-optimiștilor” și cea a „euro-scepticilor”⁸ împărtășesc o perspectivă idealistă cu privire la rolul UE și funcționarea sistemul instituțional european. Acesta este abordat din perspectiva unui ideal sau a unei misiuni predefinite și asumate, care ar trebui să orienteze dezvoltarea sa în timp. Pentru primii, în ciuda tuturor dificultăților și blocajelor de parcurs, poate fi constatată o evoluție a proiectului european. Pentru ceilalți, proiectul ca atare este problematic, iar punerea sa în practică creează mult mai multe probleme decât avantaje. Însă toți par să asume existența acestui proiect predeterminat și urmărit în mod sistematic, care influențează într-o măsură importantă deciziile și acțiunea politică a UE.

Asumarea existenței *proiectului comun* poate explica multe luări de poziție care acoperă întreg spectrul orientărilor, de la euro-sceptici la euro-optimiști. Pentru primii, această premisă justifică credința lor în imposibilitatea reformării sistemului instituțional, pentru a-i oferi legitimitate democratică. Pentru ultimii, ea justifică încăpățânarea cu care sunt urmărite obiective a căror relevanță pentru cetățeanul european e uneori greu de stabilit. Însă proiectul comun, deși afirmat cu feroare sau negat cu vehemență, nu există. Tratatul în vigoare și întregul *acquis* comunitar oferă o bază comună de discuție care poate justifica multiple direcții de dezvoltare viitoare, nu o structură rigidă care determină evoluția acestui sistem.

⁵ Awesti, 2007.

⁶ *Ibid.*, 4.

⁷ *Ibid.*, 5.

⁸ O prezentare detaliată a argumentelor taberei euro-sceptice este oferită în Tiersky, 2001.

Faptul că instituțiile europene rămân funcționale și reușesc, în ciuda imensei inerții birocratice, să reformeze și să se reformeze, trebuie să facă referire la mecanismele decizionale informale create pentru a simplifica și eficientiza luarea deciziilor. Nu intenționăm să oferim imaginea nerealistă a unui sistem decizional adaptabil, eficient și eficace, ci să observăm faptul că deciziile luate la acest nivel nu se reduc la aplicarea impersonală (și de multe ori disfuncțională) a unor proceduri birocratice. Există mecanisme decizionale informale (sau semi-formale) dezvoltate în timp, care – uneori – condiționează rezultatul negocierilor și modul de aplicare a procedurilor inter-instituționale mai mult decât setul de reguli formale. Aceste mecanisme pot acționa „complementar”, constituind o extensie firească a legislației comunitare, sau pot cunoaște o dezvoltare distinctă, influențată de constrângerile și priorități contextuale. De asemenea, poate varia gradul de asumare și validare oficială a acestora – de la simple *gentlemen's agreements* interguvernamentale, de obicei limitate la probleme comune de natură administrativă, până la mecanisme subsumate *metodei deschise de coordonare*, menționate ca atare în legislația comunitară (de exemplu, în cazul politicii de ocupare profesională), fără ca respectarea lor să fie impusă în vreun fel, sau nerespectarea lor sancționată.

Pentru obiectivele analizei noastre, putem caracteriza instituțiile drept „seturi de reguli de funcționare utilizate pentru a determina cine este calificat să ia decizii într-o anumită „arenă”, ce acțiuni sunt permise sau interzise, ce reguli de grupare trebuie utilizate, ce proceduri trebuie urmate, ce informații trebuie sau nu furnizate și ce recompense vor fi distribuite indivizilor în funcție de acțiunile lor”⁹. „Arenele” reprezintă diferite tipuri de contexte decizionale (niveluri de autoritate distincte, zone distincte de exercitare a prerogativelor oficiale, diferite categorii de *stakeholders* etc.). O delimitare adecvată a cadrului de analiză pornește de la observarea modului în care „arenale” oficiale (reprezentate de autorități de reglementare și proceduri formale a căror respectare este obligatorie) interacționează cu cele neoficiale (sau semi-oficiale), vizibile la nivelul asociațiilor civice, asociațiilor profesionale sau grupurile de lobby în relația acestora cu instituțiile europene, împreună cu setul de norme informale dezvoltate în timp, al căror rol este de a facilita, suplimenta – iar uneori chiar înlocui – mecanismele decizionale „oficiale”). O a doua observație preliminară vizează delimitarea „unităților de analiză” în cadrul procesului decizional. În unele cazuri, acțiunea guvernamentală a putut fi analizată prin analogie cu acțiunea individuală, fiind asumat faptul că guvernele pot fi considerate „decidenți” care manifestă preferințe și opinii unitare, și care pot acționa în mod consistent în vederea realizării obiectivelor propuse, fără ca aceasta să distorsioneze semnificativ rezultatele analizei. Fără îndoială, asumția oferă un mod atractiv de simplificare a unor contexte decizionale complexe, în care mecanismele *intra*-instituționale de formare și „validare” a preferințelor colective sunt ignorate în mod deliberat, fiind acordată prioritate mecanismelor decizionale inter-instituționale. Însă, în cazul unor sisteme birocratice multi-nivelare și care implică un număr mare de decidenți cu roluri și grade de autonomie diferite, deciziile cu relevanță colectivă nu sunt rezultatul unui „decident care calculează”, ci mai degrabă al unui „conglomerat de organizații extinse și actori politici”¹⁰, cu preferințe, interese și obiective distincte și, uneori, divergente.

Există câteva caracteristici ale sistemului instituțional european care, detașate de retorica *pro* sau *anti* și de premisele ideologice adoptate de o tabără sau alta, par să sugereze un sistem dinamic, care își modifică în timp atât regulile de funcționare și structura, cât și obiectivele. În Capacitatea de adaptare a sistemului instituțional european devine vizibilă într-un cadru temporal mai larg. Privind lucrurile în perspectiva

⁹ Ostrom, 2007, 64-65.

¹⁰ Graham Allison, *The essence of decision*, în McGrew și Wilson, 1982, 36.

ultimelor 5-6 decenii, se observă o continuă încercare de a adapta diverse proiecte politice propuse la nivel european la un context în continuă schimbare – de la eșecul încercărilor de a crea o Comunitate Europeană de Apărare (1954) sau o uniune politică bazată pe cooperare interguvernamentală (așa-numitul „Plan Fouchet”, propus la începutul anilor '60) și până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (2009). Contexte politice defavorabile, crize economice, divergențe sau conflicte între State Membre – toate au impus căutarea unor soluții adaptate contextului (deși nu strict determinate de acesta), ajustări de parcurs, negocieri și compromisuri. „Proiectul” european este, într-o măsură importantă, rezultatul unei dezvoltări puțin predictibile (imposibil de analizat în termenii unui proiect predefinit și aplicat sistematic), marcată de efecte de compunere¹¹ și consecințe neintenționate. Pentru a da un singur exemplu, reformarea Politicii Agricole Comune a fost sprijinită, printre altele, de nevoia de a reforma politica comercială externă și de a afirma o poziție comună a Uniunii, în cadrul rundelor de negociere din cadrul Organizației Mondiale a Comerțului. Deși nevoia unei reforme a politicii agricole se făcuse de mult simțită, opoziția puternică a unor State Membre (în primul rând Franța) împiedicase – sau cel puțin întârziase foarte mult – introducerea unui pachet substanțial de reforme. Însă nevoia de a întări poziția UE în cadrul unei piețe comerciale globalizate a oferit o motivație suplimentară în favoarea reformării politicii agricole, fără să fi fost (cel puțin inițial) parte a unui plan colectiv asumat. În mod surprinzător, flexibilitatea sistemului s-a menținut în ciuda complexității (legislative, procedurale) tot mai mari aduse de fiecare nou tratat. Imposibilitatea de a obține un acord al Statelor Membre cu privire la o reformă radicală a sistemului instituțional sau a unor politici comune a generat în mod constant soluții de compromis, axate pe introducerea unor elemente de reformă în unele domenii, în schimbul menținerii status quo-ului sau chiar al unor măsuri protecționiste în alte domenii. Abordările comprehensive au cedat locul unei abordări punctuale, axată pe găsirea de soluții adecvate unor probleme clar delimitate, nu pe reforma sistemică. Abordarea incrementală și schimbarea graduală constituie regula, nu excepția acțiunii comunitare.

A susține că un sistem decizional care este, în mod constant, caracterizat drept excesiv de birocratic și inadecvat, manifestă flexibilitate poate părea paradoxal. Însă capacitatea de adaptare la care ne referim s-a dezvoltat nu în ciuda, ci în bună măsură datorită constrângerilor instituționale și administrative. Ele au reprezentat în multe cazuri un corespondent informal util al unor proceduri formale greoaie și de multe ori depășite. Cazul așa-numitelor „opțiuni de excludere” (*opt-outs*) este relevant. Pentru a evita blocarea unor proiecte legislative pe termen indeterminat, datorită opoziției constante a unor State Membre, Uniunea Europeană a acceptat posibilitatea unor derogări punctuale de la regula aplicării complete a legislației comunitare în toate Statele Membre. În cadrul negocierilor care au precedat adoptarea Tratatului de la Maastricht, Marea Britanie și Danemarca au reușit să obțină garanții cu privire la aplicarea diferențiată a politicilor privind Uniunea Economică și Monetar, nefiind obligate să renunțe la moneda națională în favoarea EURO. De asemenea, Marea Britanie și Irlanda au obținut o derogare similară cu privire la implementarea Acordului Schengen (adoptat în 1985), care viza desființarea controalelor la graniță. Un caz și mai interesant este cel al Suediei, care a întârziat în mod deliberat îndeplinirea condițiilor de aderare la Euro, pentru a-și păstra moneda națională. Deși Suedia nu a negociat o „opțiune de excludere” cu privire la aplicarea prevederilor Uniunii Economice și Monetare, ea beneficiază de un *opt-out* de facto, pe care Banca Centrală Europeană și Comisia Europeană îl acceptă în

¹¹ Prin efecte de compunere înțelegem „efecte individuale sau colective, care rezultă din juxtapunerea comportamentelor individuale fără a fi făcut parte din obiectivele urmărite de către actori” (Boudon 1998, 25-26).

mod tacit. Negocierea unor *opt-outs* nu este considerată o fază tranzitorie a construcției europene, din moment ce Tratatul de la Lisabona (semnat la sfârșitul lui 2007 și în curs de ratificare) prevede noi „opțiuni de excludere” (care vizează, de exemplu, adoptarea Cartei UE a Drepturilor Fundamentale sau cooperarea judiciară și polițienească în probleme de natură penală. Acceptarea acestor derogări a fost facilitată de faptul că unele inițiative politice care au devenit obiectul unor *opt-outs* au apărut în afara cadrului comunitar (de exemplu, Acordul Schengen), fiind preluate ulterior în *acquis*. De altfel, conceptul de *acquis* comunitar presupune implicit faptul că noile situații de decizie sunt abordate prin prisma întregii istorii decizionale relevante. Oarecum similar sistemelor bazate pe precedentul judiciar, *acquis*-ul reprezintă sistemul de drepturi și obligații aplicabile în mod nediferențiat Statelor Membre. El include, dincolo de legislația comunitară, hotărârile Curții de Justiție, rezoluțiile și declarațiile adoptate de instituțiile UE, prevederile tratatelor internaționale încheiate de către UE, ca și măsurile adoptate în cadrul politicii externe și de securitate comune și cele care vizează justiția și afacerile interne. Ca atare, nu este vorba de un cadru exclusiv legislativ, ci de o istorie decizională care orientează și influențează (fără a determina în mod constrângător) acțiunea UE în contexte viitoare.

În al doilea rând, dimensiunea politică (*politics*) și cea tehnocratică (*policy*) par, la nivelul administrației comunitare, mult mai *integrate* în comparație cu administrațiile naționale. Integrarea presupune o influențare reciprocă a celor două niveluri și nu este contextuală, ci structurală. Din acest punct de vedere, funcționarea unei instituții de genul Comisiei Europene poate fi cu greu comparată cu funcționarea unui guvern. Dacă la nivel guvernamental există, de regulă, o cale unidirecțională de la luarea deciziilor semnificative (nivel politic) la punerea lor în practică (nivel administrativ), la nivelul Comisiei cele două niveluri funcționează integrat, incluzând mecanisme de *feedback* bidirecțional. Această interdependență decizională reflectă, în același timp, o relativă *precedență a pragmaticului în raport cu proiectul politic sistematic* – care se manifestă selectiv și flexibil, însă este evidentă la nivelul comisiilor și grupurilor de lucru cu prerogative inter-instituționale.

Desigur, faptul că aparatul administrativ poate exercita o anumită influență asupra deciziilor strict politice (mai ales la nivelul „filtrului” care vizează relevanța politică a alternativelor decizionale) nu este specific sistemului UE. Orice sistem birocratic poate influența, într-o oarecare măsură, deciziile luate la nivel înalt – de exemplu, prin disponibilitatea de a coopera pentru implementarea celor „dezirabile” și temporizarea sau blocarea punerii în aplicare a celor „indezirabile”. Însă în cazul de față nu este vorba de acest tip de condiționare, ci de interdependența decizională a nivelurilor politic și administrativ. *Input*-ul politic este în continuare esențial, însă activitatea directoratelor, departamentelor sau unităților Comisiei structurează și orientează într-o mare măsură tipurile de decizii care urmează să fie luate. La nivel tehnocratic / administrativ se stabilește adesea „plaja de valori posibile” pentru deciziile politice viitoare. Tot acolo sunt generate inițiativele de ajustare politicilor aflate în implementare, înainte de asumarea lor la nivel politic.

Activitatea departamentelor Comisiei Europene este orientată de obiective strategice stabilite la nivelul Colegiului, însă influențează la rândul său activitatea acestuia, aplicând un „filtru de realizabilitate” propunerilor venite din partea sa sau a conducerii Directoratelor Generale. Același proces poate fi identificat la nivelul comisiilor de lucru ale Consiliului, în cadrul cărora experți ai Statelor Membre (mulți dintre ei din structurile guvernamentale) caută obținerea unor acorduri prelabile vizând subiectele care urmează să fie abordate în cadrul reuniunilor Coreper (Comitetul Reprezentanților Permanenți ai Statelor Membre). Pentru o parte din aceste subiecte (așa-numitele „puncte A”), obținerea unui acord la nivelul comisiilor de lucru sau al

Coreper este suficientă: Consiliul preia rezultatele obținute și le oferă o validare formală, fără a le repune în discuție. Pentru altele („punctele B”, cu implicații politice sau financiare semnificative), Consiliul preia rezultatele obținute la eșaloane inferioare ca bază de discuție în cadrul negocierilor între miniștrii Statelor Membre.

Însă acest proces are și o dimensiune inter-instituțională: de exemplu, deși rolul ei este secundar în raport cu cel al Consiliului sau al Parlamentului în plan legislativ sau bugetar, Comisia poate exercita o influență semnificativă la nivelul grupurilor de lucru și al comitetelor, alcătuite din reprezentanți ai administrației Statelor Membre. Aceste comitete sunt create în virtutea puterilor de implementare oferite Comisiei de către Consiliu (prin delegare), având rolul de a monitoriza, asista și în unele cazuri chiar de a reglementa procesul de implementare. Există mai multe tipuri de comitete, cu puteri de intervenție diferite, în funcție de domeniul politic avut în vedere: comitete consultative (care oferă Comisiei opinia lor asupra problemelor dezbătute), comitete de management (în măsura în care opinia lor nu este în acord cu opinia Comisiei, Consiliul poate adopta o decizie diferită, cu majoritate calificată), comitete de reglementare (dacă opinia acestora diferă de opinia Comisiei, ele trebuie retrimise la Consiliu și (în unele cazuri) Parlament, iar acestea poate propune amendamente sau se pot opune adoptării unor măsuri de implementare).

În al treilea rând, actorii semnificativi (instituții europene, dar și State Membre, asociații de reprezentare a intereselor, organizații nonguvernamentale etc.) au, în cadrul acestui sistem, roluri multiple și (într-o oarecare măsură) interșanjabile¹². Un politician poate acționa ca membru al Colegiului Comisiei Europene, apărând interesele Uniunii în relația cu terțe părți, poate susține interesele instituționale ale Comisiei în negocierile cu alte instituții UE și, în același timp, poate susține interese naționale sau puncte de vedere ale guvernelor Statelor Membre în cadrul discuțiilor purtate în interiorul Colegiului. Chiar dacă, odată finalizate negocierile, rezultatele lor sunt asumate de către toți comisarii europeni (conform principiului responsabilității colegiale), negocierile presupun frecvent intervenții insistente în apărarea unor interese naționale (ale instituțiilor politice, ale producătorilor dintr-o anumită industrie, ale angajatorilor etc.). Comisia Europeană susține poziția Uniunii în negocieri purtate cu alte state sau organizații internaționale (de exemplu, pentru încheierea unor acorduri comerciale), însă promovează și apără propriile sale interese în relația cu celelalte instituții UE (de exemplu, cu privire la acceptarea amendamentelor propuse de Parlament la o propunere legislativă în varianta agreată de Consiliul UE). La rândul lor, experții numiți de Statele Membre în cadrul comisiilor și grupurilor de lucru ale Consiliului pot acționa ca reprezentanți guvernamentali reprezentând interese naționale, ca tehnocrați „imparțiali” sau ca „experți europeni”, reprezentanți ai intereselor comunitare. Delimitarea acestor roluri nu este netă, unul sau altul putând deveni dominante în funcție de contextul decizional, mandatul grupului și dinamica acestuia (efectele de compunere ale interacțiunii intra-grup). Definirea limitelor de exercitare legitimă a fiecărui rol în parte este codificată în prevederi legale și administrative. De exemplu, funcționarilor Comisiei Europene li se solicită independență, imparțialitate și urmărirea exclusivă a intereselor comunitare. Sensul și condițiile de aplicare a fiecărui criteriu sunt explicitate: independența față de autorități naționale, forțe politice și grupuri de presiune este o cerință esențială, iar prevederile administrative care încearcă să o asigure vizează, printre altele, comportamentul funcționarilor în afara Comisiei, angajarea unor rude, primirea de cadouri și orice tip de conflict de interese. Semnarea unor angajamente formale care obligă angajatul să evite și/sau declare orice conflict de interes este deja parte a codului de bună practică administrativă general acceptat, însă funcționarii

¹² Peterson & Bomberg, 1997, 2.

Comisiei sunt supuși unor prevederi mai stricte, care se referă la comportamentul lor public în ansamblu (inclusiv în contexte extra-profesionale).

În al patrulea rând, relațiile inter-instituționale conferă *mecanismelor și normelor informale* de negociere și luare a deciziilor un rol mai important decât ar fi fost de așteptat în cazul unui uriaș sistem birocratic multi-național. Normele informale nu tind să înlocuiască criteriile formale, sau să creeze un sistem decizional paralel, subteran. Mai degrabă, ele suplimentează criteriile formale atunci când este necesar, umplând golurile procedurale, facilitând negocierile și medierea conflictelor. În situațiile în care normele formale și cele informale propun opțiuni conflictuale, cele din urmă se pot dovedi mai puternice ca primele, în virtutea atașamentului manifestat de părțile implicate (instituții, grupuri sau indivizi) față de modul în care s-a structurat în timp interacțiunea lor, în comparație cu regulile procedurale prescrise. De exemplu, cu toate că trecerea de la unanimitate la majoritate calificată pentru un număr important de domenii politice în Consiliul UE „a transformat climatul decizional în general”¹³, miniștrii Statelor Membre urmează în continuare norma informală conform căreia trebuie încercată obținerea consensului. Se estimează că, de la introducerea votului pe baza majorității calificate, Consiliul a ajuns să voteze doar în aproximativ un sfert din problemele de pe agendă (celelalte fiind adoptate în lipsa unui vot formal, pe baza unanimității obținute în negocierile purtate la eșaloane inferioare).

Rolul semnificativ jucat de mecanismele informale sau semi-formale de cooperare inter-instituțională este în general unul pozitiv: aparatul administrativ pare să găsească, mai ales la nivelul eșaloanelor secunde (cele cu prerogative de documentare, organizare și comunicare), căi de facilitare a unui proces decizional lent și marcat de blocaje. Însă este interesant de observat că uneori tocmai aceste mecanisme devin un obstacol suplimentar, în virtutea unui efect pervers generat de eșecul coordonării strategiilor Statelor Membre și manipulării agendei colective de către un număr redus de decidenți cu drept de veto. O bună ilustrare este oferită de Compromisul de la Luxemburg. Majoritatea calificată se aplică în cazul unui număr important de politici comunitare, ea fiind practic procedura standard de adoptare. Ea vizează, printre altele, Politica Agricolă Comună, Fondurile Structurale, politica industrială comună sau cooperarea în probleme de drept civil. Tratatul de la Amsterdam și Nisa au lărgit considerabil zona de aplicare a majorității calificate, în dauna unanimității. Totuși, unanimitatea este în continuare necesară pentru adoptarea unor decizii în legătură cu domenii percepute drept o problemă de suveranitate națională (politicile sociale, politica fiscală). Uneori Statele Membre caută să obțină unanimitatea în Consiliu chiar în domenii în care ea nu este cerută, în măsura în care unul sau mai multe State Membre au obiecții serioase. Această practică ține de un precedent important – așa-numitul Compromis de la Luxemburg. Este vorba de refuzul Franței, în 1965, de a accepta trecerea de la unanimitate la majoritate calificată în cazul anumitor decizii luate la nivelul Consiliului UE, în primul rând cele referitoare la Politica Agricolă Comună.

Deși introducerea treptată a majorității calificate în domenii politice, în care deciziile erau luate prin unanimitate, era prevăzută de Tratatul de la Roma, Charles de Gaulle nu a acceptat pachetul de reforme propuse de primul președinte al Comisiei, Walter Hallstein și a boicotat activitatea Consiliului timp de șase luni. La începutul anului 1966 echipele de negociatori au ajuns la o variantă de compromis, conform căreia un Stat Membru putea solicita, în mod excepțional, continuarea negocierilor chiar și după votarea unui anumit punct pe ordinea de zi, în măsura în care considera că rezultatul votului contravine unor interese naționale importante. Scopul acestei excepții procedurale era găsirea unei soluții unanim acceptabile, într-un interval rezonabil de

¹³ Weiler, 1997, 107.

timp. Deși Compromisul de la Luxemburg nu avea forță juridică, el oferind doar posibilitatea exercitării unor presiuni asupra Consiliului în plan informal, textul a creat un precedent care a influențat nu doar practicile informale de cooperare în cadrul Consiliului, ci chiar modul de aplicare a procedurilor de decizie prevăzute în tratatele fondatoare. În ansamblu, Compromisul a introdus un *drept de veto informal*, care a câștigat treptat în influență și a devenit parte a practicii decizionale comunitare pentru următoarele decenii. În acest fel, deși în multe situații procedura de vot prevăzută în tratate presupunea o majoritate calificată a membrilor Consiliului, procedura aplicată efectiv căuta obținerea unanimității. E interesant de observat modul în care regula *de jure* a ajuns să fie secundară în raport cu o practică a cărei aprobare tacită i-a conferit, în timp, o validare cvasi-oficială. Această evoluție este explicabilă prin sprijinul punctual și temporar primit din partea multor State Membre, în funcție de agenda Consiliului și posibilitatea oferită de a bloca (sau întârzia indefinit de mult) adoptarea unor legi. Acest sprijin, motivat de posibilitatea obținerii unor avantaje unilaterale la nivelul Consiliului, a sfârșit prin a crea dezavantaje pentru toate Statele Membre, făcând mult mai dificile negocierile și întârziind adoptarea unor reforme mult așteptate în cadrul politicii agricole comune, dezvoltare regională sau educație.

În al cincilea rând, practica decizională la nivelul instituțiilor europene sugerează un sistem caracterizat de „existența unor competențe care se întrepătrund (*overlapping competences*) între niveluri multiple de guvernare și interacțiunea agenților politici de-a lungul acestor niveluri”¹⁴. Modelul guvernării multi-nivelare a apărut, într-o oarecare măsură, ca reacție la perspectiva dominantă în deceniile șase și șapte ale secolului trecut, care vedea construcția europeană sub forma unui mecanism de cooperare interguvernamentală extrem de complex. În contrast, noul model scoate în evidență rolul administrațiilor locale și regionale, al asociațiilor profesionale, organizațiilor civice, grupurilor de lucru și comitetelor consultative create la nivelul UE. Toate acestea sunt parte a unei ecuații decizionale complexe ale cărei rezultate le pot influența, și în majoritatea cazurilor obținerea acestor rezultate implică cooperare, mai degrabă decât acțiuni unilaterale bazate pe o delimitare strictă a responsabilităților și puterilor. Diverse organizații active la nivel local, regional sau național „au devenit parte a unor rețele politice, acționând împreună cu instituțiile situate la diferite niveluri în structura comunitară de guvernare. Statul a fost forțat să accepte autoritățile regionale drept actori cu drepturi depline, cu interese și scopuri politice specifice”. De altfel, acest proces a fost prefigurat de „importanța acordată de Comisie informației specializate aflate la nivel regional, ceea ce stabilește o relație de interdependență a resurselor între actorii supranaționali și cei subnaționali”¹⁵.

Procesul decizional presupune, la rândul său, interacțiunea unor agenți cu poziționări diferite la nivel teritorial, la nivelul sistemului politic sau al societății civile. Autoritățile publice regionale și locale, dar și sindicatele, asociațiile socio-profesionale și firmele private capătă un rol important în acest proces, care nu mai este controlat de un grup restrâns și coeziv de decidenți. Acest proces nu poate fi redus la un model de cooperare interguvernamentală sau la unul centrat pe controlul instituțiilor europene asupra agendei politice naționale, decât cu prețul unor simplificări inacceptabile. Caracterul multi-nivelar nu presupune simpla existență a mai multor planuri, în care agenții politici, sociali și economici se pot manifesta la nivel european, ci și faptul ca aceste planuri sunt relativ autonome, deși interconectate. Cu alte cuvinte, nivelurile sub-și supranaționale pot funcționa relativ autonom, nu există o autoritate centrală care să influențeze decisiv funcționarea lor, iar decidenții pot fi implicați simultan la mai multe niveluri în acest proces. Modelul tradițional, bazat pe o ierarhie clar precizată și stabilă a

¹⁴ Marks *et al.* 1998, 41.

¹⁵ Awesti, 2007, 7.

sferelor de competență în exercitarea autorității, este înlocuit cu unul bazat pe o suprapunere sau intersectare parțială a responsabilităților. Ca atare, comunicarea unidirecțională de-a lungul lanțului ierarhic este înlocuită tot mai mult de negociere, ceea ce readuce în atenție problema definirii unor proceduri decizionale adecvate noului context – descentralizate, flexibile, capabile să acomodeze o varietate de interese și puncte de vedere ale unor actori care, deși aflați la diferite niveluri de autoritate, revendică un rol mai important în luarea deciziilor politice. Nu este vorba atât de diminuarea rolului statului, cât de „lărgirea perspectivei” decizionale, de recunoașterea faptului că există o diversitate de actori interconectați, care sunt nevoiți să comunice și să negocieze pentru a obține beneficii comune. În același timp, este recunoscut faptul că aceste beneficii comune sunt, în multe cazuri, superioare celor care ar putea fi obținute unilateral. Unii autori vorbesc chiar de o reșezare conceptuală, de „reevaluare a dihotomiei tradiționale între politica internă și internațională”¹⁶. Modelul guvernării multi-nivelare este axat pe analiza „infrastructurii interactive” care condiționează mecanismele decizionale formale sau informale. În contrast cu abordarea *macro* a perspectivei interguvernamentale, care discută cu prioritate deciziile „istorice” și modificările sistemice, acest model își asumă sarcina explicării mecanismelor decizionale la nivel *micro*, care implică negociere, feedback și ajustare între diferite tipuri de decidenți și niveluri de autoritate¹⁷. Rămâne de stabilit dacă modelul guvernării multi-nivelare se dovedește la fel de util și în analiza altor sisteme decizionale, însă relevanța lui pentru contextul european este evidentă. Nu doar structura instituțională a UE, ci chiar politicile comunitare sunt dificil de explicat în afara acestui model multi-nivelar de interacțiune și negociere.

Caracteristicile menționate anterior nu se manifestă accidental. Ele se regăsesc, într-o formă sau alta, la nivelul întregului sistem instituțional al UE. Influența lor se extinde mult dincolo de nivelul birocratic/procedural și vizează *rezultatele* procesului decizional (directive, regulamente, decizii, recomandări, ca și propuneri cu privire la modificarea legislației existente).

Analiza deciziilor inter-instituționale UE este deja subiectul unei literaturi în continuă creștere. Procedurile decizionale au fost vizate cu prioritate în cadrul încercărilor succesive de a reforma sistemul UE, iar rezultatele modeste obținute fac în mod constant obiectul criticilor – atât din direcția susținătorilor proiectului european, care caută o cale de atenuare a „deficitului democratic” și a inerției birocratice, cât și din partea euro-scepticilor de diferite orientări politice. Însă dincolo de punerea în aplicare a unor prevederi ale tratatelor amintite, reforma decizională a fost parte a unui proces cvasi-continuu, la nivel politic și administrativ, formal și informal. Adesea, modificările survenite la diferite niveluri s-au influențat sau condiționat reciproc: de exemplu, creșterea numărului (și importanței) politicilor comune a determinat o creștere semnificativă a cantității de acte legislative emise de instituțiile europene, iar acest lucru, la rândul său, a făcut necesară simplificarea și eficientizarea procesului decizional. Unele modificări par să urmeze o dezvoltare non-lineară: agregarea unor ajustări locale operate la diferite niveluri poate avea consecințe neprevăzute, care nu pot fi integrate unui proiect de acțiune voluntară. Un bun exemplu este oferit de evoluția Politicii Agricole Comune: negocierile politice și măsurile administrative au avut un succes modest (și obținut în decenii de negociere) în încercarea de a reforma un sistem ineficient, care favoriza de zeci de ani câteva State Membre în dauna altora. Reforma a fost însă facilitată de factori contextuali a căror influență nu fusese apreciată în mod adecvat: necesitatea de a deschide piața produselor agricole europene, pierderile tot mai mari determinate de măsurile protecționiste și necesitatea de a întări poziția Uniunii în rundele de negociere ale Organizației Mondiale a Comerțului au oferit o puternică motivație, care a reușit să

¹⁶ Bache & Flinders, 2004, 94.

¹⁷ Awesti, 2007, 4.

ralieze decidenții politici și partenerii sociali mai bine decât ar fi putut să o facă un proiect politic „impus” de către instituțiile comunitare.

Dincolo de aranjamentele instituționale prevăzute în tratate sau în legislația secundară (regulamente, directive, decizii), există însă o „infrastructură decizională”, bazată pe interacțiune și comunicare în mare măsură *informale*, care facilitează (și în situații de criză sau blocaj pot înlocui) mecanismele formale. Această „infrastructură” a evoluat în timp, ca răspuns la solicitările contextuale legate de luarea unor decizii complexe, care implică un număr mare de decidenți.

BIBLIOGRAPHY

1. Awesti, Anil, (2007), *The European Union, New Institutionalism and Types of Multi-Level Governance*, în *Political Perspectives EPRU 2007 Issue 2* (8).
2. Bache I and Flinders M (eds.), (2004), *Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press.
3. Bache I., (1998), *The Politics of European Union Regional Policy, Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Contemporary European Studies Series, Sheffield, UACES/Sheffield Academic Press.
4. Boudon, Raymond, (1998), *Efecte perverse și ordine socială*, București, Eurosong & Book.
5. Cook, C. S și Levi, M., (1990), *The Limits of Rationality*, Chicago, The University of Chicago Press.
6. Kenneth J. Arrow, 1951, 2nd ed., 1963. *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press.
7. Marks et al, (1996), *Competencies, cracks and conflicts: regional mobilisation in the European Union*, *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No. 2, 164-192.
8. Marks, G., Hooghe, L. and Blank, K. (1996) *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378.
9. Marks, G., Neilsen, F., Ray, L., and Salk, J., (1998), *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union* în G. Marks, F. Scharpf, P. Schmitter, and W. Streek (eds.) *Governance in the European Union*. London, Sage Publications Ltd, 40-63.
10. McGrew, Anthony și Wilson, M. J., (eds.), (1982), *Decision making: approaches and analysis*, The Open University, Manchester, Manchester University Press.
11. Merton, Robert K., (1936), *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action*, *American Sociological Review* 1 (6), 894-904.
12. Ostrom, Elinor, (2007), *Guvernarea bunurilor comune*. Iași, Polirom.
13. Peterson, John & Bomberg, Elisabeth, (1997), *Rationality, structure and power in EU governance: A process dominant approach*", în *European Union Studies Association (EUSA), Biennial Conference*, 1997.
14. Pollack, Mark A., (2006), *Rational Choice and EU Politics*, Centre for European Studies, University of Oslo,
http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2006/papers/wp06_12.xml, octombrie 2008.
15. Tiersky, Ronald, (2001), *Euro-skepticism: A Reader*, Rowman & Littlefield.
16. Weiler J. H. H., (1997), *The Reformation of European Constitutionalism*, în *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, issue 1, 97-131