

Bărbulescu, Iordan Gheorghe; Ion, Oana Andreea; Toderaş, Nicolae

Research Report

Coordonarea afacerilor europene la nivel național. Mecanisme de colaborare între Guvern și Parlament în domeniul afacerilor europene. Studiu comparativ în statele membre UE

Strategy and Policy Studies (SPOS), No. 2012,2

Provided in Cooperation with:

European Institute of Romania, Bucharest

Suggested Citation: Bărbulescu, Iordan Gheorghe; Ion, Oana Andreea; Toderaş, Nicolae (2013) : Coordonarea afacerilor europene la nivel național. Mecanisme de colaborare între Guvern și Parlament în domeniul afacerilor europene. Studiu comparativ în statele membre UE, Strategy and Policy Studies (SPOS), No. 2012,2, ISBN 978-606-8202-32-7, European Institute of Romania, Bucharest

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141812>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



STUDII DE STRATEGIE ȘI POLITICI (SPOS) 2012
Studiul nr. 2

**Coordonarea afacerilor europene la nivel național.
Mecanisme de colaborare între Guvern și Parlament
în domeniul afacerilor europene. Studiu comparativ
în statele membre UE**

Autori:

Prof. univ. dr. Iordan Gheorghe BĂRBULESCU (coord.)
Lector univ. dr. Oana Andreea ION
Lector univ. dr. Nicolae TODERAȘ

București, 2013

Coordonator de proiect din partea Institutului European din România
Agnes Nicolescu

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
BĂRBULESCU, IORDAN GHEORGHE

**Coordonarea afacerilor europene la nivel național : mecanisme de
colaborare între Guvern și Parlament în domeniul afacerilor europene:
studiu comparativ în statele membre UE / Iordan Gheorghe Bărbulescu**
(coord.), Oana Andreea Ion, Nicolae Toderaș ; pref.: Gabriela Drăgan ; coord.
proiect: Agnes Nicolescu. - București : Institutul European din România, 2013

Bibliogr.

ISBN 978-606-8202-32-7

I. Ion, Oana-Andreea

II. Toderaș, Nicolae

II. Drăgan, Gabriela (pref.)

III. Nicolescu, Agnes (coord.)

341.217(4) UE

339.924(4)

© **Institutul European din România**, 2013

Bd. Regina Elisabeta nr. 7-9

Sector 3, București

www.ier.ro

Grafică și DTP: Monica Dumitrescu

Poză copertă: www.sxc.hu

Tipar: Alpha Media Print SRL București, Splaiul Unirii nr. 313,

www.amprint.ro

CUVÂNT ÎNAINTE

Promovarea unor politici publice bazate pe cercetări prealabile, riguros fundamentate, reprezintă un element esențial în furnizarea unor rezultate de calitate și cu impact pozitiv asupra vieții cetățenilor. Institutul European din România, în calitatea sa de instituție publică cu atribuții în sprijinirea formulării și aplicării politicilor Guvernului, a continuat și în anul 2012 programul de cercetare-dezvoltare dedicat *Studiilor de strategie și politici* (*Strategy and Policy Studies – SPOS*). Programul SPOS își propune să sprijine fundamentarea și punerea în aplicare a politicilor Guvernului României în domeniul afacerilor europene prin oferirea de informații și soluții alternative decidenților politici.

În anul 2012, în cadrul acestui proiect au fost realizate *patru studii*, care au abordat arii tematice relevante pentru evoluția României în context european. Cercetările au urmărit furnizarea unor **elemente de fundamentare** și a unor propuneri de măsuri în domenii cheie precum **politica de migrație** (*Perspectivile politicii de migrație în contextul demografic actual din România*), **sistemul de coordonare a afacerilor europene** (*Coordonarea afacerilor europene la nivel național. Mecanisme de colaborare între Guvern și Parlament în domeniul afacerilor europene. Studiu comparativ în statele membre UE*), **politica fiscală** (*Taxarea tranzacțiilor financiare și consecințele sale asupra creșterii economice, stabilității financiare și finanțelor publice*) și **politica de comerț exterior** (*Perspective și provocări ale exporturilor românești în perioada 2010-2014, prin prisma relațiilor comerciale bilaterale și regionale ale Uniunii Europene*).

Studiul de față, **Coordonarea afacerilor europene la nivel național. Mecanisme de colaborare între Guvern și Parlament în domeniul afacerilor europene. Studiu comparativ în statele membre UE**, a beneficiat de contribuțiile unei valoroase echipe de cercetători formate din:

Iordan Gheorghe Bărbulescu este profesor universitar, doctor în științe politice/relații internaționale, conducător de doctorat la SNSPA, autorul mai multor lucrări din domeniul studiilor europene precum *Uniunea Europeană. Aprofundare și extindere* (Trei, 2001), *Uniunea Europeană. De la economic, la politic și Uniunea Europeană. De la național, la federal* (Tritonic, 2005, 2006), *Uniunea Europeană. Politicile extinderii* (Tritonic, 2007), *Procesul decizional în UE* (Polirom, 2008), etc. Tot sub conducerea sa au fost publicate: *Dicționar explicativ trilingv al Uniunii Europene*, Polirom, 2009 și Studiul SPOS intitulat *„Implicațiile intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona asupra instituțiilor și politicilor românești”*, 2010. Activitatea sa se desfășoară și dincolo de universitate, fiind Președintele Asociației Române de Relații Internaționale și Studii Europene și Președintele ECSA-România. Este profesor Jean Monnet al Comisiei Europene, manager și expert în cadrul a zeci de proiecte de cercetare sau pe fonduri europene. Este, de asemenea, de mulți ani, expert ARACIS și CNATDCU. A lucrat în MAE în același domeniu al afacerilor europene, fiind răsplătit, pentru activitatea desfășurată în procesul de aderare a României la UE, cu *Ordinul Național Serviciul Credincios în gradul de Cavalier*.

Oana Andreea Ion este doctor în Științe Politice, lector universitar în cadrul Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative din București. Interesele sale de cercetare sunt legate de studiile despre Uniunea Europeană, în particular despre noile abordări ale guvernantei, printre publicațiile sale regăsindu-se volumul *Abordări actuale ale guvernantei Uniunii Europene* (Iași: Ed. Polirom, 2013), precum și Studiul de Strategie și Politici *Tratatul de la Lisabona. Implicații asupra instituțiilor și politicilor românești* (Iordan Bărbulescu – coord., Alice Iancu, Oana-Andreea Ion, Nicolae Toderaș; București: IER, 2011). În ultimii ani, Oana-Andreea Ion a fost implicată în mai multe proiecte destinate fie racordării teoretice și practice a învățământului superior din România la contextul european, fie implicării mediului academic românesc în procesul național și european de înfăptuire a politicilor publice (de exemplu: proiectul de cercetare exploratorie *Implementarea economiei sociale de piață în România ca mod de „europenizare” a societății românești* - lider de proiect; proiectul *Cooperare inter-universitară pentru dezvoltarea de cursuri și programe de masterat de calitate în domeniul evaluării de programe și politici publice* - expert consultant în asigurarea calității; proiectul *Asigurarea calității în învățământul superior din România în context european. Dezvoltarea managementului calității academice la nivel de sistem și instituțional* – asistent coordonator, etc).

Nicolae Toderaș este doctor în științe politice, lector universitar în cadrul Departamentului de Relații Internaționale și Integrare Europeană din SNSPA și este specializat în politicile Uniunii Europene, precum și în evaluarea instituțiilor și organizațiilor. Este coordonator al Centrului de Documentare Europeană din SNSPA, iar din iulie 2012 este membru al Rețelei Team Europe România. A publicat mai multe articole, studii de politici publice, comentarii și luări de poziții referitoare la politicile UE, guvernanta UE, guvernanta învățământului superior, politici de dezvoltare regională, evaluarea instituțiilor și organizațiilor, precum și aprofundarea relațiilor Republicii Moldova cu UE. Este membru al unor asociații profesionale, naționale și internaționale din domeniul relațiilor internaționale și al studiilor europene, precum și al unor asociații din domeniul evaluării politicilor publice și a programelor. În ultimii cinci ani a participat activ la implementarea unor proiecte strategice în domeniul reformei structurale a învățământului superior din România. Pe lângă activitatea academică, dl. Nicolae Toderaș contribuie activ la transferul de politici, abordări, instituții și instrumente în domeniul guvernantei învățământului superior din România în Republica Moldova.

Pe parcursul realizării studiului, echipa de cercetători s-a bucurat de contribuția activă a trei **Agnes Nicolescu** în calitate de coordonator de proiect din partea Institutului European din România, precum și de sprijinul unui grup de lucru, alcătuit din reprezentanți ai principalelor instituții ale administrației centrale cu atribuții în domeniu.

În final, adresez mulțumirile mele atât cercetătorilor, cât și tuturor celor care au sprijinit derularea acestui proiect.

Gabriela Drăgan

Director general al Institutului European din România

CUPRINS

Summary (Sinteză în limba engleză)	p. 9
Sinteză în limba română	p. 15
Introducere	p. 20
1. Abordarea teoretică. Metodologia cercetării	p. 21
1.1. Context	p. 21
1.2. Obiective	p. 22
1.3. Abordarea teoretică	p. 22
1.3.1 Afaceri externe vs afaceri europene?	p. 23
1.3.2 Coordonarea afacerilor europene, parte a guvernantei complexe sau proces interguvernamental?	p. 26
1.3.3 Eficiența sistemului de coordonare a afacerilor europene la nivel național poate fi comensurată? Dacă da, cum?	p. 28
1.3.4 În ce măsură contează viziunea și continuitatea în procesul de coordonare a afacerilor europene la nivel intern?	p. 30
1.4. Metodologia cercetării	p. 35
1.4.1. Dimensiunea comparativă	p. 35
1.4.2. Dimensiunea calitativă	p. 37
2. Analiza cadrului legislativ și instituțional al UE prin prisma noutăților aduse de Tratatul de la Lisabona (TUE și TFUE)	p. 40
2.1. Contextualizare	p. 40
2.2. Tratatul de la Lisabona. Un tratat superior celui de la Nisa, dar inferior celui Constituțional	p. 40
2.3. Tratatul de la Lisabona (TUE și TFUE). Marile teme ale reformei UE	p. 41
3. Analiza designului instituțional în coordonarea afacerilor europene în statele membre. Viziune comparativă	p. 46
3.1. Introducere	p. 46
3.2. Designul instituțional de coordonare a afacerilor europene în Republica Franceză, Republica Federală a Germaniei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Regatul Spaniei, Republica Polonă	p. 48
(A). Considerații generale privind forma de organizare a statului și raporturile de putere. Detalierea raportului Parlament-Guvern (distribuția competențelor și poziția fiecărei instituții în configurația puterilor în stat) și a rolului președintelui (sau al Casei Regale)	p. 48
(B). Variabilele normative ale aranjamentelor (inter) instituționale privind coordonarea afacerilor europene	p. 53
(B.1.) Autoritatea guvernamentală coordonatoare a afacerilor europene (localizarea în sistemul instituțional, forma de organizare, misiunea și obiectivele, relația cu ministerele de linie, relația cu Parlamentul etc.). Configurația structurilor sau compartimentelor de gestionare a afacerilor europene în ministerele de linie	p. 53
(B.2.) Rolul și competențele specifice dobândite/consolidate de guvern	

pe parcursul integrării europene în ceea ce privește coordonarea afacerilor europene (prevederi constituționale, alte documente normative, dezvoltarea unor regulamente interne etc.)	p. 58
(B.3.) Rolul și competențele specifice dobândite/consolidate de parlament pe parcursul integrării europene în ceea ce privește coordonarea afacerilor europene (prevederi constituționale, alte documente normative, dezvoltarea unor regulamente interne etc.)	p. 61
(B.4.) Rolul și competențele specifice dobândite/consolidate de președinte (sau de Casa Regală) pe parcursul integrării europene în ceea ce privește coordonarea afacerilor europene (prevederi constituționale, alte documente normative, existența unor regulamente interne etc.)	p. 67
(B.5.) Distribuirea competențelor de coordonare a afacerilor europene între instituțiile centrale și cele regionale (în cazul sistemelor federale sau devolutive)	p. 67
(B.6.) Puterea de decizie a Parlamentului și a Guvernului în problematica europeană: aranjamente constituționale, comunicare și negociere în atribuțiile de coordonare a afacerilor europene, reprezentarea intereselor naționale la nivelul UE și implicarea în procesul decizional european	p. 70
(B.7.) Eficacitatea și eficiența aranjamentelor (rolul presiunilor externe în direcția eficientizării aranjamentelor instituționale; stabilitatea vechilor aranjamente naționale și rezistența la schimbare; oportunități și amenințări interne în eficientizarea aranjamentelor; percepții interne și externe asupra eficienței și eficacității configurației și rezultatelor politico-instituționale etc.)	p. 72
(B.8.) Conflicte interinstituționale (tipuri de conflicte, instituții implicate, modalitatea de rezolvare)	p. 77
(B.9.) Facilitarea cadrului participativ și consultativ cu părțile interesate (modalitatea de consultare publică, implicarea factorilor interesați, accesul la informațiile de interes public)	p. 81
3.3. Designul instituțional de coordonare a afacerilor europene în Danemarca și Lituania	p. 84
3.4. Designul instituțional de coordonare a afacerilor europene în restul statelor membre (Austria, Belgia, Bulgaria, Cipru, Estonia, Finlanda, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Luxemburg, Malta, Olanda, Portugalia, Republica Cehă, Slovacia, Slovenia, Suedia, Ungaria)	p. 89
3.5. Bune practici de coordonare a afacerilor europene existente în statele UE	p. 101
4. Designul instituțional de coordonare a afacerilor europene în România.	
Evaluarea sistemului național	p. 106
4.1. Introducere	p. 106
4.2. Definirea unui model propriu de coordonare a afacerilor europene, un proces permanent	p. 106
4.3. Particularitățile sistemului național de coordonare a afacerilor europene	p. 114
4.3.1. Aranjamentul raporturilor de coordonare în cadrul Guvernului	p. 116
4.3.2. Aranjamentul raporturilor de coordonare între Guvern și Parlament	p. 129
4.3.3. Aranjamentele existente între Guvern și Administrația Prezidențială ...	p. 135
4.3.4. Aranjamentul raporturilor de coordonare între Parlament și Administrația Prezidențială	p. 138
4.4. Cauzele apariției și menținerii unor aranjamente instituționale ineficiente în	

coordonarea afacerilor europene la nivel național	p. 140
4.4.1. Contextul general	p. 140
4.4.2. Parlament	p. 142
4.4.3. Guvern	p. 143
4.4.4. Ministerul Afacerilor Europene (MAEur)	p. 143
4.4.5. Ministerul Afacerilor Externe (MAE)	p. 144
4.4.6. Ministerul Fondurilor Europene (MFE)	p. 145
4.5. Riscurile actualelor aranjamente instituționale românești	p. 145
5. Concluzii	p. 148
6.Recomandări/propuneri de politici publice privind reconfigurarea designului instituțional de gestionare a afacerilor europene la nivel național	p. 154
6.1. Analiza capacității instituționale. Puncte tari și slabe ale aranjamentelor de coordonare a afacerilor europene	p. 154
6.2. Decalogul recomandărilor	p. 160
Bibliografie	p. 166
I. Cărți, articole, rapoarte	p. 166
II. Legislație	p. 176
III. Pagini web	p. 186
Anexa 1. Evoluția sistemului de coordonare a afacerilor europene în România în perioada martie 1995 – ianuarie 2013	p. 192
Anexa 2. Principala autoritate responsabilă cu gestionarea fondurilor europene la nivel național în statele membre UE	p. 194

Summary

In this study, we analyse the manner of developing a particular system of coordination of European affairs at national level, as well as its efficiency, the aim being to provide suggestions for improving it. The introductory section highlights the need for such a study, given the current political and institutional context of Romania, and it states the objectives of the study. Special attention is given to presenting the theoretical approach (expressing, on the one hand, the authors' vision that European affairs - distinctly from foreign affairs - are part of the complex governance process specific for the European Union (EU) and, on the other hand, operationalizing the idea of efficiency within a national system for coordinating European affairs, etc.) and the research methodology (reasons for choosing a comparative research design to support the presented arguments, as well as the qualitative research performed). In the first part, the paper also provides information on the legislative and institutional configuration of the EU, following the entry into force of the Lisbon Treaty, because the novelties and reforms brought by this regulatory framework (superior to the one of the Nice Treaty, but inferior to the proposals stipulated within the Constitutional Treaty) have a direct impact on designing the structure for coordinating European affairs in the Member States. Given that in Romania the European affairs coordination system was initially inspired by the French model, while later suffering a series of institutional changes (some inspired by models from other EU states), an important part of the study addresses the need to know, from a comparative perspective, the best practices in European affairs coordination and cooperation mechanisms in other EU Member States.

Based on this criterion of „affinity” between the Romanian system of coordination of European affairs and other models of EU states, as well as, on the criterion regarding the efficiency of the existing systems, the study is detailing the existing models of coordination of European affairs in the French Republic, the Federal Republic of Germany, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Spain and Poland. In the selection of these cases, we took into consideration both the character of large countries with experience and accountability in managing European affairs, as well as the element of diversity shown by the fact that they belong to several waves of EU enlargement, and several approaches to its development from the Europeanist-federalist ones to the rather intergovernmentalist ones. One thing is certain, we have identified them as being representative for the existing general formats of European affairs coordination. A second group of countries, whose analysis is less detailed than the first group, is that of the Kingdom of Denmark and the Republic of Lithuania (a choice that took into account, on the one hand, a more detailed presentation of a coordination model that gives a special role to national parliaments, and on the other hand, the effectiveness in accessing EU funds). There is a third group

comprising the remaining Member States, a small size analysis for reasons of space, but not determined by a lack of interest.

In fact, for all the 27 Member States, the same analysis grid, structured on three institutional-systemic levels, has been applied:

- constitutional (regulatory) arrangements in European affairs coordination (i.e. form of state organization; parliament-government relations; parliamentary competences; governmental competences; the role of the president or of the royal house);

- normative variables of inter-institutional arrangements (effectiveness and efficiency of arrangements; clear distribution of competences; due time interventions; facilitating the participation and consultation of stakeholders; visibility and impact of obtained results);

- institutional - systemic endurance variables (i.e. alteration of existing arrangements in the context of the historical evolution and deepening of European integration; causes of inter-institutional conflicts; identified methods for conflict and inter-institutional tensions resolution; sustainability of the identified solutions).

Given this scenario, we describe the situation in each country, and, in the end, underline the findings and experiences to be taken into account if one looks for the modification / improvement of current national institutional arrangements for coordinating European affairs. Thus, for example:

- from the case of France, it is worth remembering that the Secretariat for European Affairs is placed under the direct authority of the Prime Minister, as well as the structure of this Secretariat (i.e. seconded experts from line ministries);

- within the German central coordinating structure of European affairs notable is the entity called “the Coordination Group on European Affairs” within the Department for Europe of the Federal Ministry of Foreign Affairs, a structure that performs real-time analyses of the decision-making process within the EU institutions and even in other EU member states, and then informs the Federal Government, while early identifying potential sources of conflict between the federal government and the European Commission or other Member States and thus determining appropriate negotiation strategies;

- in the United Kingdom, it is worth mentioning the “Code of Practice on consultation”, that establishes a set of common standards in the matter, and the *European Civil Service Fast Stream*, a continuous training program on European affairs, which is also suited for people interested in careers within the EU institutions;

- as for Spain, one must look at its success in attracting European funds and in defining its strong positions within the EU institutions, which explains

Spain's ability to turn its causes into European ones (and vice versa). Finally, it is noteworthy the public-private form of attracting European funds within the Autonomous Communities;

- Poland teaches us that Romanian central authorities should already start preparing for the Romanian Presidency of the EU Council, planned for the second half of 2019;

- the control and high involvement which the Danish Parliament has in the coordination of European affairs, differentiates this state from most other members of the EU, describing therefore a system in which the Parliament has a decisive role;

- from Lithuania one can learn how to achieve the highest rate of absorption of European funds, which were allocated in the 2007 - 2013 period for the countries from the last wave of EU enlargement;

- other good practices can also be identified amongst the other countries which were analyzed.

The next part of the study aims to achieve another specific objective initially assumed: knowledge of the Romanian practice in the field of European affairs and identification of the causal chain generating inefficient relationships among key domestic actors participating in the management of European affairs process; a particular focus is placed on the collaboration between the Government and the Parliament, respectively, between the Government and the Presidential Administration. The institutional-systemic analysis grid applied on the other EU member states has also been used for studying the situation in Romania. In this case, the analysis is more extended due to the comprehensive policy analysis which has been conducted and the answers received during the interviews with decision-makers from the main authorities/structures dealing with European affairs (Parliament, Government, etc.). This qualitative research focuses on the following dimensions: the general context of the system for coordinating European affairs in Romania; the relations between the various ministries that have general or specific competences in European affairs; the relations between the Government and the Presidential Administration; the relations between the Government and the Parliament; the relation between Government/Parliament and other actors interested in European affairs. Therefore, the structure of this part of the research is based on four components:

- firstly, the history of defining its own model of coordination of European affairs is summarized and the highlights and main phenomena and processes related to the strengthening of the Romanian model are presented;

- secondly, the evolution of the national system of coordination of European affairs is presented and analyzed; the research focuses both on the coordination arrangements within the Government and those between the Government and the Parliament;

- thirdly, the causal chain that generates and maintains inefficient institutional arrangements within the internal coordination of European

affairs is investigated;

-finally, the main risks which emerged in each of the institutional formats that existed in Romania in aspects regarding the coordination of European affairs are highlighted.

The results of this analysis indicate that one cannot talk about the existence of a model of coordination of European affairs, but a permanent process of establishing/reestablishing/modifying structures that are continuously copied/adapted/renewed; the latest such example dates back to the end of 2012, when along with the establishment of the Romanian Ministry of European Funds (through the reorganization of the former Ministry of European Affairs) which should lead Romania's European affairs, together with the Ministry of Foreign Affairs (which also takes some European affairs competences and structures from the dissolved Ministry of European Affairs). Thus, the coordination of European affairs passed to the Ministry of Foreign Affairs, which assumed also a part of the structure and activity of the former Ministry of European Affairs.

In this context characterized by institutional instability and lack of long term vision, after 20 years since the signing of the European Association Agreement, after 18 years since its entry into force, 13 years since the start of accession negotiations, 9 years since their finalization and 6 years after EU accession, it is clear that domestic institutional arrangements for coordination of European affairs remain ineffective in Romania, even though over the years 2011 and 2012 there have been increased efforts to strengthen the coordinating authority of European affairs, on behalf of the so much wanted efficiency within the coordination of European affairs (e.g. the complex coordination performed by the Government; the potential offered by the new *Law on cooperation between Parliament and the Government of Romania in European affairs* through ensuring greater involvement of the legislative; the strengthening of linear relations between the Government and the Presidential Administration and between Parliament and the Presidential Administration, etc.).

In any case, important problems still remain unsolved: the perpetuation of the confusion about the relationship between foreign and European affairs; the lack of an integrated legislative framework on the coordination of European affairs at the system level; the existence of too many or, conversely, the absence of regulations; the lack of continuity, predictability and vision regarding the strategic role of each institution in European affairs coordination; the lack of well trained personnel specialized on European issues; the insufficient financial allocations for training and support expertise, or for effective communication strategies; the absence/insufficient ex-ante, intermediate and ex-post evaluation of national policies in the European context, etc. All these have led and will still lead to the persistence of existing and to the emergence of new institutional arrangements, which are inefficient in coordinating European affairs. Thus, not solving in due time the failures currently identified in the Romanian system of coordination of European affairs can have consequences both in exacerbating the existing situation, and in the involvement of Romania in the EU from the position of an active member which promotes the European message through the national one. Risks such as maintaining inefficient institutional arrangements; maintaining

and/or enhancing existing institutional conflicts; further eroding of the administrative capacity of the actors involved in European affairs management; poor absorption of structural and cohesion funds; low participation in the EU policy reform; increased infringement procedures applied on Romania by the European Commission, etc. are real.

In light of the previous arguments, the authors consider that the design of the coordination system of EU affairs is not one that makes itself the difference, as there are not “good” or “bad” systems (Romania “flirted”, in time, with almost all the existing formats); what really matters is functionality, consistency, durability of the chosen system. The authors believe it is particularly important to stress out the need for non-interference of politics in European affairs coordination and promoting/fostering a true culture of dialogue to replace that of confrontation. In the last part of the study, taking into account the previous analysis, we summarize the strengths and weaknesses of existing arrangements for the coordination of European affairs for both pre-accession and post-accession periods.

In the end, we develop *several recommendations on reconfiguring the existing national institutional design of European affairs management*, recommendations grouped in a so-called “Decalogue”:

- in order to eliminate the practice of “parallel coordination” and to strengthen the coordination of European affairs internally, we recommend rethinking the institutional design of European affairs coordination by establishing a single coordinator, be it in the form of a ministerial entity (Ministry of European Integration or Ministry of European Affairs) or by returning to the idea of a Department of European Affairs attached to the Prime Minister;

- establishing / reestablishing a “politically correct” relation between the executive and the legislature regarding European affairs, so that the Parliament - the ultimate expression of democracy - takes an active role, especially considering the provisions of the Treaty of Lisbon; similar, a politically correct relation should be reestablished between Government and Presidency, understood as part of the executive, on the one hand, and between the Presidency and Parliament, on the other hand;

- urgent adoption of a post-accession strategy covering at least 2014-2020 period;

- ensuring stability and durability of the national system for coordinating European affairs in order to allow long-term approaches and coherent monitoring of their implementation;

- introduction of mandatory ex-ante, intermediate and ex-post evaluations in all activities related to EU policies and funds;

- development of a national program for permanent training of the personnel involved in European affairs and its remuneration according to the effort and the social importance of their activities;

- creation and development of a more flexible electronic communication system, with a less restricted access than the existing one; elaboration and implementation of a national consultation strategy regarding Romania's participation in the EU policy-making process;

- strengthening the position of the academic environment as domestic co-participant in the EU policy-making process;

- facilitation/unlock in the absorption of structural and cohesion funds by simplifying the system, abandoning the multiple and cross coordination, and by real co-financing the projects;

- and last but not least, there is a great need for developing a culture of cooperation and institutional dialogue to replace that of confrontation and conflict; this would lead to the transformation of the "eternal vicious circle" of inefficiency into one generating success.

Sinteză

În acest studiu analizăm modul în care s-a dezvoltat la nivel național un sistem propriu de coordonare a afacerilor europene, precum și eficiența acestuia, scopul fiind cel de a oferi sugestii privind îmbunătățirea sa. În secțiunea introductivă este analizată necesitatea acestui studiu în contextul politico-instituțional actual, sunt prezentate obiectivele asumate, un loc special ocupând abordarea teoretică (asumarea de către autori a viziunii conform căreia afacerile europene, distincte de afacerile externe, fac parte dintr-un proces complex de guvernare specific Uniunii Europene (UE), pe de o parte și, pe de altă, operaționalizarea ideii de eficiență a unui sistem național de coordonare a afacerilor europene s.a.) și metodologia cercetării (considerente privind cercetarea comparativă care susține argumentele prezentate, precum și analiza preponderent calitativă efectuată). De asemenea, tot în partea de început a lucrării sunt oferite informații despre configurația legislativ-instituțională a UE în urma intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, întrucât noutățile/reforme aduse de acest cadru normativ (superior celui de la Nisa, dar inferior propunerilor din Tratatul Constituțional) au un impact direct asupra designului de coordonare a afacerilor europene la nivelul statelor membre.

Având în vedere faptul că în România sistemul de gestionare a afacerilor europene a fost inspirat inițial de modelul francez, suferind însă în timp o serie de schimbări instituționale (unele dintre ele inspirate din alte modele ale statelor UE), o parte importantă a studiului răspunde nevoii de a cunoaște, dintr-o perspectivă comparativă, cele mai bune practici în ceea ce privește coordonarea afacerilor europene și a mecanismelor de cooperare la nivelul altor state membre UE.

Conform criteriului amintit al „afinității” modelului românesc de coordonare a afacerilor europene la alte modele din statele UE, dar și conform criteriului eficienței modelelor existente, în studiu sunt prezentate pe larg modelele de coordonare a afacerilor europene din Republica Franceză, Republica Federală a Germaniei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Regatul Spaniei și Republica Polonă. Selectarea acestora a avut în vedere atât caracterul de state mari, cu experiență și responsabilitate în gestionarea afacerilor europene, cât și elementul de diversitate manifestat prin aceea că aparțin mai multor valuri de extindere a UE, dar și mai multor concepții asupra dezvoltării acesteia, de la cele europenist-federaliste, la cele mai degrabă interguvernamentaliste. Un lucru este sigur, le-am identificat ca fiind un fel de „purtătoare” ale formatelor generale de coordonare a afacerilor europene existente. Un al doilea grup de state, a căror analiză este mai puțin detaliată decât în cazul primului grup, este cel al Regatului Danemarcei și Republicii Lituania (alegerea a avut în vedere, pe de o parte, prezentarea mai detaliată a unui model de coordonare ce acordă un rol special parlamentului național, pe de altă parte, eficacitatea unui model de absorbție a

fondurilor europene). Există și un al treilea grup care cuprinde restul statelor membre, aici analiza fiind mai redusă doar din motive de spațiu și nu de interes.

De altfel, pentru toate cele 27 de state membre a fost aplicată aceeași grilă de analiză, structurată pe următoarele trei paliere instituțional-sistemice:

- aranjamentele constituționale (reglatoare) în coordonarea afacerilor europene (forma de organizare a statului, raportul parlament-guvern, competențele Parlamentului, competențele Guvernului, rolul Președintelui sau al Casei Regale);

- variabilele normative ale aranjamentelor interinstituționale (eficacitatea și eficiența aranjamentelor, claritatea distribuirii competențelor, promptitudinea intervențiilor, facilitarea cadrului participativ și consultativ cu părțile interesate, vizibilitatea rezultatelor și efectelor obținute);

- variabilele de duranță instituțional-sistemică (alterarea aranjamentelor în contextul evoluției istorice și aprofundării integrării europene, cauzele conflictelor interinstituționale, metodele identificate de soluționare a conflictelor și tensiunilor interinstituționale, durabilitatea soluțiilor identificate).

Plecând de la acest scenariu, este oferită o descriere a situației din fiecare stat analizat, pentru ca, în final, să apară constatările și experiențele ce trebuie luate în calcul dacă se dorește modificarea/eficientizarea actualelor aranjamente instituționale de coordonare a afacerilor europene. Astfel, de exemplu:

- în cazul Franței, merită reținută plasarea Secretariatului General pentru Afaceri Europene sub directă autoritate a primului ministru, precum și structura acestui Secretariat General (experți detașați din ministerele de linie);

- în structura germană de coordonare centrală a afacerilor europene este interesantă entitatea numită Grupul de Coordonare privind Afacerile Europene din cadrul Departamentului pentru Europa al Ministerului Federal al Afacerilor Externe. Această entitate analizează în timp real procesul de luare a deciziilor în cadrul instituțiilor UE și chiar în alte state membre ale UE și informează imediat Guvernul Federal, prin intermediul său identificându-se din timp potențialele surse de conflict dintre Guvernul Federal și Comisia Europeană sau celelalte state membre și întocmindu-se, astfel, strategiile de negociere corespunzătoare;

- în cazul Marii Britanii, merită reținut „Codul de practică privind procedura de consultare” prin care se stabilește un set de standarde comune, precum și *European Civil Service Fast Stream*, un program dedicat pregătirii permanente în domeniul afacerilor europene, dar și pentru o carieră în instituțiile UE;

- analizând cazul Spaniei, ar trebui apreciat succesul în atragerea de fonduri europene și în definirea unor poziții puternice ale Spaniei la nivelul instituțiilor europene, fapt ce permite și explică progresele Spaniei care a știut să facă din cauzele sale, cauze europene și invers. Nu în ultimul rând, este de remarcat formatul public-privat în care se desfășoară activitatea propriu-zisă de atragere a fondurilor europene la nivelul Comunităților Autonome;

- Polonia ne învață că autoritățile centrale române ar trebui să înceapă deja pregătirea președinției române a Consiliului Uniunii Europene din cea de-a doua jumătate a anului 2019;

- controlul și implicarea ridicată pe care Parlamentul Danemarcei le are în procesul de coordonare a afacerilor europene diferențiază acest stat de majoritatea celorlalți membri ai Uniunii Europene, conturând astfel un sistem de coordonare a afacerilor europene în care Parlamentul are un rol decisiv;

- de la Lituania se poate învăța în schimb modul prin care s-a atins cea mai ridicată rată de absorbție a fondurilor europene alocate pentru perioada 2007 – 2013 pentru statele din ultimul val de extindere;

- aspecte semnificative ca exemple de bună practică pot fi identificate și în rândul celorlalte state analizate.

Elaborarea părții următoare a studiului a urmărit atingerea unui alt obiectiv specific asumat inițial: cunoașterea practicii românești în materia afacerilor europene și identificarea lanțului causal generator de raporturi ineficiente între principalii actori interni participanți la procesul de gestionare a afacerilor europene, un accent deosebit fiind pus pe colaborarea dintre Guvern și Parlament, respectiv, Guvern și Administrația Prezidențială. Grila de analiză instituțional-sistemică aplicată celorlalte state membre UE a fost utilizată și în cazul studierii situației din România. În acest caz a avut însă un format mult mai extins, determinat, pe de o parte, de analizele de politici și, pe de altă parte, de răspunsurile primite în timpul unor interviuri de la factorii de decizie din cadrul principalelor autorități/structuri cu rol în domeniul afacerilor europene (Parlament, Guvern, etc). Această cercetare calitativă a vizat următoarele dimensiuni: contextul general al coordonării afacerilor europene în România, relația dintre diferitele ministere care au atribuții generale sau specifice în domeniul afacerilor europene, relația Guvern – Administrația Prezidențială, relația Guvern – Parlament, relația Guvern/Parlament – alți actori interesați. Astfel, structura acestei părți a cercetării este fundamentată pe patru componente:

- în primul rând, este prezentată succint istoria definirii propriului model de coordonare a afacerilor europene, fiind prezentate momentele cheie, dar și principalele fenomene și procese legate de consolidarea modelului românesc;

- în al doilea rând, este prezentată și analizată evoluția sistemului național de coordonare a afacerilor europene, cercetarea vizând atât aranjamentele de coordonare din interiorul Guvernului, cât și pe cele dintre Guvern și Parlament;

- în al treilea rând, este investigată înlănțuirea causală ce generează și menține aranjamente instituționale ineficiente în coordonarea afacerilor europene la nivel intern;

- în final, sunt evidențiate principalele riscuri ale formatelor instituționale de coordonare a afacerilor europene ce au existat în România.

Rezultatele acestei analize indică faptul că nu putem discuta despre existența unui model de coordonare a afacerilor europene, ci despre un proces permanent de înființare/reînființare/modificări de structuri copiate/adaptate/inedite, cel mai recent exemplu datând de la finalul anului 2012, odată cu înființarea Ministerului Fondurilor Europene (prin reorganizarea Ministerului Afacerilor Europene) și trecerea coordonării afacerilor europene la Ministerul Afacerilor Externe (ce preia și el o parte din activitatea și structura MAEur, care se adaugă la cele deja existente la nivelul MAE).

În acest context caracterizat prin instabilitate instituțională și lipsă de viziune pe termen lung, după 20 de ani de la semnarea Acordului European de Asociere, 18 de la intrarea sa în vigoare, 13 de la începerea negocierilor de aderare, 9 de la încheierea acestora și șase ani de la aderarea la UE este evident faptul că aranjamentele instituționale interne privind coordonarea afacerilor europene rămân ineficiente, chiar dacă, de-a lungul anului 2011 și 2012 au fost depuse eforturi sporite pentru consolidarea autorității coordonatoare a afacerilor europene, în numele mult doritei eficientizări a coordonării afacerilor europene (de exemplu, coordonarea complexă efectuată de către Guvern, potențialul oferit de noua *Lege privind cooperarea între Parlament și Guvernul României în domeniul afacerilor europene* prin implicarea sporită a legislativului, încurajarea consolidării unor raporturi liniare între Guvern și Administrația Prezidențială, precum și între Parlament și Administrația Prezidențială, etc). În orice caz, perpetuarea unei confuzii referitoare la legătura dintre afacerile externe și cele europene, lipsa unui cadru legislativ integrat privind coordonarea afacerilor europene la nivel de sistem, existența unei suprareglementari sau, dimpotrivă, absența unor reglementari, lipsa continuității, previziunii și a unei viziuni strategice cu privire la rolul fiecărei instituții în coordonarea afacerilor europene, deficitul de personal specializat în problematica europeană, insuficiența alocărilor financiare pentru formarea și susținerea expertizei în domeniu, dar și a unor strategii de comunicare eficiente, absența/insuficiența evaluărilor *ex-ante*, intermediare și *ex-post* a politicilor naționale în context european s.a., au determinat și determină în continuare, pe de o parte, apariția, pe de altă parte, menținerea unei serii de aranjamente instituționale ineficiente în coordonarea afacerilor europene la nivel național. Astfel, nesoluționarea la timp a disfuncționalităților identificate în acest moment la nivelul sistemului național de coordonare a afacerilor europene poate avea consecințe atât în sensul agravării situației deja existente, cât și al implicării României în construcția europeană din postura de membru activ promotor al mesajului european prin intermediul celui național. Riscuri precum menținerea unor aranjamente instituționale ineficiente, menținerea și/sau intensificarea disensiunilor interinstituționale existente, erodarea suplimentară a capacității administrative a actorilor implicați în gestionarea afacerilor europene, slaba absorbție a fondurilor structurale și de coeziune, participarea scăzută la procesul de reformă a politicilor UE, intensificarea procedurilor de *infringement* aplicate României de către Comisia Europeană sunt reale.

Astfel, autorii consideră că formatul designului sistemului de coordonare a afacerilor europene nu este cel care face diferența, întrucât nu există „sisteme bune” sau „rele” (România „le-a probat” de-a lungul timpului pe mai toate cele existente), ceea ce contează cu adevărat fiind funcționalitatea, coerența, perenitatea celui ales. Deosebit de important ni s-a părut a fi neamestecul politicului în coordonarea afacerilor europene și promovarea/cultivarea unei adevărate culturi a dialogului care să o înlocuiască pe cea a confruntării.

În ultima parte a studiului, ținând cont de analiza anterioară, sunt sintetizate punctele tari și cele slabe ale aranjamentelor existente de coordonare a afacerilor europene atât pentru perioada de pre-aderare, cât și pentru cea de post-aderare,

pentru ca, în final, să fie elaborate recomandări privitoare la reconfigurarea actualului design instituțional de gestionare a afacerilor europene la nivel național, recomandări grupate într-un așa-numit „decalog”.

Astfel, în vederea eliminării practicii „*coordonării paralele*” și în scopul întăririi procesului de coordonare a afacerilor europene la nivel intern, se recomandă:

- regândirea designului instituțional de coordonare a afacerilor europene prin stabilirea coordonatorului unic, fie el în forma unei entități ministeriale (Ministerul Integrării Europene sau Ministerul Afacerilor Europene), fie prin revenirea la ideea de Departament al Afacerilor Europene atașat Primului-ministru;

- stabilirea/restabilirea unei relații „corecte politic” între executiv și legislativ privitor la afacerile europene astfel încât parlamentul, expresia supremă a democrației, să aibă un rol activ, mai ales ținând cont de prevederile Tratatului de la Lisabona; în aceeași categorie intră și restabilirea unei relații corecte politic între Guvern și Presedinție, înțelese ca părți ale executivului, pe de o parte, și între Președinție și Parlament, pe de altă parte;

- adoptarea de urgență a Strategiei post-aderare care să cuprindă cel puțin perioada 2014-2020;

- asigurarea stabilității și durabilității unui sistem național de coordonare a afacerilor europene care să permită abordări pe termen lung și urmărirea coerentă a implementării lor;

- introducerea obligativității evaluărilor *ex-ante*, intermediare și *ex-post* în întreaga activitate legată de politicile și fondurile europene;

- elaborarea unui program național de pregătire permanentă a personalului angrenat în afacerile europene și retribuirea lor pe măsura efortului și a importanței sociale a muncii prestate;

- crearea și dezvoltarea unui sistem electronic de comunicare mult mai flexibil și cu un acces mai puțin restricționat decât cel în funcțiune și elaborarea și aplicarea unei strategii naționale de consultare privind participarea României la înfăptuirea politicilor UE;

- consolidarea poziției mediului academic de coparticipant intern la procesul de elaborare și înfăptuire a politicilor UE;

- fluidizarea/deblocarea absorbției fondurilor structurale și de coeziune prin asigurarea cofinanțării reale a proiectelor, dar și prin simplificarea sistemului, prin abandonarea coordonărilor multiple și încrucișate;

- și nu în ultimul rând, cultura cooperării și a dialogului instituțional să o înlocuiască pe cea a confruntării și conflictului, ceea ce ar duce la transformarea „eternului cerc vicios” al ineficienței, într-unul „virtuos” generator de succes.

INTRODUCERE

Lucrarea de față, intitulată „Coordonarea afacerilor europene la nivel național. Mecanisme de colaborare între Guvern și Parlament în domeniul afacerilor europene. Studiu comparativ în statele membre UE” de către echipa Iordan Bărbulescu, Oana Ion și Nicolae Toderaș la solicitarea IER reprezintă o nouă dovadă a preocupării constante în domeniul studiilor europene, comune sau separate, mai vechi și mai noi, a autorilor studiului pe care astăzi îl prezentăm în fața Domniilor Voastre. În acest sens, dorim să amintim Studiul SPOS din anul 2010 intitulat „Tratatul de la Lisabona. Implicații asupra instituțiilor și politicilor românești”, dar și zecile de cărți și articole pe teme europene și de integrare publicate de către autorii mai sus-menționați. Nu în ultimul rând, studiul a fost realizat și pentru că cei trei cercetători/profesorii la SNSPA lucrează în colectivul interdisciplinar al Școlii Doctorale de la amintita universitate bucureșteană, europenizarea fiind studiată din perspectiva științelor politice/relațiilor internaționale, a sociologiei, a celor administrative și ale comunicării. Nu întâmplător, capitolul de analiză comparativă are drept coautori doctoranzi și chiar masteranzi de la Departamentul de Relații Internaționale și Integrare Europeană a SNSPA.

Studiul a fost realizat de-a lungul anului 2012, autorii făcând atât un amplu periplu teoretic, dar și un efort de cunoaștere a opiniilor directe a celor care lucrează la nivelul administrației centrale în afacerile europene. Au fost realizate un set de întrebări și, pe baza lor, discuții cu factori de răspundere din mai toate instituțiile vizate. Zic „mai toate” pentru că, pe fondul „verii fierbinți”, a alegerilor din toamnă și a evenimentelor post-alegeri, nu toți cei vizați au mai răspuns la întrebări deși inițial își exprimaseră dorința de a o face. Cu atât mai mult vrem să mulțumim celor care au făcut-o, și nu au fost puțini, contribuția lor fiind deosebit de importantă pentru „calibrarea” dimensiunii teoretice la cea practică. În plus, modificările operate de noul guvern al României pe 22 decembrie 2012, când, desigur, studiul era finalizat, ne-au pus în grea cumpănă.

Dacă până la urmă am reușit să dăm un răspuns pertinent întrebării: „de ce coordonarea afacerilor europene din România nu a avut coerența și eficiența (vizibilă în varii domenii, dar mai ales în absorbția fondurilor structurale și de coeziune) din alte state, mai vechi sau mai noi membre UE?”, urmează să stabiliți dumneavoastră, cititorii. La fel cum tot Domniile Voastre veți stabili și dacă propunerile noastre pentru îmbunătățirea activității din domeniu merită a fi luate în seamă de autoritățile românești. Noi credem în ele și sperăm să vă convingem și să convingem guvernul și parlamentul că merită să se aplece asupra studierii și aplicării lor.

Autorii

CAP. 1. Abordarea teoretică. Metodologia cercetării

1.1. Context

România, asemenea celorlalte state care au aderat relativ recent la UE, a parcurs două etape în dezvoltarea unui sistem propriu de coordonare a afacerilor europene. Astfel, în perioada de preaderare, comportamentul a fost unul de adecvare a acestuia la specificul și tradiția administrativă internă, altfel spus, o aplicare ca atare a modelului francez de coordonare a afacerilor europene; pe parcursul progresiei în negocierea *acquis*-ului comunitar și chiar după aderarea formală, modelul inițial a suferit modificări, fiind adaptat din dorința de a reflecta aranjamentele constituționale interne, dar și particularitățile mediului politic intern și, nu în ultimul rând, unele „sugestii” venite din când în când de la instituțiile europene. Dacă până la un punct o asemenea strategie era justificată și salutară, exprimând capacitatea de adaptare a administrației românești la schimbările interne și externe, mai departe această modificare continuă a modelului intern, la aproape 20 de ani de la semnarea Acordului European de Asociere și la șase ani de la aderare, își arată și latura negativă, și anume incapacitatea autorităților de a găsi ceva care să funcționeze cu adevărat. În opinia noastră, după 20 de ani de la semnarea AEA și la șase ani de la dobândirea calității de membru al UE, modelul național, oricare ar fi fost acesta, trebuia deja să-și demonstreze eficacitatea instituțională și, mai mult decât atât, să se constituie într-un veritabil model de inspirație pentru alte state aflate în proces de asociere sau care negociază acest statut (cum ar fi țările aflate la sud și est de România). Ce constatăm însă? Că astăzi, aranjamentele instituționale interne privitoare la coordonarea afacerilor europene încă rămân ineficiente, chiar și după ce, în ultima perioadă, par a fi fost depuse eforturi sporite în direcția consolidării autorității coordonatoare a afacerilor europene. Și, ca ipoteza noastră să fie confirmată, când deja studiul era gata, apare un nou aranjament instituțional care, desigur, dorește să îmbunătățească activitatea.

Dincolo de modificările de ultimă oră ale structurii instituționale naționale de coordonare a afacerilor europene, câteva lucruri sunt evidente atunci când dorim să vedem ce nu a funcționat și de ce. De pildă, aranjamentele instituționale existente de-a lungul timpului au generat un dezechilibru în colaborarea legislativului și executivului, deși normal trebuia să existe un echilibru între autoritățile guvernamentale și structurile parlamentare responsabile de gestionarea afacerilor europene. În acest context, participarea puterii legislative la afacerile europene a fost mereu redusă (Bărbulescu et al. 2011; Ghinea et al. 2010), deși, conform prevederilor Tratatului de la Lisabona, rolul parlamentelor naționale crește considerabil în procesul de înfăptuire a politicilor UE, ceea ce ar trebui să dea un nou impuls adaptării designului

instituțional intern la noile aranjamente instituționale europene¹.

1.2. Obiective

Obiectivul general al studiului îl constituie analizarea cadrului instituțional al afacerilor europene din România în scopul îmbunătățirii și maximizării eficienței sale.

Obiectivele specifice, în acest context, sunt:

- Cunoașterea, dintr-o perspectivă comparativă, a celor mai bune practici în materie de coordonare a afacerilor europene și a mecanismelor de cooperare la nivelul statelor membre UE;
- Cunoașterea practicii românești în materie și identificarea lanțului causal generator de raporturi ineficiente între principalii actori interni participanți la procesul de gestionare a afacerilor europene, un accent deosebit urmând a se pune pe colaborarea dintre Guvern și Parlament;
- Elaborarea de recomandări privitoare la reconfigurarea actualului design instituțional de gestionare a afacerilor europene la nivel național.

1.3. Abordarea teoretică

Identificarea cauzelor privind ineficiența aranjamentelor instituționale de coordonare a afacerilor europene la nivel intern, precum și elaborarea pachetului de recomandări privind reconfigurarea instituțională au fost realizate prin prisma noului instituționalism (Pollack 2011; Goetz și Hix 2000; Huber și Shipan 2002). Astfel, cercetarea a fost realizată din perspectiva abordărilor teoretice specifice științelor politice și politicilor publice, fiind focalizată pe dezvoltarea aranjamentelor instituționale și a cadrului organizațional aferent gestionării afacerilor europene la nivel intern și evaluarea eficacității acestora. Din această perspectivă, am privit Parlamentul, Guvernul și instituția Președintelui în calitatea lor de actori interdependenți în procesul de gestionare a afacerilor europene. În acest caz, interdependența este văzută pe o axă orizontală ce implică un grad mare de comunicare și transparență, răspundere, responsabilitate și responsivitate organizațională², dar și de eficiență organizațională.

¹ Să nu uităm gestul de-a dreptul „inșolit” al Primului-ministru Victor Ponta de a se prezenta la 12 iunie 2012 în fața Parlamentului pentru a solicita mandat de prezentare a poziției României la Consiliul European din 28-29 iunie 2012, ceea ce a repus, oarecum, Parlamentul național în drepturile și obligațiile sale de reprezentant al cetățenilor, ce este consultat în marile teme de interes național.

² Prin „responsivitate organizațională” înțelegem modul în care actorii organizaționali din sistemul intern al afacerilor europene dezvoltă un comportament receptiv, anticipativ și predictiv în vederea satisfacerii preferințelor cetățenilor, implicând în demersurile lor, atât comunitățile epistemice, cât și cele de beneficiari. A se vedea: Jacobs, Claus. 2003. *Managing Organizational Responsiveness: Toward a Theory of Responsive Practice*, Deutscher Universitätsverlag; Jørgensen, Torbell Beck. 1993. „Modes of Governance and Administrative Change” în Kooiman, Jan. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage, p. 219 -232; Hoppe, Robert. 2010. *The governance of problems: Puzzling, powering, participation*, The Policy Press; Piattoni, Simona. 2010. *The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford University Press.

1.3.1 Afaceri externe vs. afaceri europene?

Pe parcursul evoluției sistemelor de coordonare a afacerilor europene la nivel intern, asocierea afacerilor europene cu afacerile externe a reprezentat în cazul mai multor state europene o etapă premergătoare conturării unui sistem de sine stătător de coordonare a afacerilor europene. Această asociere avea loc în contextul lipsei deopotrivă a expertizei interne cât și a unui aparat instituțional propriu și suficient ca dimensiune și capacitate necesar procesului de coordonare. La rândul ei, natura interguvernamentală specifică unor procese europene a contat și ea la această asociere. Kassim, Peters și Wright scot în evidență faptul că, în trecut, problematicile legate de Uniunea Europeană făceau parte din politica externă, fiind gestionate în principal de miniștrii de afaceri externe. Mai mult decât atât, politicile europene erau percepute ca fiind exterioare statelor membre, prezentând un interes trecător atât pentru populație, cât și pentru actorii politici. Mai nou însă, se remarcă impactul crescând al politicilor europene asupra cetățenilor statelor membre și al actorilor politici. Pe de altă parte, cadrul politic european a devenit din ce în ce mai complex, presupunând o implicare sporită a statelor membre în nume propriu, dar și ca părți ale unei Uniuni față de care își afirmă loialitatea. Nu putem ignora sau subestima că în acest proces complex, statele membre resimt uneori nevoia de a-și proteja interesele naționale (Kassim, Peters și Wright 2000, 3-5). În tot acest timp, statutul Uniunii Europene de sistem ce elaborează politici și are autoritatea de a impune obligații legale statelor membre, îndeamnă la o revizuire a coordonării afacerilor europene și la o altă înțelegere a acestora din noua perspectivă comună.

Constatăm, astfel, că afacerile europene devin o componentă de sine stătătoare, distanțându-se, într-o anumită măsură, de afacerile externe în înțelesul lor clasic. Mai mult decât atât, afacerile europene au un specific mai pronunțat, fiind centrate pe participarea la procesele decizionale ale UE, dar și pe protejarea intereselor naționale. După intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, caracterul interguvernamental al unor procese europene se relativizează. Astfel, natura procesului de coordonare a afacerilor europene se nuanțează, deplasându-se mai degrabă înspre specificul proceselor de guvernare complexă caracteristice UE. Prin urmare, asocierea coordonării afacerilor europene cu afacerile externe devine din ce în ce mai dificil de menținut din punctul de vedere al acestui nou tip de proces. La acest lucru se adaugă și faptul că, în timp, s-a consolidat un nivel din ce în ce mai eficient de expertiză proprie în domeniul afacerilor europene, ceea ce, de asemenea, susține existența unui proces de sine stătător. În ceea ce privește aranjamentele instituționale însă, după cum poate observa în continuare în Tabelul 1, în 16 din celelalte 26 de state membre ale Uniunii Europene, coordonarea afacerilor europene revine Ministerului de Afaceri Externe, fără a exista un minister separat pe problematica afacerilor europene. În schimb, nouă state membre ale Uniunii Europene (fără a include cazul României) și-au dezvoltat structuri guvernamentale de coordonare a afacerilor europene separate de Ministerul Afacerilor Externe.

Tabelul 1. Tipologia structurilor de coordonare a afacerilor europene în statele membre³

Separarea/nesepararea afacerilor europene de afacerile externe la nivelul structurii guvernamentale coordonatoare	Statele membre UE care prezintă această caracteristică
I. Coordonarea afacerilor europene nu este separată de Ministerul de Afaceri Externe, revenind:	16 state
I.a. Ministerului de Afaceri Externe	13 state (Belgia, Bulgaria, Cipru, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Olanda, Polonia, Portugalia, Ungaria)
I.b. Unui minister care înglobează atât afacerile externe, cât și afacerile europene	2 state: Austria – Ministerul Federal pentru Afaceri Europene și Internaționale (numit și Ministerul de Afaceri Externe) Slovacia – Ministerul pentru Afaceri Externe și Europene
I.c. Unei substructuri a Ministerului de Afaceri Externe	1 stat (Spania – Secretariatul de Stat pentru Afaceri Europene din cadrul Ministerului Afacerilor Externe și Cooperării, care înglobează personal detașat din ministerele de linie, ceea îl deosebește de statele enumerate la poziția I.a)
II. Coordonarea afacerilor europene este separată de Ministerul Afacerilor Externe, revenind unei substructuri specializate a Cancelariei Guvernului	10 state: Estonia – Secretariatul pentru UE din cadrul Cancelariei Guvernului; Franța – Secretariatul General pentru Afaceri Europene, structură aflată în subordinea primului ministru; Malta – Secretariatul pentru UE din cadrul Oficiului Primului Ministru; Finlanda – Comitetul Cabinetului pentru Afaceri în Uniunea Europeană; Slovenia – Departamentul Afacerilor Europene din cadrul Guvernului; Suedia – Secretariatul pentru Coordonarea Afacerilor Europene din cadrul Guvernului; Germania – Departamentul pentru Europa din cadrul Cancelariei Federale; Republica Cehă - Oficiul pentru Afaceri Europene, structură din cadrul Oficiului Primului Ministru; Regatul Unit – Secretariatul pe Probleme Europene și Globale din cadrul Cabinetului Primului Ministru; Danemarca – Comitetul Uniunea Europeană și Comitetul pentru Afaceri Externe din cadrul Guvernului.

³ Tabelul 1 a fost întocmit pe baza informațiilor referitoare la coordonarea afacerilor europene în cadrul statelor membre ale UE prezentate în Capitolul III al acestui studiu.

Cazul României este descris în profunzime în capitolul IV al acestui studiu, însă aici trebuie să semnalăm sensul dat afacerilor europene de către Curtea Constituțională a României (CCR) prin Decizia Nr. 784 din 26 septembrie 2012 asupra sesizării de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 2 lit. e), art. 3, art. 18 și art. 19 din Legea privind cooperarea între Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene, în care, vorbind despre reprezentarea României la Consiliul European, se sugerează înțelegerea afacerilor europene ca parte a afacerilor externe. Or, aici avem o problemă: Comunitățile/Uniunea Europeană au creat o nouă ordine juridică diferită, conform căreia politicile europene sunt parte a celor naționale, acquis-ul comunitar este parte a legislației naționale și, deci, sunt, în marea lor majoritate, domeniu de competență internă. În acest sens avem o bogată jurisprudență a Curții de Justiție a UE Europene din care cităm doar două exemple:

1. *Cazul Van Gend en Loos vs. Nederlandse Administratie der Belastingen*, nr.26/26, 1963 care consacră recunoașterea faptului că Tratatul de Instituire a Comunității Europene impune „o nouă ordine juridică” în dreptul internațional, nu doar în ceea ce privește statele suverane care au semnat și ratificat tratatul, ci și în cadrul sistemului intern de drept al acestora. Ordinea juridică a CE se caracterizează prin faptul că are efect direct și se bucură de prioritate în raport cu ordinea juridică internă. Astfel, norma comunitară creează drepturi și obligații ce pot fi invocate direct în fața instanțelor naționale. Condițiile precizate de Curtea de Justiție a Comunităților Europene (denumirea de la acea dată) pentru ca o prevedere să aibă efect direct sunt următoarele: să fie clară, necondiționată și să nu necesite adoptarea unei legi naționale în baza ei. Constituția României, în varianta revizuită, prevede, în acest context, următoarele: „*Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale UE, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.*”

2. *Cazul Costa (Flaminio) vs. Enel*, nr.6/64, 1964 prin care se afirmă că TCE este parte integrantă din sistemul de drept al statelor membre și trebuie aplicat de instanțele acestora.

Deci, analiza trebuie continuată pe două paliere:

- dacă politicile UE sunt politică externă sau internă?
- dacă cele ce țin de fostul pilier I sunt interne⁴, așa cum se înțelege din jurisprudența europeană, atunci ele sunt de competența guvernului, iar PESC și PESA sunt de competența președintelui?

Dar și aici putem nuanța și, în acest sens, în Opinia Separată formulată de patru din judecătorii CCR se dădea un exemplu din jurisprudența altui stat membru și anume Polonia unde, în timpul coabitării președintelui Lech Kaczyński și a prim-ministrului Donald Franciszek Tusk, au existat probleme asemănătoare cu

⁴ De altfel, împărțirea pe pilieri a UE urma acest format: primul pilier era considerat cel al politicilor economice, pieței comune, interne, reunind, în acest sens, cele trei comunități (CECO/CECA, CEE și CEEA).

cele din România. Astfel, în urma unei dispute între președinte și prim-ministru privind reprezentarea Republicii Polone la reuniunile Consiliului European, apogeul conflictului manifestându-se în octombrie 2008, Decizia Tribunalului Constituțional Polonez din 20 mai 2009 (Decision 78/5/A/2009) a subliniat faptul că: “(...) rolul sistemic al președintelui republicii de <reprezentant suprem al Republicii Polonia> nu îl împuternicește pe acesta să conducă politica externă sau europeană a statului”.

De fapt, în Decizia sa, Tribunalul Constituțional Polonez făcea distincție între atribuțiile de politică externă și atribuțiile de politică europeană, fapt ce întărește ideea că afacerile europene sunt, de la un punct înainte, distincte de afacerile externe. Nu numai atât, ci și nuanța dintre a „reprezenta”, chiar și la cel mai înalt nivel, și a „conduce”, care este și rămâne un atribut al executivului propriu-zis format, în acest caz, din ministrul de externe și prim-ministru.

1.3.2 Coordonarea afacerilor europene, parte a guvernantei complexe sau proces interguvernamental ?

Discuția teoretică despre specificul procesului de coordonare a afacerilor europene își are începutul în stabilirea tipologiei proceselor ce au loc în interiorul UE deoarece, la întrebări de genul: „Ce este UE? Cum funcționează ea?”, perspectivele se diversifică. Spre exemplu, de-a lungul timpului, dezbaterile cu privire la analiza proceselor din interiorul UE au chestionat, printre altele, ce tip de instrumente ar fi adecvate pentru acest demers, punând în discuție, pe de o parte, teoriile și instrumentarul specific relațiilor internaționale, iar pe de altă parte, pe cele specifice politicilor comparate, utilizate în mod tradițional pentru analiza de politică internă, Simon Hix fiind unul dintre exponenții incontestabili ai acestei abordări (a se vedea Hix 1998). Privind din perspectiva studiilor europene, unii autori au subliniat faptul că soluția nu ar trebui să fie optarea pentru instrumentarul politicilor comparate în detrimentul celui specific relațiilor internaționale, ci: “mai degrabă înțelegerea interacțiunilor dintre politica internă și cea internațională” (Hurrell și Mennon 1996).

Cu toate acestea, s-a remarcat o predilecție din ce în ce mai mare către abordarea specifică politicilor comparate, un posibil argument în acest sens fiind faptul că: “UE a pătruns tot mai mult în ceea ce anterior fuseseră considerate drept domenii exclusiv <<interne>> și [...] din ce în ce mai mulți cercetători au acceptat aserțiunea lui Simon Hix că UE putea fi teoretizată ca un <<sistem politic>>” (Jupille 2005, 221).

Continuând pe această idee, perspectiva guvernantei nu exclude total instrumentarul niciuneia dintre cele două abordări mai sus menționate, dar consideră că UE nu este nici un “sistem politic intern, nici o organizație internațională clasică, ci un sistem specific de guvernantă complexă” (Pollack 2011, 29).

Pentru a analiza evoluția sistemului de coordonare a afacerilor europene, putem porni de la premisa că, într-un stadiu inițial, natura sa a fost mai degrabă una interguvernamentală, fiind bazat pe interacțiunile dintre guvernele statelor membre, parlamentele naționale deținând o importanță scăzută în majoritatea proceselor decizionale ale UE. Acest lucru se datorează faptului că procesele de integrare europeană au favorizat mai degrabă o creștere a puterilor guvernelor naționale în procesul de gestionare a afacerilor europene, în detrimentul parlamentelor naționale. Despre un asemenea proces vorbesc analizele referitoare la problema deficitului democratic ce au scos în evidență necesitatea sporirii implicării parlamentelor naționale în procesele decizionale ale UE (Bilancia 2009, 3). În perioada anterioară anului 2009, parlamentele naționale aveau un rol redus în coordonarea afacerilor europene și a proceselor decizionale ale UE. Coordonarea afacerilor europene reprezenta, în această perioadă, cu precădere un proces specific interguvernamental, principalele decizii legate de politicile UE fiind luate prin coordonarea guvernelor statelor membre. Acest mecanism cunoaște modificări odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Trebuie remarcat mai întâi faptul că, este pentru prima dată când se recunoaște formal rolul pe care parlamentele naționale trebuie să îl joace în cadrul UE. Tocmai de aceea, Tratatul de la Lisabona conține o serie de prevederi ce oferă noi puteri parlamentelor naționale în cadrul proceselor decizionale ale UE, acestea putând fi grupate pe trei dimensiuni (Tratatul de la Lisabona, Protocoalele 1 și 2), și anume:

- Informarea – parlamentele naționale trebuie să fie informate despre orice propunere legislativă la nivelul UE;
- Participare activă – Tratatul de la Lisabona prevede anumite situații în care parlamentele naționale pot participa activ la procesele decizionale ale Uniunii Europene;
- Dreptul la obiecție – parlamentele naționale dobândesc dreptul de a formula obiecții cu privire la anumite politici ale Uniunii Europene, iar aceasta trebuie să țină cont de obiecțiile formulate.

Dobândirea acestor noi prerogative atrage după sine modificări și în ceea ce privește structurarea și configurația instituțională a sistemelor naționale de coordonare a afacerilor europene. Astfel, dacă anterior intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona principalii actori implicați în gestionarea afacerilor europene erau exclusiv guvernele statelor membre ale Uniunii Europene, fie la nivelul biroului primului ministru, fie la nivelul ministerelor, la momentul actual parlamentele naționale au devenit parte activă a sistemelor de coordonare a afacerilor europene. Implicarea activă a parlamentelor naționale în procesele decizionale ale Uniunii Europene are o consecință importantă asupra proceselor care în trecut erau gândite ca fiind de natură interguvernamentală, cum este și cazul coordonării afacerilor europene, crescând astfel complexitatea procesului în direcția gândirii sale ca „guvernanță”, proces specific UE, pe de o parte, și, pe de alta, a imposibilității gândirii sale în afara parlamentelor naționale.

1.3.3 Eficiența sistemului de coordonare a afacerilor europene la nivel național poate fi comensurată? Dacă da, cum?

În ceea ce privește evaluarea eficienței sistemului național de coordonare a afacerilor europene, Dimitrova și Maniokas (Dimitrova și Maniokas 2007, 1-5) argumentează că ceea ce se urmărește prin implementarea sa *este determinarea măsurii în care sistemul de coordonare reușește să traducă interesele naționale într-o poziție coerentă care să poată fi susținută și să aibă impact la nivelul instituțiilor Uniunii Europene*. Totuși, cei doi autori atrag atenția asupra faptului că eficiența sistemelor naționale de coordonare a afacerilor europene nu trebuie determinată doar în funcție de atingerea obiectivelor de politici, văzute în general ca fiind exterioare statului. În plus, o evaluare ar trebui să țină cont și de măsura în care coordonarea *ex-ante* are capacitatea de a conduce la obținerea consensului din partea majorității actorilor relevanți la nivel intern referitor la poziția comună ce va fi susținută față de o anumită politică europeană. Atingerea consensului prin intermediul sistemului de coordonare a afacerilor europene este văzută ca fiind necesară atât prin prisma faptului că asigură o implicare mai ridicată a tuturor actorilor în momentul implementării politicii, dar și din perspectiva democratizării proceselor decizionale ale Uniunii Europene, deoarece prin atingerea consensului scade posibilitatea apariției discrepanțelor între actorii interni și politicile europene.

Pe de altă parte, eficiența sistemelor de coordonare a afacerilor europene poate fi analizată și din perspectiva existenței sau nu a unor relații funcționale între diferiții actori implicați în procesul de coordonare. În acest sens, trebuie avute în vedere situații precum: existența sau nu a unor conflicte interinstituționale; îndeplinirea sau nu a sarcinilor și a atribuțiilor de către fiecare actor în parte; delimitarea sau nu a competențelor, toate acestea jucând un rol central în capacitatea unui stat membru al UE de a formula poziții coerente în raport cu diferitele problematice europene. La cele spuse mai trebuie adăugată importanța și capacitatea obținerii consensului din partea majorității actorilor relevanți la nivel intern cât și măsura în care obiectivele naționale sunt susținute la nivel european, dar, mai ales, atinse. O coordonare eficientă nu depinde doar de modelul de conducere și subordonare ierarhică adoptat (Metcalf 2008, 133), ci și de abilitatea ministerelor de linie de a deține aranjamente instituționale corespunzătoare care să faciliteze dialogul și cooperarea flexibilă între acestea. De aceea, strategiile de comunicare între actorii implicați în coordonarea afacerilor europene la nivel intern trebuie să asigure o comunicare flexibilă, fluidă, făcând un loc mai mare transparenței procesului de elaborare a pozițiilor naționale de negociere. În acest caz, transparența are și rolul de a întări participarea activă a comunităților de politici, altele decât cele guvernamentale.

Eficiența sistemului se mai poate analiza și măsura, de asemenea, prin capacitatea acestuia de a se adapta la diversele schimbări instituționale, menținând aranjamentele funcționale generatoare de raporturi eficiente și eliminându-le pe cele ineficiente. Pe de o parte, în perioada de preaderare, influența UE asupra statelor candidate din Europa Centrală și de Est a funcționat

într-un context dominat de rămășițe instituționale pe care comunismul le-a lăsat în urma sa (Grabbe 2006, 106), astfel că, multe din sistemele de coordonare a afacerilor europene, s-au creat și consolidat cu dificultate, generând, în general, suprapuneri instituționale. Pe de altă parte, odată instituționalizate, sistemele de coordonare a afacerilor europene se modificau destul de greu, producând efecte pe termen mediu și lung, chiar dacă anumite aranjamente și raporturi erau formal demantelate. Explicația acestui fenomen este oferită de Paul Pierson, care, făcând apel la conceptul dependenței de cale, consideră că *istoria instituțiilor arhivează și perpetuează în timp explicațiile referitoare la înlănțuirea cauzală aferentă politicilor și oferă înțelegerea asupra evenimentelor sociale contemporane, precum și asupra stabilității și schimbării politicilor*. (Pierson 2000, 263-64).

Pe de o parte, în sens larg, dependența de cale este definită pe scurt prin sintagma “istoria contează”, făcându-se, astfel, referire la relevanța cauzală a stadiilor precedente dintr-o secvență de timp (Pierson 2000, 252). În sens restrâns, dependența de cale se referă la faptul că, odată aleasă o cale, costurile de schimbare devin ridicate, deoarece limitările impuse de aranjamentele instituționale existente, identificate prin rutină, obișnuință, avantaje etc., descurajează revenirea la alegerea inițială (Levi 2009, 120). Acest fenomen se observă în aproape toată activitatea UE, iar statele membre, prin mecanismele interguvernamentale de care dispun, susțin acest proces de consolidare instituțională. De aceea, un sistem de coordonare a afacerilor europene eficient dispune de o capacitate crescută de inovare și schimbare a aranjamentelor instituționale provocatoare de blocaje și crize în sistem, fie prin demontarea integrală a dependenței de cale, fie prin intermediul unor ajustări substanțiale a traseului instituționalizat.

În cadrul acestui studiu se evidențiază faptul că sistemele de afaceri europene ale unor state precum, de exemplu, Franța, Germania, Marea Britanie, etc. se caracterizează atât prin stabilitate și predictibilitate, cât și prin capacitatea ridicată de adaptare la context și de modificare a aranjamentelor instituționale conform evoluției instituțiilor și politicilor UE, fără a fi întreprinse schimbări substanțiale și/sau surprinzătoare generatoare de sincope și disfuncționalități. Pe de altă parte, menținerea exercitării atribuțiilor de coordonare a afacerilor europene de către Ministerele Afacerilor Externe în statele membre precum, de exemplu, Belgia, Italia, Luxemburg, Portugalia sau Spania se explică prin faptul că o eventuală schimbare substanțială a aranjamentelor instituționale comportă costuri de adaptare ridicate și se apreciază că menținerea aranjamentelor coordonării afacerilor europene la ministerele de externe indiferent de guvernare se justifică prin aceea că, pe de o parte, vorbim despre ministere de externe cu o puternică componentă transpartinică, iar pe de altă parte, se asigură, astfel, un randament sporit în privința învățării, coordonării și anticipării în domeniul afacerilor europene.

În cazul statelor care au aderat în ultimele valuri 2004-2007, fenomenul gestionării afacerilor europene de către Ministerele Afacerilor Externe se explică prin fenomenul izomorfismului mimetic, adică prin multiplicarea modelului

dominant inspirat din sistemele vechilor state membre, proces întreprins într-un anumit moment de conjunctură politică internă. De aceea, în cazul acestor state dependența de cale reprezintă de fapt o transpunere cu succes a modelului dominant de coordonare a afacerilor europene. Aplicând această logică asupra situației actuale de coordonare a afacerilor europene din România se poate spune că întârzierile și sincopile din aprofundarea procesului de integrare europeană își găsesc originea în întârzierile înregistrate de-a lungul perioadei de prenegociere (*screening*), dar și în cea ulterioară, de negociere (februarie 2000 – februarie 2001). Chiar și așa, trebuie spus că a existat un interval, 2001-2004, când coordonarea a funcționat și eficiența sistemului a avut, evident, de câștigat. A funcționat atât colaborarea executiv-legislativ, a existat și coerența între deciziile intene și poziția României în negocieri, ceea ce a și făcut posibilă încheierea negocierilor în 2004. Ceea ce dorim să evidențiem aici și acum este faptul că nu s-a fructificat suficient perioada de prenegociere și că decalajele semnalate au lăsat „urme” instituționale care, din nefericire, s-au adâncit în perioadele următoare⁵. Astfel spus, unele raporturi instituționale ineficiente existau deja de o anumită perioadă de timp la ora aderării. Așa cum știm, cele mai eficiente sisteme de coordonare a afacerilor europene sunt caracterizate prin promptitudine și capacitate de adaptare la conjuncturile legate de aprofundarea integrării europene. În cazul analizat, efectele eficienței se fac simțite prin capacitatea de absorbție a fondurilor, cea de negociere a diferitelor aranjamente de politici sau instituționale, dar și capacitatea de a genera contexte de coalizare pe pachete de politici (politica de coeziune, politica agricolă s.a.), pe aspecte de derogare sau pe perioade de tranziție mai avantajoase. Și la acest capitol, au fost și succese (unele perioade/condiții tranzitorii, etc), dar și nereușite (fragilitatea aranjamentelor instituționale de coordonare, în principal, lipsa unei viziuni coerente asupra importanței fenomenului coordonării, etc).

1.3.4 În ce măsură contează viziunea și continuitatea în procesul de coordonare a afacerilor europene la nivel intern?

Existența unei viziuni strategice în procesul de coordonare a afacerilor europene joacă un rol determinant în capacitatea unui stat membru de a-și formula poziții coerente cu privire la problematica europeană, dar și de a-și proteja interesele naționale la nivel european. În opinia noastră, existența unei viziuni asigură operarea cu trei tipuri de strategii:

- macro-strategiile prin care se asigură privirea procesului de aprofundare a integrării în UE în ansamblul și complexitatea sa;
- meso-strategiile prin care procesul de aprofundare a integrării europene este privit pe sectoare și domenii de politici;
- micro-strategiile prin care procesul de aprofundare a integrării europene este focalizat pe aspecte punctuale, specifice politicilor.

⁵ Despre aceste aspecte, nu neapărat din aceeași perspectivă, între alți autori români, Vasile Pușcaș (Negociind cu Uniunea Europeană, vol. I-VI, Editura Economică, București 2003 și 2005) și Iordan Bărbulescu (Uniunea Europeană. Politicile Extinderii, Editura Tritonic, 2006).

Astfel, existența instrumentului numit de noi „viziune” asigură interdependența și congruența celor trei tipuri de strategii, fiecare în parte fiind necesară fără a fi și suficientă și doar împreună satisfăcând ambele condiții. În cazul negocierilor statelor candidate din anul 2004-2007 cu UE, se poate remarca o diferență semnificativă de strategii (Grabbe 2006, 110-113) și implicit viziuni distincte, deși scopul tuturor era unul singur: aderarea UE. Toate statele și-au atins până la urmă scopul, însă nu toate au avut capacitatea de a-și adapta eficient viziunea la contextul în mișcare, dar și la noul lor statut, de state membre. În cazul României, acest aspect pare a fi definitoriu, așa cum deja am anticipat. Pe de o parte, în contextul de stat membru, instrumentul „viziunii” dă continuitate și, deci, coerență procesului, permițând atingerea obiectivelor naționale pe plan european, dar și îndeplinirea obligațiilor de stat membru al UE. Existența „unei viziuni” asigură îndeplinirea mai bună a unor obiective concrete precum adaptarea legislației naționale la cea europeană (concordanța cu *acquis-ul comunitar*) sau utilizarea eficientă a fondurilor europene.

Pe de altă parte, după aderare obligațiile de stat membru trebuie îndeplinite nu numai prin raportare la procedurile existente la acel moment, dar și prin raportare la măsurile tranzitorii și derogate obținute în urma negocierii aderării (Metcalf 2008, 106), ceea ce reclamă menținerea aranjamentelor inițiale și pentru perioada de post-aderare, iar asta nu se poate realiza dacă nu a existat viziunea pe termen lung. În opinia noastră, poate că momentul schimbării aranjamentelor instituționale ar fi fost potrivit după încheierea perioadei tranzitorii până atunci fiind, probabil, mai eficientă menținerea unui sistem ce funcționase de bine de rău în perioada mai sus menționată. Perioada pentru care se negociaseră aranjamentele tranzitorii și derogate, stabilite prin Tratatul de Aderare a României la UE era 2015, după expirarea acestei perioade urmând cu adevărat o nouă epocă în calitatea noastră de membru al UE, cea de membru cu obligații și drepturi egale de drept și de fapt ceea ce va aduce noi provocări procesului de coordonare a afacerilor europene la nivel intern, incluziv posibile noi proceduri de *infringement*⁶. Altfel spus, s-ar putea ca marea provocare să nu fi venit încă și, continuând să nu avem un proiect de durată, adică viziune în coordonarea afacerilor europene, să ne trezim că peste alți doi ani va fi necesară modificarea din nou a sistemului ce se fabrică în aceste zile în care noi încheiem studiul.

⁶ Acest fenomen trebuie avut în vedere și tratat ca atare chiar dacă „Al 29-lea raport anual privind monitorizarea aplicării dreptului UE”, dat publicității de către Comisia Europeană la 30 noiembrie 2012, arată că România se situează pe locul 20 (cu 24 de proceduri declanșate) în clasamentul constatativ al neîndeplinirii obligațiilor de transpunere a directivelor UE. Fenomenul semnalat deja se înregistrează în cazul Poloniei și Cehiei, state care se situează pe primul loc (cu 46 de proceduri) și, respectiv, pe al doilea loc (cu 41 de proceduri) conform studiului amintit (COM(2012) 714 final). Unele dintre aceste proceduri declanșate sunt din cauza neîncadrării în termenii prevăzuți de Tratatul de Aderare a acestor state la UE, sau din cauza unor aspecte având legătură cu neîndeplinirea corespunzătoare a obligațiilor asumate în etapa negocierilor.

Continuitatea reprezintă o altă cerință necesară eficientizării coordonării afacerilor europene fiind, de altfel, considerată o caracteristică esențială în abordarea dependenței de cale. În primul rând, este importantă continuitatea configurației instituționale la nivel național, deoarece schimbările frecvente ale actorilor sau ale atribuțiilor acestora pot conduce la instabilitate și/sau la apariția unor conflicte interinstituționale. În plus, este importantă și continuitatea personalului implicat în procesul de coordonare a afacerilor europene, deoarece experiența și expertiza colective acumulate pot fi pierdute ca urmare a mișcărilor de personal generând, în plus, costuri suplimentare pentru instruirea personalului. Fără a mai vorbi despre reducerea eficienței și eficacității diferiților actori în procesul de gestionare a afacerilor europene.

Prin urmare, se constată faptul că eficiența sistemului de coordonare a afacerilor europene este condiționată de existența unui mixt între viziunea strategică și continuitate, în sensul că, pe de o parte, trebuie să existe o continuitate a configurației instituționale de gestionare a afacerilor europene la nivel național, iar, pe de altă parte, trebuie să existe un aranjament „vizionar” care să înglobeze mai multe strategii și să le facă congruente, ceea ce ar permite creșterea gradului de adaptare la noile contexte, astfel încât interesele naționale să fie protejate fără a prejudicia pe cele europene. Nu în ultimul rând, se remarcă necesitatea menținerii aranjamentelor eficiente și nu modificarea de dragul modificării. Astfel, în majoritatea statelor membre sistemele de coordonare a afacerilor europene sunt caracterizate cu un grad ridicat de stabilitate, iar alternanțele la guvernare nu implică și modificarea arhitecturii sau a aranjamentelor instituționale, eventualele modificări venind dinspre necesități punctuale de remediere/ perfecționare a activității vis-a-vis de noi aranjamente europene. De exemplu, modificările instituționale și legislative reclamate de creșterea rolului parlamentelor naționale în procesul decizional după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Polonia, un stat des invocat în ultima perioadă de către decidenții români ca având un sistem eficient de coordonare a afacerilor europene, a operat de la momentul aderării doar două modificări și acestea „de adaptare”⁷. Or, în cazul României se constată o cavalcadă de modificări și o anume „coincidență” între schimbarea puterii și modificarea instituțională a coordonării afacerilor europene. Astfel, dacă „alăturăm” guvernările din perioada 1992-2012 cu „formatul coordonării afacerilor europene” se confirmă afirmația noastră potrivit căreia fiecare putere a modificat cadrul instituțional, rezultând următorul tablou⁸:

⁷ Prima a fost determinată de intrarea în vigoare a Actului de cooperare de la 8 octombrie 2010 a Consiliului de Miniștri cu Sejm-ul și cu Senatul în probleme legate de afaceri europene având drept scop creșterea implicării Parlamentului Poloniei în coordonarea afacerilor europene, dar și clarificarea atribuțiilor, competențelor și a mecanismelor de control reciproc dintre Parlament și Guvern. Cea de-a doua, decizia Tribunalului Constituțional din 2009, care clarifică rolurile Președintelui și ale Primului Ministru în privința reprezentării Poloniei la Consiliul European, fiind evidentă o întărire a poziției de putere a Guvernului în raport cu Președintele.

⁸ A se vedea schema de la Anexa 1 în care este reprezentată grafic evoluția sistemului de coordonare a afacerilor europene în România în perioada martie 1995 – ianuarie 2013.

Cadrul legislativ de reglementare a coordonării afacerilor europene

1992-1996 **HG 141 din 20 martie 1995** prin care este creat Departamentul pentru Integrare Europeană în cadrul Guvernului, subordonat direct primului-ministru, care are ca obiect de activitate fundamentarea și coordonarea politicii de integrare europeană a României⁹

1996-2000 **HG 41 din 20 ianuarie 2000** prin care MAE este însărcinat cu fundamentarea și coordonarea politicii de integrare europeană a României. Departamentul pentru Integrare Europeană este transferat în componența MAE și reorganizat în Departament pentru afaceri europene¹⁰

2000-2004 **HG 14 din 4 ianuarie 2001** prin care este înființat Ministerul Integrării Europene care asigură fundamentarea și coordonarea procesului de pregătire a aderării României la UE, precum și conducerea negocierilor de aderare; **HG nr.1.075 din 25 octombrie 2001** prin care se întărește poziția și rolul MIE în procesul de coordonare a afacerilor europene la nivel intern; **HG 21 din 4 ianuarie 2001** prin care MAE deține rolul de co-participant în procesul de coordonare a afacerilor europene. În locul Departamentului pentru afaceri europene este recreată Direcția UE; **HG 1.555 din 18 decembrie 2002** prin care este creat sistemul de coordonare, implementare și gestionare a asistenței financiare comunitare prin instrumentele structurale. MIE este desemnat ca autoritate de management pentru Cadrul de sprijin comunitar, având responsabilitatea coordonării implementării asistenței comunitare prin fondurile structurale; **HG 599 din 29 mai 2003** prin care în cadrul MIE este înființată Autoritatea de Management pentru Cadru de Sprijin Comunitar; **HG 497 din 1 aprilie 2004** prin care coordonarea asistenței financiare trece de la MIE la Ministerul Finanțelor Publice, prin transferul Autorității de management pentru Cadrul de sprijin; **HG 1552 din 23 septembrie 2004** prin care este înființat Secretariatul permanent pentru afaceri europene. Acesta are ca obiect de activitate coordonarea interministerială a politicilor din domeniul afacerilor europene ale României¹¹

2004-2008 **OUG 133 din 21 decembrie 2006 prin care** MIE este desființat și este creat Departamentul pentru Afaceri Europene, ca structură cu personalitate juridică, în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, subordonată

⁹ Guvernarea PSDR.

¹⁰ Ministru de externe și vice prim-ministru Petru Roman, guvernarea CDR.

¹¹ Guvernarea PSD.

primului-ministru, responsabilă cu coordonarea la nivel național a afacerilor europene. Au fost preluate activitatea, posturile și personalul Secretariatului permanent pentru afaceri europene din cadrul Cancelariei Primului-Ministru și activitatea, posturile și personalul Direcției generale evaluare și pregătire pentru aderare și Direcției generale armonizare cu acquis-ul comunitar din cadrul Ministerului Integrării Europene; **HG 457 din 21 aprilie 2008 prin care** este modificat sistemul intern de coordonare a Instrumentelor Structurale. ACIS funcționează în cadrul Ministerului Economiei și Finanțelor ca direcție Generală¹².

2008-2012: **OUG 26 din 17 martie 2011** prin care ACIS se reorganizează prin trecerea în aparatul de lucru al Guvernului și în subordinea primului-ministru; **OUG 78 din 21 septembrie 2011** prin care este înființat Ministerul Afacerilor Europene, care preia DAE și ACIS. ACIS redevine direcție generală¹³

2012-2013: **OUG 96 din 22 decembrie 2012** prin care este înființat Ministerul Fondurilor Europene, prin reorganizarea MAEur. ACIS rămâne în componența Ministerului Fondurilor Europene; **OUG 96 din 22 decembrie 2012** prin care Ministerul Afacerilor Externe preia activitatea și structurile în domeniul afacerilor europene de la MAEur (Departamentul Pentru politici Europene și Agentul RO la CJUE și TUE)¹⁴; **HG 8 din 09 ianuarie 2013** prin care este reglementat statutul MAE de coordonator principal în domeniul afacerilor europene pentru implementarea obiectivelor rezultând din calitatea României de stat membru al UE, dar și dubla subordonare a secretarului de stat coordonator, în mod direct față de propriul ministru și, tot direct, față de primul-ministru.

Vom reveni asupra acestor aranjamente instituționale, precum și asupra consecințelor fragilității lor¹⁵.

¹² Guvernare Alianța „DA”, guvernul Tăriceanu.

¹³ Guvernare PDL, guvernele Boc.

¹⁴ Guvernare USL, guvern Ponta.

¹⁵ Pentru a avea tabloul complet al reglementărilor, ar mai trebui adăugate următoarele: *Hotărârea Birourilor permanente ale Camerei Deputaților și Senatului nr.1 din 26 februarie 1996* prin care este creat, în cadrul Consiliului Legislativ, Departamentul pentru Armonizarea Legislației cu Reglementările Comunitare ce avea ca obiectiv analiza, împreună cu structurile similare din cadrul Executivului, reglementărilor UE în vederea asigurării asistenței de specialitate pentru factorii de decizie în procesul integrării acestora în dreptul intern, precum și pentru armonizarea legislației naționale cu legislația comunitară și *Hotărârea Birourilor permanente ale Camerei Deputaților și Senatului nr.1 din 22 februarie 2005* prin care Departamentul este redenumit Departamentul pentru armonizarea legislației cu reglementările UE și are următoarele 3 atribuții principale: a) analiza compatibilității cu acquisul comunitar a proiectelor de acte normative și a propunerilor legislative, supuse avizării; b) evaluarea gradului de preluare, transpunere sau adaptare a reglementărilor comunitare în cuprinsul propunerilor legislative sau al proiectelor de acte normative analizate; c) formularea propunerilor de completare cu dispoziții din acquisul comunitar sau de eliminare a dispozițiilor ce contravin acestuia, când este cazul.

1.4. Metodologia cercetării

Din punct de vedere analitic, studiul se axează pe două dimensiuni de cercetare, comparativă și calitativă. Echipa de cercetare a decis să nu opteze pentru un instrument cantitativ având în vedere că datele empirice furnizate nu ar fi indicat cu aceeași profunzime înlănțuirea cauzală generatoare de raporturi ineficiente între actorii participanți în coordonarea afacerilor europene la nivel intern și nici nu ar fi permis, în aceeași măsură, relevarea principalelor tendințe în conturarea opțiunilor pentru îmbunătățirea stării de fapt. La fel de adevărat este și faptul că grupul țintă de persoane intervievate era destul de restrâns și omogen, ceea ce, de asemenea, nu susținea acest tip de colectare a datelor primare. Prin urmare, concentrarea pe instrumentul de investigare calitativă a avut avantajul elaborării unui tablou empiric cuprinzător al obiectivelor urmărite. Desigur, alegerea noastră metodologică are fireștile limite asumate, la fel cum s-ar fi petrecut și în cazul altor opțiuni.

1.4.1. Dimensiunea comparativă

Având în vedere faptul că sistemul de gestionare a afacerilor europene în România a fost inspirat inițial de modelul francez, iar în timp acesta a suferit o serie de schimbări instituționale, unele dintre ele fiind inspirate din alte modele ale statelor UE-15 și ulterior, UE-25 și UE-27, echipa de cercetare a decis că este obligatorie studierea sistemelor de coordonare a afacerilor europene din toate statele membre, o întreprindere disproporționată prin dificultatea sa atât față de intenția noastră de început, dar și față de intenția instituției pentru care se realizează studiul, IER. Această cercetare a tuturor sistemelor existente în UE a fost posibilă prin contribuția unor tineri colegi de la Școala Doctorală de Științe Politice și Relații Internaționale de la SNSPA pe care îi vom menționa ulterior.

Conform criteriului amintit, cel al „afinității” modelului românesc de coordonare a afacerilor europene la alte modele din statele UE, dar și conform criteriului eficienței modelelor existente, în primă fază, în studiu sunt prezentate pe larg modelele de coordonare a afacerilor europene ale următorului grup de state membre:

- 1) Republica Franceză;
- 2) Republica Federală a Germaniei;
- 3) Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord;
- 4) Regatul Spaniei;
- 5) Republica Polonă.

În alegerea acestora am avut în vedere state mari în general, cu experiență și responsabilitate în gestionarea afacerilor europene, dar și elementul de diversitate manifestat prin „vechimea” lor (fondatoare, „valul” anilor 80, „noul val”), organizarea internă, europenismul sau federalismul lor. Am considerat că aceste state merită a fi analizate în detaliu, ele fiind „purtătoarele” formatelor generale de coordonare a afacerilor europene existente. Un al doilea grup de

state, a căror analiză este mai puțin detaliată decât în cazul primului grup, este cel al Regatului Danemarcei și Republicii Lituania. În cazul Regatului Danemarcei, alegerea a avut în vedere prezentarea mai detaliată a unui model de coordonare ce acordă un rol special parlamentului national, iar în cazul Lituaniei am remarcat eficacitatea modelului în absorbția fondurilor europene, Lituania fiind, alături de Polonia, pe un „loc fruntaș” în acest sens între statele din „noul val”. Cel de-al treilea grup cuprinde restul statelor membre, iar analiza este mai puțin detaliată decât în cazul primelor două grupuri doar din motive de spațiu și nu de interes. De altfel, pentru toate cele 27 de state membre a fost aplicată aceeași grilă de analiză, diferită fiind doar dimensiunea părții narative a analizei.

Analiza comparativă s-a desfășurat prin elaborarea și aplicarea unei grile¹⁶ structurate pe următoarele trei paliere de analiză instituțional-sistemică:

➤ Aranjamentele constituționale (reglatoare) în coordonarea afacerilor europene:

- Forma de organizare a statului;
- Raportul parlament-guvern;
- Competențele parlamentului;
- Competențele guvernului;
- Rolul președintelui sau al Casei Regale.

➤ Variabilele normative ale aranjamentelor interinstituționale:

- Eficacitatea și eficiența aranjamentelor;
- Claritatea distribuirii competențelor;
- Promptitudinea intervențiilor;
- Facilitarea cadrului participativ și consultativ cu părțile interesate;
- Vizibilitatea rezultatelor și efectelor obținute.

➤ Variabilele de duranță instituțional-sistemică:

▪ Alterarea aranjamentelor în contextul evoluției istorice și aprofundării integrării europene;

- Cauzele conflictelor interinstituționale;
- Metodele identificate de soluționare a conflictelor și tensiunilor interinstituționale;
- Durabilitatea soluțiilor identificate.

Trebuie menționat faptul că această grilă de analiză instituțional-sistemică a fost aplicată și analizei situației din România. Însă, în acest caz, a avut un format mult mai extins, dar și redimensionat, determinat, pe de o parte, de analizele

¹⁶ În elaborarea grilei un rol important l-a avut Ana-Maria Stăvaru, doctorandă DRIIE-SNSPA.

de politici și, pe de altă parte, de răspunsurile oferite de către factorii de decizie intervievați. Plecând de la acest scenariu, capitolul III oferă o descriere a situației din fiecare stat analizat, descriere structurată pe componentele celor trei paliere de analiză instituțional-sistemică pentru ca, în final, să apară constatările și experiențele ce trebuie luate în calcul dacă dorim modificarea/eficientizarea actualelor aranjamente instituționale naționale de coordonare a afacerilor europene.

Pe parcursul perioadei de elaborare a studiului, echipa de cercetare a desfășurat următoarele activități legate de realizarea și fundamentarea analizei comparative:

- a identificat, selectat și analizat o serie de studii științifice relevante pentru evaluarea longitudinală a modului de construcție și dezvoltare a sistemelor naționale de coordonare a afacerilor europene, întreprindere care a avut ca punct de plecare referințele bibliografice precizate în proiectul de cercetare aprobat. În urma acestui proces, echipa de cercetare a realizat grila metodologică, structurată conform variabilelor specificate deja;
- a identificat și studiat baza legislativă relevantă în domeniul gestionării și coordonării afacerilor europene din România, inclusiv *Legea privind cooperarea între Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene*, lege adoptată, dar retrimisă de Curtea Constituțională în Parlament pentru modificarea prevederilor declarate neconstituționale. Baza legislativă identificată a fost supusă analizei prin prisma aceluiași variabile enunțate, ceea ce, considerăm, dă coerență studiului. Analiza bazei legislative se realizează în cel de-al patrulea capitol având rolul de a oferi reperele necesare enunțării scenariilor eficientizării și adecvării aranjamentelor interinstituționale de coordonare a afacerilor europene;
- a identificat și studiat sursele secundare de date, prin accesarea paginilor electronice ale autorităților și structurilor responsabile pentru gestionarea și coordonarea afacerilor europene din statele membre, acțiune necesară elaborării analizei comparative. A fost, deci, studiată legislația de reglementare a coordonării afacerilor europene, dar și o diversitate de studii și analize privitoare la eficiența și eficacitatea raporturilor instituționale și, nu în ultimul rând, diferite luări de poziție referitoare la modificarea raporturilor instituționale, mai ales după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona.

1.4.2. Dimensiunea calitativă

În vederea completării dimensiunii de informare a echipei de cercetare, dar și din necesitatea corelării/validării rezultatului studiilor noastre cu opiniile factorilor decidenți implicați în sistemul afacerilor europene, echipa de cercetare a realizat o serie de interviuri de profunzime cu factorii de decizie din cadrul principalelor autorități/structuri cu rol în domeniul afacerilor europene.

Grila de interviu a conținut 15 întrebări structurate pe următoarele dimensiuni legate de coordonarea afacerilor europene:

- Contextul general al coordonării afacerilor europene în România;
- Relația dintre Ministerul Afacerilor Externe (MAE) și Ministerul Afacerilor Europene (MAEur), pe de o parte, și MAE - MAEur - ministerele de linie pe de altă parte¹⁷;
- Relația Guvern - Administrația Prezidențială;
- Relația Guvern - Parlament;
- Relația Guvern/Parlament – alți actori interesați.

Întrebările incluse în grila de interviu au fost coroborate cu variabilele specificate în grila de analiză stabilită pentru dimensiunea comparativă. Caracterul întrebărilor a vizat evaluarea stării de fapt, precum și identificarea unor potențiale propuneri privind îmbunătățirea actualului context al coordonării afacerilor europene. În general, interviurile au avut o durată de aproximativ 60 de minute, iar în cea mai mare parte acestea au fost înregistrate. Cum este și firesc, înregistrările nu sunt făcute publice, iar numele persoanelor intervievate rămân confidențiale, deoarece, dincolo de alte considerente, pentru noi erau importante ideile enunțate și nu identitatea intervievaților. Evident, în cadrul studiului se fac referiri la aceste informații sau propuneri venite din „teren”, valoarea lor fiind tocmai aceea ca veneau de la oameni ce fac aceasta activitate, uneori chiar foarte bine și de multa vreme.

Interviurile au fost planificate spre a fi realizate în perioada iulie - octombrie 2012, ulterior a fost prelungită perioada ca urmare a evenimentelor din vara - toamna anului 2012, și au vizat atât factorii decidenți, cât și personalul de specialitate din următoarele instituții:

- Parlament: Conducerea Camerei Deputaților, Comisia pentru afaceri europene (Senat și Cameră), Direcția Afaceri Europene (Senat), Departamentul de studii parlamentare și drept comunitar (Camera Deputaților), Consiliul Legislativ;
- Guvern¹⁸: Ministerul Afacerilor Europene, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Justiției, Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri, Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Sănătății, Secretariatul General al Guvernului, Departamentul pentru Relația cu Parlamentul;
- Administrația Prezidențială (Departamentul Relații Internaționale și Politici Europene).

¹⁷ Noile aranjamente instituționale apărute în ultimele zile ale anului 2012 păreau a transforma în „misiune imposibilă” analiza realizată până la acel moment, așa cum este lesne de înțeles.

¹⁸ Denumirea ministerelor este cea existentă la momentul elaborării studiului, deci înainte de reorganizarea Guvernului din 22 decembrie 2012, conform prevederilor OUG 96/2012.

Atunci și acolo unde a fost cazul, interviurile au fost adaptate contextului instituțional și/sau pozițiilor/funcțiilor persoanelor intervievate. Este important de subliniat faptul că perioada de realizare a interviurilor și cea de redactare propriu-zisă au fost alterate de nenumăratele disfuncționalități prilejuite de suspendarea Președintelui, campania ce a urmat, reinstalarea acestuia la Cotroceni și, nu în ultimul rând, alegerile generale și noua modificare a aranjamentelor de coordonare a afacerilor europene. Problema noastră este aceea că o asemenea întreprindere nu poate ține pasul cu evenimente de acest tip, nefiind una jurnalistică, și că viteza și diversitatea unor asemenea acțiuni ne-au făcut să pierdem din capacitatea reflexivă pe care doar perspectiva temporală ți-o poate oferi. Mai mult decât atât, deși nu era în intenția noastră inițială, vom face și o analiză ex-ante a noului aranjament instituțional de coordonare a afacerilor europene.

CAP 2. Analiza cadrului legislativ și instituțional al UE prin prisma noutăților aduse de Tratatul Lisabona (TUE și TFUE)

2.1. Contextualizare¹⁹

După eșecul ratificării Tratatului Constituțional (2005) din Franța și Olanda, a urmat o perioadă de reflecție și, desigur, de intense negocieri ce s-au finalizat prin deciziile Consiliului European din 21-22 iunie 2007, ce a marcat încheierea Președinției germane a Consiliului și adoptarea unui text conținând explicit mandatul Conferinței Interguvernamentale (CIG) de modificare a Tratatului Constituțional. Deja o asemenea măsură constituia o noutate deoarece CIG-urile nu elaborau mandate explicite de negocieri care, deci, să stabilească temele și limitele în care urma a avea loc aceste negocieri. De aceasta dată s-a procedat astfel pentru ca a se asigura ca va rezulta un tratat care să poată fi ratificat fără surprize. De fapt ceea ce se evita era introducerea de noi teme și de noi orizonturi de așteptare față de cele deja negociate astfel încât negocierile deveneau pur tehnice având drept scop găsirea formelor juridice care să exprime deciziile politice luate deja. S-a procedat astfel și pentru un alt motiv decât cel exprimat deja, și anume tendința altor state care, profitând de refuzul Franței și Olandei de a ratifica Tratatul Constituțional și de reluarea discuțiilor pe marginea sa, doreau/își imaginau că acesta ar putea fi un bun prilej de a relua teme mai noi sau mai vechi ale dezbaterii europene. Aceasta ar fi însemnat moartea unei munci ce începuse în anul 1990 și așa ceva nu se dorea nici de către cei mai sceptici membri ai UE. Noul Tratat rezultat, cunoscut astăzi ca Tratatul de la Lisabona (ce conține, în realitate, tratatele consolidate ale UE și CE numite în continuare Tratatul UE și, respectiv, Tratatul de funcționare al UE), recuperează într-o manieră relevantă conținutul Tratatului Constituțional, deși exclude orice referire explicită la Constituție, constituționalitate sau constituționalizare. În schimb, apar sectoare noi de competență a Uniunii, precum energia și schimbarea climatică, ce nu existau în Tratatul Constituțional.

2.2. Tratatul de la Lisabona. Un tratat superior celui de la Nisa, dar inferior celui Constituțional

Președinția germană a reușit două lucruri deosebit de importante fără de care nu ar fi existat Tratatul de la Lisabona și anume: deblocarea procesului de ratificare a unui nou tratat și degajarea unei variante acceptabile pentru toate Părțile. Practic, scopurile Declarației de la Berlin din 25 martie 2007 erau și ele îndeplinite deoarece se degajaseră noile baze juridice ale UE necesare organizării

¹⁹ Între analizele realizate în România, numim Studiul SPOS IER 2010 „*Tratatul de la Lisabona. Implicații asupra instituțiilor și politicilor românești*” (Bărbulescu, Iancu, Ion, Toderaș 2011), dar și *Procesul decizional în UE* (Bărbulescu, I., 2008).

alegerilor pentru PE din iunie 2009. Mandatul explicit al Consiliului European²⁰ preciza convocarea unei CIG care să permită reforma TUE și TCE pe baza unei “foi de parcurs” adoptată de către statele membre în timpul Consiliului European. Formula adoptată avea în vedere salvarea “coloanei vertebrale” a Tratatului Constituțional, chiar dacă aceasta se realiza prin sacrificarea exact a formei de tratat constituțional și revenirea, în acest fel, la cea de tratat/tratate clasice. De aceea, putem spune că se renunța la simbolistica constituționalistă, dar, mai important chiar, se accepta ideea că ceea ce se reforma erau vechile tratate (Tratatul Constituțional, art. IV- 437). Pe de o parte, se accepta ideea că venise vremea unui nou tratat care să reflecte noile realități ale Uniunii (Tratatul Constituțional, art. IV-437) care să includă atât TCE cât și TUE. Pe de altă parte însă, se renunțase la ideea de a avea un tratat complet nou, rezultat al consolidării juridice a tuturor actelor de drept primar existente și se revenise la ideea tradițională de reformă a vechilor tratate.

Astfel, reforma realizată a avut la bază tot articolul 48 TUE, adică reforma Tratatelor constitutive și nu apariția unui tratat nou. Exista chiar și așa deschisă opțiunea unui nou Tratat, mai bun decât cel de la Nisa, dar mai puțin ambițios decât cel Constituțional care deschidea drumul unor noi reforme fără a fi afectată esența integrării europene. Poate era afectată într-o oarecare măsură viteza acesteia, dar nu conținutul și nici direcția.

Calendarul prevăzut stabilea convocarea de către Președinția portugheză a unei CIG în iulie sau august și aprobarea textului în Consiliul European din octombrie, astfel încât, cu ocazia Consiliului European formal din decembrie 2007, să poată fi semnat noul Tratat, iar de-a lungul anului 2008 acesta să fie și ratificat. Ratificarea a durat însă și în anul următor, Tratatul intrând în vigoare doar la 1 decembrie 2009.

2.3. Tratatul de la Lisabona (TUE și TFUE). Marile teme ale reformei UE

CIG urma să modifice TUE și TCE introducând, față de textul propus de către Convenția privind viitorul Europei, modificările operate de CIG 2004. Astfel, TUE continua să se numească la fel, iar fostul TCE devenea „Tratatul privind funcționarea UE” (TFUE). Chiar dacă există percepția unei ierarhii, cele două Tratate au aceeași valoare juridică; Uniunea capătă personalitate juridică, spre deosebire de Comunitatea Europeană, fosta Comunitate Economică Europeană, care își pierde personalitatea juridică, fiind înglobată în UE; denumirea de CE dispărea și ea fiind înlocuită, în textul TFUE, cu cea de UE; Tratatul urma să aibă forma juridică a unui tratat clasic internațional; la fel, procedurile privind ratificarea, intrarea în vigoare, măsurile finale și cele tranzitorii urmau formatul clasic de relații internaționale; noul Tratat nu avea, deci, un caracter constituțional, ci era un tratat clasic.

Marele merit al înțelegerilor la care s-a ajuns îl constituia, desigur, salvarea

²⁰ Anexa I a Concluziilor Consiliului European.

pe conținut a prevederilor Tratatului Constituțional. În ceea ce privește reforma instituțională prevăzută, ea se realizează, dar era împărțită între cele două Tratatate, adică TUE și TFUE (cf. UE 2010). Astfel, în ceea ce privește TUE, noul Titlu III oferă o “panoramă generală” asupra sistemului instituțional prin prezentarea: modificărilor din compoziția PE; a schimbării statutului Consiliului European, ce devine astfel formal instituție a UE; creării Președinției permanente a Consiliului European; noii compoziții a Comisiei și întărirea rolului Președintelui acesteia; creării postului de “ministru european de afaceri externe”, ce devine și Președintele permanent al Consiliului Relații Externe²¹, dar și Vicepreședinte al Comisiei; introducerii dublei majorități, cea a statelor și popoarelor (55% și 65%); a generalizării codeciziei PE - Consiliu; și a implicării PE în luarea deciziilor ori de câte ori chestiunea în discuție poate avea legătură cu aplicarea subsidiarității.

La rândul său, noul TFUE dezvoltă respectivele dispoziții instituționale, dar are și alte virtuți, între care: reglementează activitatea Curții de Conturi, Băncii Centrale Europene, Comitetului Regiunilor, Comitetului Economic și Social, precum și Apărătorului Poporului; stabilește lista dispozițiilor normative ce se adoptă prin majoritate calificată și nu prin unanimitate. În ceea ce privește competențele UE, sunt salvate cele considerate a fi de bază în Tratatul Constituțional, doar că apar „risipite” în ambele tratate fiind, în general, enunțate în TUE și dezvoltate în TFUE²².

Apar astfel:

- o delimitare a competențelor (exclusive comunitare, partajate, exclusive statale, de sprijin sau complementare);
- se menține protocolul referitor la subsidiaritate, inclusiv mecanismul de alertă timpurie, dar se lărgeste termenul (de la 6 la 8 săptămâni) în care parlamentele naționale pot trimite avizele lor;
- Competența în materie de JAI este una mixtă, dar cu un anume “sens tare” spre spațiul comun de libertate, securitate și justiție al primului pilier, așa cum apare în TFUE;
- Altfel spus, se menține comunitarizarea pilierului III stabilită prin Tratatul Constituțional și, deci, eliminarea formală a împărțirii pe pilieri a UE;
- În ceea ce privește PESC, el poate funcționa și pe baza principiilor integrării, dar nu este exclusă cooperarea statală clasică, așa cum nu este exclusă nici în

²¹ Care se desprinde, astfel, din CAGRE (Consiliul Afaceri Genrale și Relații Externe). De aici înainte avem două formațiuni noi ale Consiliului: una CAG (Consiliul Afaceri Generale) și alta CRE (Consiliul Relații Externe) participanții la cele două fiind miniștrii de externe ai statelor membre.

²² Până și politica externă are o mențiune în TUE, pentru ca apoi să fie dezvoltată în TFUE.

privața JAI;

- Altfel spus, deși dispar formal pilierii, nu dispăre și posibilitatea cooperării când este vorba despre cele două politici (PESC și JAI). Adică, asistăm la o comunitarizare, dar ea nu este completă, statele rezervându-și dreptul de a interveni atunci și acolo unde o consideră oportun;

- Cooperarea întărită apare în Titlul IV TUE și se modifică conform celor stabilite în CIG 2004, adică este nevoie de 9 state pentru a se iniția o cooperare consolidată și nu de 1/3 din statele membre, cum spunea Tratatul Constituțional;

- Se menține cooperarea structurată în materie de apărare stabilită prin Tratatul Constituțional care anticipă crearea unei zone de apărare comună, la fel cum există zona Euro sau Schengen. Or aceasta este o mare realizare a comunitarizării, la fel cum la vremea ei a fost văzută crearea Schengen sau a Euro chiar dacă atunci, ca și acum, existau destui sceptici.

Se mențin principiile de bază stabilite în prima parte a Tratatului Constituțional, adică: obiectivele comune; personalitatea juridică unică; cetățenia UE; clauza de solidaritate; retragerea voluntară a unui stat și revizuirea Tratatelor (normală și simplificată), a căror proceduri se regroupează în noul text.

Carta drepturilor fundamentale își menține caracterul juridic obligatoriu, Carta având aceeași valoare juridică ca și Tratatul (art. 6 al TUE), stabilindu-se, totodată, mandatul aderării la Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale. Aceasta este, de asemenea, o mare noutate, statele membre renunțând la teza, falsă de altfel, a inutilității aderării UE la CEDO atâta vreme cât ele erau membre ale CEDO. Or problema care se pune era următoarea: ce face un cetățean dacă UE este cea care încalcă drepturile sale fundamentale? UE nefiind opozabilă CEDO acest cetățean nu se poate adresa acesteia în calitatea sa de cetățean UE, dar nici în cea de cetățean al unui stat membru, dreptul încălcat nefiind în parohia statului respectiv, ci al UE. Ceea ce doreau în realitate statele membre prin acreditarea acestei teze era teama de a supune UE controlului exterior al Consiliului European. Presiunea adoptării Cartei ca document al UE a venit însoțită de cea a necesității aderării UE la Consiliul Europei și, iată, cele două exigențe democratice s-au îndeplinit permițând UE să-și întărească, astfel, democrația internă.

Ce se elimină totuși din Tratatul Constituțional? Este vorba despre: orice referire la Constituție; denumirea de Ministru European de Externe și înlocuirea sa cu cel de Înalț Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate; denumirea de "lege" și "lege cadru", utilizându-se în continuare denumirile de Directivă, Regulament etc.; obligativitatea simbolisticii UE (drapel, imn, deviză); referirea explicită la supremația dreptului Uniunii în raport cu cel național, deși, în paralel, a fost adoptată o Declarație prin care se recunoaște

jurisprudența CJCE/CJUE ceea ce anulează în fapt eliminarea ierarhiei deoarece, dacă jurisprudența există și trebuie să se țină cont de ea, aceasta nu poate fi judecată decât ca fiind superioară oricărei prevederi de drept național din statele membre; art. 1 al TUE nu mai face referire la dubla legitimitate a UE (cetățeni și state), ci spune doar că Uniunea se bazează pe actualul Tratat (TUE) și pe TFUE ce substituie și succede TCE; s-a eliminat propoziția “concurența va fi liberă și nu va fi falsificată”, la cererea Franței, ceea ce nu înseamnă suprimarea textelor referitoare la piața internă și, deci, nu înseamnă eliminarea obligativității liberei concurențe. Se include de asemenea un Protocol asupra serviciilor de interes economic general (art. III. 19.i), ce redeschide dezbaterile asupra modelului social european. Desigur, cele mai mari concesii au fost făcute Poloniei și Marii Britanii, care au negociat cu un spirit puțin europeanist, ceea ce nu a rămas neobservat: în primul rând, dubla majoritate se aplică în două faze, astfel între 2009 și 2014 se aplică mecanismul descris în art. 205.2 TCE, iar între 2014 și 2017 se stabilește o perioadă tranzitorie, timp în care orice stat membru poate solicita continuarea mecanismului prevăzut de art. 205.2 TCE, altfel spus, continuarea mecanismului existent; se recuperează Compromisul de la Ioannina, anexa 1, paragraful 13; în legătură cu Carta, Marea Britanie se exceptează de la aplicarea ei, iar Polonia obține dreptul de a face rabat atunci când este vorba despre morala publică, dreptul familiei²³ iar Marea Britanie menține rezerve și în materie de PESC.

Se mai adaugă articole ce explicitează rolul parlamentelor naționale în activitatea UE, prevederi care vor complica, probabil, activitatea acesteia, dar, pe de o parte, vor contribui la democratizarea pe mai departe a UE, iar, pe de altă, răspunde unei solicitări mai vechi a Olandei ce parcurea, în perioada analizată, o perioadă de naționalism activ, vizibilă și în raporturile sale cu vecina sa, Regatul Belgiei. *Au mai fost introduse două politici noi*, ce nu apăreau în Tratatul Constituțional, ceea ce demonstrează, o dată în plus, caracterul deschis, dinamic al UE: necesitatea de a lupta la nivel internațional pentru reducea efectelor schimbărilor climatice și necesitatea existenței unei solidarități europene în materie de energie, a unei politici comune de energie care să cuprindă negocierea la nivel european a importurilor și conectarea rețelelor naționale de energie. Așa cum remarca Jean Claude Junker, a rezultat un Tratat simplificat, însă foarte complicat cu o mulțime de anexe, protocoale, declarații și care, din acest punct de vedere, nu a atins obiectivul *Convenției privind viitorul Europei*, de realizare a unui tratat simplificat și transparent. La fel de adevărat este că vorbim de un Tratat ce părea mai fezabil pentru ratificare, așa cum s-a și întâmplat, vis-à-vis de alternativa menținerii celui Constituțional, ce se dovedise neratificabil. De altfel, la vremea trecerii la elaborarea Tratatului Constituțional chiar și printre federaliștii

²³ Noua conducere (la acel moment) de la Varșovia declara că va semna Tratatul fără această excepție, ceea ce ulterior nu s-a mai întâmplat.

și europeniștii convinși exista teama că sărirea etapelor nu poate duce decât la un impas și că este prea devreme să se încerce saltul la federație și federalism juridic. Chiar I.G. Bărbulescu spunea, în acest sens, într-o lucrare că: „(...) *era prematur un Tratat Constitutional, atâta vreme cât cel de la Nisa nu-și produsese efectele* (Bărbulescu 2005). Adoptarea Tratatului de la Lisabona, cu limitele sale, reprezintă însă un pas mare către o Uniune organizată după un model federal și având o ordine constituțională chiar dacă, formal, aceasta rămâne o organizație internațională, iar Tratatul sale rămân unele de tip internațional.

CAP 3. Analiza designului instituțional în coordonarea afacerilor europene în statele membre. Viziune comparativă

3.1. Introducere

Așa cum am arătat deja, au fost alese, pentru prima etapă a analizei, cinci state membre:

- Republica Franceză, dat fiind mimetismul instituțional românesc de la începutul anilor '90²⁴;

- Republica Federală a Germaniei, deși stat federal, în calitatea sa de cel mai mare stat membru UE, putere majoră economică și politică, dar și cel mai mare stat contribuitor net, fiind, fără îndoială, unul dintre statele membre ce exercită o influență specială asupra celorlalte state membre și a UE ca întreg²⁵;

- Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, dată fiind seriozitatea și stabilitatea instituțiilor britanice, un model mereu de urmat²⁶;

- Regatul Spaniei, dat fiind succesul integrării și al celor peste 300 de miliarde de euro absorbiți în cei peste 25 de ani de la aderare²⁷;

- Republica Polonă, un stat membru din „noul val”, la fel ca și România, având probleme asemănătoare de-a lungul pre-aderării și post-aderării, dar cu rezolvări diferite, între care absorbția de fonduri comunitare care este, la acest moment, la peste 40%, față de România care se situează la 8-10%²⁸.

În etapa următoare, au fost adăugate alte două state (Danemarca și Lituania), sfârșind prin a completa studiul cu analizarea cadrului instituțional de coordonare a afacerilor europene din restul statelor membre, astfel încât să avem o imagine completă asupra acestor aspecte. Desigur, limitarea numărului de pagini, firească pentru asemenea studii, nu ne-a permis să prezentăm, la același nivel de detaliere, toate aranjamentele statale de coordonare a afacerilor europene, ceea ce face ca, în afara primelor cinci state și, parțial, a celorlalte două ce le urmează, să apelăm la prezentări mai restrânse, ceea ce nu înseamnă că au existat mai multe grile de comparație, toate analizele urmărind aceleași variabile.

Grila de analiză a fost următoarea:

A. Considerații generale privind forma de organizare a statului și raporturile de putere. Detalierea raportului Parlament-Guvern (distribuția competențelor și poziția fiecărei instituții în configurația puterilor în stat) și a rolului președintelui (sau al Casei Regale).

B. Variabilele normative ale aranjamentelor (inter) instituționale privind coordonarea afacerilor europene.

²⁴ Documentare realizată de către Mihai Caradaică, doctorand la DRIIE-SNSPA.

²⁵ Documentare realizată de către Andra Popa, doctorandă la DRIIE-SNSPA.

²⁶ Documentare realizată de către Cosmina Amariei, masteranda la DRIIE-SNSPA.

²⁷ Documentare realizată de către Monica Oproiu, doctorandă la DRIIE-SNSPA.

²⁸ Documentare realizată de către Ana-Maria Stăvaru, doctorandă la DRIIE-SNSPA.

(B.1.) Autoritatea guvernamentală coordonatoare a afacerilor europene (localizarea în sistemul instituțional, forma de organizare, misiunea și obiectivele, relația cu ministerele de linie, relația cu parlamentul etc.). Configurația structurilor sau compartimentelor de gestionare a afacerilor europene în ministerele de linie.

(B.2.) Rolul și competențele specifice dobândite/consolidate de către Guvern pe parcursul integrării europene în ceea ce privește coordonarea afacerilor europene (prevederi constituționale, alte documente normative, existența unor regulamente interne etc.).

(B.3.) Rolul și competențele specifice dobândite/consolidate de către Parlament pe parcursul integrării europene în ceea ce privește coordonarea afacerilor europene (prevederi constituționale, alte documente normative, existența unor regulamente interne etc.).

(B.4.) Rolul și competențele specifice dobândite/consolidate de către președinte (sau de către Casa Regală) pe parcursul integrării europene în ceea ce privește coordonarea afacerilor europene (prevederi constituționale, alte documente normative, existența unor regulamente interne etc.).

(B.5.) Distribuirea competențelor de coordonare a afacerilor europene între instituțiile centrale și cele regionale (în cazul sistemelor federale sau devolutive).

(B.6.) Puterea de decizie a parlamentului și a guvernului în problematica europeană (aranjamente constituționale, comunicare și negociere în atribuțiile de coordonare a afacerilor europene, reprezentarea intereselor naționale la nivelul UE și implicarea în procesul decizional european).

(B.7.) Eficacitatea și eficiența aranjamentelor instituționale (rolul presiunilor externe în direcția eficientizării aranjamentelor instituționale; stabilitatea vechilor aranjamente naționale și rezistența la schimbare; oportunități și amenințări interne în eficientizarea aranjamentelor; percepții interne și externe asupra eficienței și eficacității configurației și rezultatelor politico-instituționale etc.).

(B.8.) Conflicte inter-instituționale (tipuri de conflicte, instituții implicate, modalitatea de rezolvare).

(B.9.) Facilitarea cadrului participativ și consultativ cu părțile interesate (modalitatea de consultare publică, implicarea factorilor interesați, accesul la informațiile de interes public).

(B.10) Constatări și experiențe relevante pentru situația din România (evidențierea celor mai bune practici, formularea unor recomandări privind reconfigurarea design-ului instituțional de gestionare a afacerilor europene la nivel național).

3.2. Designul instituțional de coordonare a afacerilor europene în Republica Franceză, Republica Federală a Germaniei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Regatul Spaniei, Republica Polonă

(A) Considerații generale privind forma de organizare a statului și raporturile de putere. Detalierea raportului Parlament-Guvern (distribuția competențelor și poziția fiecărei instituții în configurația puterilor în stat) și a rolului Președintelui (sau al Casei Regale).

În cazul Republicii Franceze, actul legislativ fundamental este Constituția din 4 octombrie 1958 (revizuită ultima dată pe 23 iulie 2008) în care este stipulată forma de organizare a statului: republică „indivizibilă, laică, democratică și socială” (Constituția Franței, art. 1). Analizând poziția executivului și a legislativului în configurația puterilor în stat, sistemul politic poate fi descris drept unul semi-prezidențial. Astfel, Președintele Republicii Franceze este ales prin vot universal direct pentru un mandat de cinci ani fiind șeful statului (Constituția Franței, art. 5-19). În linii generale, acesta „(...) veghează la respectarea Constituției. Asigură, prin medierea sa, buna funcționare a autorităților publice, precum și continuitatea statului. Este garantul independenței naționale, a integrității teritoriale și a respectării tratatelor”. Mai specific numește și demite primul-ministru și pe ceilalți membri ai guvernului (în acest caz, la propunerea premierului); prezidează lucrările Consiliului de miniștri, dar și pe cele ale Consiliului Superior al Magistraturii sau organismele responsabile cu apărarea națională (în calitate de conducător al armatei); dizolvă Adunarea națională, camera inferioară a Parlamentului francez (după consultarea premierului și a președinților ambelor camere); dispune – în condiții bine determinate și pentru o perioadă limitată – de puteri excepționale; negociază și ratifică tratatele etc. Guvernul „(1) definește și conduce politica națiunii. (2) Are la dispoziția sa administrația și forța armată” (Constituția Franței, art. 20), fiind responsabil în fața Parlamentului. Parlamentul „votează legi, controlează acțiunea guvernului, evaluează politicile publice” (Constituția Franței, art. 24) fiind compus din două camere: Adunarea națională (formată din deputați aleși în mod direct) și Senatul (ai cărui membri, reprezentând „colectivitățile teritoriale franceze”, sunt aleși indirect de către un colegiu electoral).

Conform constituției, puterea executivă revine guvernului, iar inițiativa legislativă aparține atât premierului, cât și parlamentarilor. Proiectele legislative, după primirea avizului Consiliului de Stat, sunt dezbătute în guvern înainte de a fi depuse la una dintre cele două camere. Analizate într-una dintre comisiile permanente sau, după caz, speciale ale parlamentului, propunerile legislative pot fi amendate - în comisii sau în plen - atât de către parlament, cât și de către guvern, înainte de a primi votul final. Este interesant de notat faptul că guvernul se poate opune oricărui amendament care nu a fost supus dezbaterii în comisii; mai mult „dacă Guvernul solicită acest lucru, camera sesizată se pronunță prin vot unic cu privire la o parte sau la întreg textul aflat în discuție, reținând sau nu amendamentele propuse sau acceptate de către Guvern” (Constituția Franței, art. 44).

Mai trebuie precizate două lucruri importante referitoare la relația dintre parlament și guvern: în primul rând, faptul că executivul poate – cu aprobarea parlamentului și pentru o perioadă limitată – emite ordonanțe de urgență cu scopul de a-și implementa mai bine programul de guvernare; în al doilea rând, faptul că Adunarea națională poate adopta o moțiune de cenzură la adresa Guvernului, fapt care conduce la depunerea mandatelor componentilor acestuia (situație similară și altor cazuri, de exemplu cel în care Adunarea nu este de acord cu o declarație politică generală a executivului).

În Republica Federală a Germaniei, actul legislativ fundamental este reprezentat de așa-numita Constituție Federală, elaborată în 1949 – și numită Legea Fundamentală a Republicii Federale Germania (valabilă pentru partea vestică a Germaniei), care, odată cu reunificarea Germaniei din 1990, a devenit Constituția Germaniei reunificate. Odată cu Constituția din 1949, forma de organizare statală a Germaniei devenea cea de republică federală (Legea Fundamentală RFG art. 20, alin. 1), având ca formă de guvernământ democrația reprezentativă parlamentară (cetățenii delegă puterea de stat prin alegeri și vot unor reprezentanți, care iau decizii în numele lor) (Legea Fundamentală RFG art. 20, alin. 2). Totodată, Germania este, conform Constituției sale, un stat federal democratic și social. Datorită organizării federale a Germaniei, landurile au, la rândul lor, câte o constituție, ale cărei prevederi vin în completarea celor din Constituția Federală. Conform configurației puterilor în stat, executivul federal este reprezentat de Guvernul Federal și de autoritățile publice federale; la nivelul landului, de punerea în aplicare a legislației este responsabil guvernul landului împreună cu autoritățile publice ale landurilor și ale comunelor. Guvernul Federal este format din Cancelar (ales de către Bundestag la propunerea Președintelui Federal, fiind responsabil cu stabilirea direcțiilor generale de politică ale republicii federale) și miniștrii federali (numiți și demși de către Președintele Federal, pe baza propunerilor făcute de Cancelar). Guvernul Federal propune legile federale pe care le înaintează Bundestag-ului și Bundesrat-ului, având și capacitatea de a emite ordonanțe de guvern²⁹, de a emite norme administrative generale și de a verifica executarea de către landuri a legislației federale etc.

La rândul lor, guvernele landurilor sunt formate din șeful de guvern al landului (ales de parlamentul de land cu majoritate simplă; are competența de a numi și demite ceilalți membri ai guvernului, cu aprobarea parlamentului de land; stabilește direcțiile de politică ale landului; reprezintă landul în afară) și un număr de miniștri care variază în funcție de land. Guvernul de land deține funcții administrative, pe care și le exercită prin intermediul agențiilor sale subordonate. În domeniul legislativ, guvernele de land au și ele capacitatea de a emite ordonanțe de guvern, precum și de a înainta propuneri legislative (cf. VBW). Guvernele de land sunt responsabile de gestionarea finanțelor landului (Legea Fundamentală RFG).

²⁹ În acest caz este necesară în prealabil o lege federală prin care se delimitează domeniul în care executivul are autoritatea de a emite ordonanțe, conținutul, scopul și limita până la care executivul poate acționa prin ordonanțe.

Ca parte a executivului, Cancelarul Federal este cel care stabilește direcțiile de politică ale Republicii Federale, fiind și responsabil cu înfăptuirea lor, ceea ce-l plasează în centrul sistemului puterii de stat (Legea Fundamentală RFG, art. 65).

Legislativul federal este format din Bundestag (Parlamentul Republicii Federale Germania) care este reprezentantul puterii legislative la nivel federal), Bundesrat (format din reprezentanți ai landurilor, desemnați și revocați de către acestea) și, uneori – foarte rar - Comitetul Comun (parte a legislativului federal care acționează ca un „parlament de urgență”, în situații extreme în apărare/stare de asediu sau atunci când nu se poate întruni cvorumul în Bundestag și Bundesrat). La nivelul landului, legislativul este reprezentat de către Parlamentul landului. Membrii Bundestag-ului (reprezentând poporul german, aleși prin alegeri generale, directe, libere, egale și secrete) au competențe legislative, aleg Cancelarul prin majoritate absolută, pe baza propunerii Președintelui Federal, dar îl și demit, retrăgându-i votul de încredere și alegând, cu majoritate simplă, un succesor. Bundestag-ul are în competențe controlul activității Guvernului Federal prin interpelări directe sau în scris adresate membrilor Guvernului. Controlul exercitat de Bundestag asupra activităților Guvernului Federal se poate împărți în control formal (declarat) realizat la vedere de către opoziția parlamentară, respectiv control informal (nedeclarat) care este mai puțin vizibil, dar la fel de eficient, și se realizează prin intermediul parlamentarilor partidelor aflate la putere ce formulează întrebări critice propriilor miniștri în spatele ușilor închise (Hartmann 2010, 54). Principala funcție a Bundestag-ului este însă de a adopta legile federale și de a aduce modificări Constituției Federale. După adoptarea unei propuneri legislative în plenul Bundestag-ului, aceasta este trimisă Bundesrat-ului. Datorită funcțiilor sale, similare unui Senat, adesea, Bundesrat-ul este perceput a fi camera inferioară a Parlamentului german. În realitate, Bundesrat-ul este un organism constituțional independent prin care landurile participă, la nivel federal, la procesul legislativ și administrativ, fiind format din membri desemnați ai guvernelor landurilor și nu din membri aleși de către cetățeni prin vot direct. La nivelul landurilor, puterea legislativă aparține parlamentelor landurilor, care sunt definite în Constituția Federală drept organisme electiv rezultate în urma unor alegeri directe, libere, egale și secrete. Au competențe similare cu ale Bundestag-ului, manifestate, însă la nivel de land.

Președintele Republicii Federale are atribuții limitate, în special de natură reprezentativă și îndeplinește rolul de mediator al puterilor statului. Ales de Convenția Federală (un organism constituțional a cărui unică sarcină este de a alege președintele federal), reprezintă Germania la nivel intern și extern. El este cel care propune Bundestag-ului un Cancelar, pe care apoi îl numește în funcție; tot el numește și revocă din funcție miniștrii federali, pe baza unei propuneri din partea Cancelarului; poate, de asemenea, să dizolve Bundestag-ul în cazul în care persoana propusă de el drept Cancelar nu întrunește majoritatea voturilor sau dacă o propunere venită din partea Cancelarului nu primește votul de încredere al Bundestag-ului. De asemenea, Președintele Federal este cel care promulgă legile federale. Cu toate acestea, pentru ca ordinele și decretul emise de către

Președintele Federal să fie valide, acestea trebuie să fie contrasemnate de către Cancelar sau ministrul federal competent.

În cazul Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, nu putem vorbi despre o Constituție regăsită într-un singur document scris, ci despre un set de documente constituționale și alte surse nescrise. Ca formă de organizare, Regatul Unit (RU) este o monarhie constituțională ereditară și o democrație parlamentară. Deși este un stat unitar, nu trebuie uitat faptul că există și un important proces devolutiv care implică o regionalizare asimetrică (Bulmer et al. 2006) și creează un statut substatat Scoției, Țării Galilor și Irlandei de Nord (Leyland 2011), fiindu-le transferate puteri, dar și delimitând cu claritate ce reprezintă reserved matters vs. devolved matters.

În privința raportului dintre Parlament și Guvern, Parlamentul RU este bicameral – Camera Comunelor (membrii sunt aleși în mod democratic, direct) și Camera Lorzilor (alcătuită fie din membri de drept, fie din membri numiți), funcțiile de bază fiind legislativă, bugetară și de control politic asupra RU ca întreg. În practică, însă, Parlamentul legiferează cu precădere în anumite domenii de competență. Parlamentele/Adunările regionale rezultate în urma procesului devolutiv exercită aceleași funcții pentru domeniile de responsabilitate ce le revin, acest lucru incluzând, de multe ori, chiar transpunerea la nivel intern a legislației europene ce le privește în mod direct.

Guvernul RU este condus de către primul ministru, numit în această funcție de către monarh, în calitate de lider al partidului ce obține majoritatea în alegerile parlamentare. La nivelul administrației centrale, este organismul cu puterea supremă de decizie. Miniștrii (alcătuind Cabinetul), numiți în funcție tot de către monarh, pe baza recomandării primului-ministru, sunt membri ai uneia dintre cele două camere ale Parlamentului. Cunoscuți, de obicei, ca secretari de stat, ei reprezintă ministerele care în RU poartă numele de departamente executive. Guvernul RU are o structură complexă, în afara membrilor cabinetului existând și alți miniștri sau oficiali. Există și formula Comitetelor interdepartamentale ce pot lua – în mod colectiv – decizii cu caracter transversal. Guvernul are în competențele sale formularea proiectelor legislative, supunerea acestora dezbaterii și votului în Parlamentul RU (situația este similară și în structurile devolutive). Guvernul RU răspunde politic în fața Parlamentului RU pentru întreaga sa activitate.

Monarhul este șeful statului, dar în prezent deține mai mult o funcție simbolică. Totuși, legislația prevede că acesta își dă aprobarea formală pentru un număr de acte normative care au fost discutate și aprobate de către cabinet, precum și pentru o serie de propuneri legislative.

Pentru Regatul Spaniei, actul legislativ fundamental îl reprezintă Constituția intrată în vigoare pe 29 decembrie 1978. Ca formă de organizare a statului, Spania este o monarhie parlamentară (Constituția Spaniei, art. 1, alin. 3). Nu poate fi considerată formal stat federal, dar este cea mai descentralizată democrație (unitară) din Europa. Constituția din 1978 a creat Comunitățile Autonome, însă

regionalizarea este asimetrică (Noferini, Beltran, Nouvilas 2010, 9).

În ceea ce privește poziția executivului și a legislativului în configurația puterilor în stat, trebuie precizat faptul că regele este șeful statului, simbol al unității și permanenței acestuia, având rolul de arbitru al funcționării instituțiilor și de reprezentant al statului spaniol în relațiile internaționale. Exerciță funcțiile atribuite în mod expres de către Constituție și alte legi (Constituția Spaniei, art. 56, alin. 1). Parlamentul are o structură bicamerală, fiind alcătuit din Camera Deputaților și Senat; printre atribuțiile acestuia regăsind exercitarea puterii legislative în stat, aprobarea bugetului, controlul activității Guvernului, precum și orice alte competențe atribuite de actul legislativ fundamental (Constituția Spaniei, art. 66, alin. 2).

Guvernul se ocupă de gestionarea politicii interne și externe, de administrarea civilă a statului, precum și de apărarea acestuia, exercitând, astfel, funcția executivă (Constituția Spaniei, art. 97). Guvernul, în afara activității sale executive de bază, intervine în domeniul legislativ prin delegare primită de la Parlament sau prin intermediul Decretelor-Legi emise în cazuri excepționale precum crize guvernamentale prelungite (Constituția Spaniei, art. 86). De asemenea, Guvernul are în lista de atribuții sarcina de elaborare a regulamentelor și normelor de aplicare a legilor.

La rândul său, Parlamentul, poate interveni în aria guvernamentală și administrativă prin controlul parlamentar și cererea asumării responsabilității de către Guvern (Urbano Gómez 2011). Relația dintre Guvern și Parlament este descrisă în titlul V al Constituției (în special art. 108 – 116). Guvernul răspunde în mod solidar în fața Parlamentului pentru gestionarea politică a activității sale, putând fi prezent la lucrările legislativului pentru a-și susține poziția. După deliberare în cadrul Guvernului, prim-ministrul poate cere Adunării Deputaților un vot de încredere pe programul său ori poate face o declarație generală de politică. De asemenea, poate cere dizolvarea Adunării, a Senatului sau a Parlamentului, pentru a cărei operaționalizare are însă nevoie de Decret al Regelui. Camerele Parlamentului și Comisiile acestuia au dreptul de a solicita Guvernului și celorlalte autorități ale statului (inclusiv cele de la nivelul Comunităților Autonome) toate informațiile de interes public. De asemenea, Parlamentul are dreptul de a interpela Guvernul ca întreg sau fiecare membru al acestuia, precum și dreptul de a elabora moțiuni de cenzură împotriva executivului (dincolo de cerințele de cvorum, însă, moțiunile de cenzură trebuie să cuprindă și o propunere de candidat la funcția de președinte al Guvernului).

Republica Polonă are drept act legislativ fundamental Constituția din 1997. Fiind un „bun comun al tuturor cetățenilor” ei, în ceea ce privește forma de organizare a statului, Republica Polonă este unitară, „un stat democratic de drept în care se aplică principiile dreptății sociale” (Constituția Poloniei, cap. I).

Polonia este o republică semi-prezidențială. Referitor la poziția executivului și a legislativului în configurația competențelor constituționale, „puterea legislativă aparține Seimului și Senatului, puterea executivă aparține Președintelui

Republicii Polone și Consiliului de Miniștri, iar puterea judiciară aparține curților și tribunalelor” (Constituția Poloniei, art. 10, alin. 2). Conform constituției, dreptul de inițiativă legislativă aparține membrilor parlamentului, președintelui republicii și guvernului, precum și cetățenilor (în cazul în care inițiativele sunt sprijinite de 100.000 dintre aceștia).

Președintele Republicii este „reprezentantul suprem al Republicii Polone și garantul continuității autorității stărilor”, reprezintă statul în afacerile externe (ratificând acordurile internaționale și colaborând cu premierul polonez în chestiunile de politică externă), conduce armata, poate micșora mandatul Seimului în condițiile prevăzute de lege, poate solicita organizarea unor referendumuri, se poate adresa camerelor Parlamentului, poate propune și numi primul-ministru (care, la rândul lui, propune miniștri), poate demite membri ai cabinetului care nu mai sunt sprijiniți de către Guvern etc (Constituția Poloniei, cap. V). Guvernul exercită, împreună cu Președintele, puterea executivă, conducând afacerile interne și politica externă. Astfel, coordonează și supervizează activitatea organelor din administrația statului, asigură siguranța internă și ordinea publică, exercită controlul relațiilor cu alte state sau organizații internaționale, încheie acorduri internaționale, exercită controlul apărării naționale, are drept de inițiativă legislativă, poate introduce amendamente la o lege în dezbatere și poate adopta anumite ordonanțe de urgență. Primul ministru conduce guvernul și poate emite acte normative, având un rol mai mare în politica statului decât președintele (Constituția Poloniei, cap. VI).

Parlamentul este format din Seim și Senat. Seimul – camera inferioară a Parlamentului polonez – are drept de control asupra Guvernului. Atât membrii Seimului, cât și cei ai Senatului, sunt aleși prin vot universal, direct și secret. Seimul poate interpela prim-ministrul și membrii guvernului. De asemenea, poate da un vot de neîncredere acestuia, caz în care prim-ministrul înaintează președintelui demisia cabinetului (Constituția Poloniei, cap. IV). Seimul și Senatul exercită puterea legislativă, însă competența legislativă a celor două Camere nu este simetrică, Seimul având un rol dominant în procesul legislativ. Senatul are puteri reduse, orice amendament venind din partea sa putând fi respins de către camera inferioară. Este considerat însă un forum util îmbunătățirii legislației, deși s-a propus în mai multe rânduri renunțarea la această cameră a parlamentului (The Economist Intelligence Unit 2007, 9).

(B) Variabilele normative ale aranjamentelor (inter)instituționale privind coordonarea afacerilor europene

(B.1.) Autoritatea guvernamentală coordonatoare a afacerilor europene (localizarea în sistemul instituțional, forma de organizare, misiunea și obiectivele, relația cu ministerele de linie, relația cu Parlamentul etc). Configurația structurilor sau compartimentelor de gestionare a afacerilor europene în ministerele de linie.

În anul 2005, pentru coordonarea problematicilor europene a fost înființat în cadrul guvernului francez „Comitetul interministerial pentru Europa” alcătuit din ministrul afacerilor externe (oficialul cu rang de ministru responsabil de

afacerile europene) ministrul economiei și al finanțelor, dar și alți miniștri în funcție de agenda întâlnirilor. Comitetul se reunește lunar, agenda fiind stabilită de către ministrul delegat pentru afaceri europene precum și Secretariatul General pentru Afaceri Europene (SGAE), aflat sub directă autoritate a premierului francez. Printre altele, SGAE pregătește pozițiile naționale franceze pentru diferitele Consilii și/sau Consilii Europene (mai puțin cele privind PESC) și coordonează atât activitățile de respectare a angajamentelor europene asumate de către Franța cât și transpunerea în legislația națională franceză a celei europene (*Décret n°2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes*). Buna coordonare a afacerilor europene este asigurată și de existența unor unități specializate pe problematica europeană la nivelul ministerelor de linie, fapt ce asigură o prezentare coerentă și eficientă a poziției Franței la diferitele formațiuni ale Consiliului UE. Alcătuirea SGAE din experți detașați din cadrul tuturor ministerelor conduce la rezolvarea aspectelor interministeriale direct în cadrul SGAE, de o deosebită importanță fiind considerată existența unei comunicări permanente între SGAE și Reprezentanța permanentă a Franței la UE.

În cazul Germaniei, nu putem vorbi de o autoritate unică la nivel național, sistemul german de coordonare a afacerilor europene fiind unul descentralizat cu mai multe puncte de control situate la nivelul mai multor ministere. La acestea, se adaugă Cancelarul (de fapt Cancelaria Federală), care joacă un rol important în coordonarea afacerilor europene prin faptul că la acest nivel se pregătesc pozițiile Germaniei pentru Consiliul European. Responsabilitatea revine, de fapt, Departamentului pentru Europa din Cancelaria Federală. Acest departament este organizat în secții „reflectorizante”, adunând în jur sau un număr de 15-20 de persoane „împrumutate” de la ministerele de resort ce urmăresc, mai degrabă, ce se întâmplă la nivelul ministerelor, fiind greu să se afirme că joacă un rol activ în coordonarea acestor activități (Beichelt 2007b,10). Șeful acestui departament este cel mai apropiat și important consilier politic pe probleme legate de UE al Cancelarului Federal, participând la Reuniunea Șefilor Departamentelor de Afaceri Europene din cadrul Ministerelor Federale și fiind membru al Comisiei Secretarilor de Stat pentru Afaceri Europene (cf. paginii web a Guvernului Federal).

Dintre toate ministerele federale, Ministerul Federal al Afacerilor Externe (MFAE) și Ministerul Federal al Economiei și Tehnologiei (MFET) dețin rolul central în coordonarea activităților celorlalte ministere în materie de afaceri europene, membrii acestor ministere prezidând și diverse formațiuni care au ca scop coordonarea opiniilor diferitelor ministere.

Ministerul Federal al Afacerilor Externe are competență de coordonare a afacerilor europene în special în domenii precum Politica Externă și de Securitate Comună sau Justiție și Afaceri Interne. În cadrul MFAE funcționează Departamentul pentru Afaceri Europene, care este menit să ofere coerență generală politicii germane privind UE. Acest Departament reprezintă punctul central al coordonării relațiilor bilaterale ale Germaniei cu celelalte state membre,

iar toate ministerele de resort își calibrează politicile vis-a-vis de problematica europeană în funcție de liniile generale de politică europeană trasate de acest departament al MFAE. Pe lângă atribuțiile de coordonare, Departamentul pentru Afaceri Europene are responsabilități legate de instituțiile UE, politica bugetară a UE, relația cu Parlamentul European, extinderea UE și relațiile sale externe etc. Departamentul pentru Afaceri Europene este responsabil cu pregătirea pozițiilor Germaniei pentru Consiliul Afaceri Generale și pentru Consiliul European, oferă instrucțiuni pentru COREPER II (cf. paginii web a MFAE). Ministerul Federal al Economiei și Tehnologiei deține competențe de coordonare a afacerilor europene în domenii precum piața unică, concurența, politica energetică, industrială, comercială, politica privind informațiile și telecomunicațiile, Strategia Lisabona (mai nou, din 2010, Europa 2020) ș.a. Recent, acestor domenii li s-au adăugat politica agricolă comună, politica de mediu și consultanța juridică în materie de drept al UE. În plus, acest minister federal, prin Departamentul său de Afaceri Europene, oferă instrucțiuni reprezentantului Germaniei în COREPER I (cf. paginii web a MFET).

La nivelul administrației centrale federale acționează, de asemenea, o serie de organisme de coordonare interministerială a afacerilor europene la care participă inclusiv membri ai Guvernului Federal. Astfel avem Comisia Secretarilor de Stat pentru Afaceri Europene (organismul de coordonare în materie de afaceri europene, situat la nivelul cel mai înalt după Guvernul Federal și care este prezidat de Ministrul de Stat responsabil pentru Europa din cadrul MFAE), Reuniunea Șefilor Departamentelor de Afaceri Europene din cadrul Ministerelor Federale (constituie „atelierul de lucru” în care se discută problemele legate de UE și se formulează poziția comună a Guvernului Federal), Reuniunea Responsabililor de Afaceri Europene din cadrul Ministerelor Federale (discută probleme punctuale de coordonare a afacerilor europene, dar și unele legate de proceduri), Reuniunea de coordonare pentru COREPER; Grupul de Coordonare privind Afacerile Europene din cadrul Departamentului pentru Europa al Ministerului Federal al Afacerilor Externe (analizează în timp real procesul de luare a deciziilor în cadrul instituțiilor UE și chiar în celelalte state membre ale UE și informează imediat Guvernul Federal), Reprezentanța Permanentă a Germaniei la UE.

Sistemul Marii Britanii de coordonare a afacerilor europene este unul centralizat, remarcându-se prin eficiența sa (Kassim 2001). Structura în sarcina căreia se află activitatea de coordonare, este numită Secretariatul pe Probleme Europene și Globale din cadrul Cabinetului Primului Ministru. Această structură colaborează permanent cu Departamentul pentru Afaceri Europene din cadrul Ministerului de Externe (de fapt, structura executivă cunoscută sub numele de Foreign and Commonwealth Office), precum și cu Reprezentanța Permanentă a Marii Britanii de la Bruxelles. Nu se poate vorbi despre o legislație suport a activității Secretariatului, funcționarea acestuia depinzând de aplicarea așa-numitului principiu al coordonării active (coordonarea rapidă și extinsă a factorilor interesați), precum și a principiului subsidiarității (ministerele de linie – prin diviziile specializate – fiind principalele responsabile cu gestionarea afacerilor europene care intră sub incidența lor, inclusiv cu pregătirea pozițiilor

de negociere dinaintea întrunirilor Consiliului, dar și cu elaborarea analizelor de impact ulterioare reuniunilor europene de la nivel înalt. Ele se ocupă de aceste aspecte fie direct, fie cu ajutorul unor comitete interdepartamentale în cazul în care problematicile sunt mai complexe sau pot conduce la viziuni divergente). În prezent, în cadrul Sistemului de Comitete al Cabinetului funcționează un Comitet și Sub-comitet inter-departamental pe afaceri europene. În configurația acestor structuri de gestionare coordonată a afacerilor europene sunt prezenți funcționari de rang superior din ministerele de linie, componența comitetelor diferind în funcție de agenda întâlnirilor. Majoritatea funcționarilor sunt experți sau consilieri pe afaceri europene, precum și personal tehnic (structurile nu sunt foarte numeroase, dar sunt percepute ca fiind operative).

Misiunea Secretariatului constă, în primul rând, în asistarea primului-ministru și a guvernului în gestionarea afacerilor europene și a altor chestiuni internaționale (de exemplu, furnizează expertiză, coordonează lucrările Guvernului în cadrul procedurii de examinare de către comisiile parlamentare în domeniul afacerilor europene, asistă departamentele de linie în redactarea memorandum-urilor justificative și a corespondenței cu UE, formulează răspunsuri la procedurile legale introduse de către Comisia Europeană împotriva RU etc.). În ceea ce privește formularea mandatului de negociere, Secretariatul European asigură coordonarea între diferiții actori instituționali, prin organizarea de reuniuni (cf. paginii web a cabinetului premierului britanic și a paginii web a ministerului de externe).

În cazul Spaniei, coordonarea afacerilor europene se realizează pe mai multe paliere: la nivel extern, acest rol este jucat de către Reprezentanța Permanentă a Spaniei la UE, înființată în 1986, conducătorul acestuia, ca toți ceilalți șefi de misiuni diplomatice ale statelor membre acreditate pe lângă UE, reprezentând Spania în cadrul COREPER. Reprezentanța Permanentă constituie, de fapt, mijlocul principal de comunicare între autoritățile spaniole și cele europene. La nivel intern, principalul actor în materie de decizie în afacerile europene este Guvernul, „coordonarea acțiunii administrației de stat în instituțiile UE” revenind Secretariatului de Stat pentru Afaceri Europene – SEAE - din cadrul Ministerului Afacerilor Externe și Cooperării (Real Decreto 2077/1995, art. 1, alin. 2) alcătuit din membrii ai ministerelor de linie. Astfel, secretariatelor tehnice generale deja existente în cadrul fiecărui minister le-a fost atribuit un rol de coordonare și de colaborare a fiecărui minister cu SEAE (Dastis 1995, 328). SEAE este „organismul superior, direct responsabil cu formularea și executarea politicii Spaniei în cadrul UE”. Principalele sale atribuții sunt: (a) coordonarea activităților realizate de administrațiile publice (în limitele competențelor lor) în UE și menținerea relațiilor necesare cu organele și organismele competente ale Administrației Generale de Stat și ale Administrațiilor Comunităților Autonome și locale; (b) furnizarea de instrucțiuni Reprezentantului Permanent al Spaniei la UE (Real Decreto 342/2012, art. 6, alin. I și 2).

În cazul Poloniei, pe perioada pre-aderării cele mai importante atribuții decizionale în problematica europeană erau coordonate la nivel central de către primul-ministru până în 2001, trecând apoi la Ministerul Afacerilor Externe până în 2004. Ulterior momentului aderării, a crescut rolul Comitetului pentru Integrare Europeană (KIE) și al Biroului Comitetului pentru Integrare Europeană (UKIE) – înființate în 1996 -, ca principale structuri de coordonare. Între timp, guvernul și-a modificat atitudinea în materie de afaceri europene, dinspre o atitudine pasivă de implementare a politicilor europene către una activă de implicare în procesul decizional european ceea ce a reclamat măsuri de creștere a rolului primului ministru, al miniștrilor și al unor funcționari publici (Jakubek 2006, 8). După 2009, KIE și UKIE au fost înlocuite de Comitetul pentru Afaceri Europene – KSE (*Act of 27 august 2009 on the Committee for European Affairs*).

În prezent, în Polonia coordonarea afacerilor europene revine Ministerului Afacerilor Externe, prin intermediul Departamentului Comitetului pentru Afaceri Europene (DKSE), acesta fiind responsabil cu „coordonarea implementării politicii europene a Poloniei în activitatea instituțiilor UE, în primul rând în cadrul Consiliului European, al Consiliului UE și al organismelor auxiliare” (cf. paginii web a Ministerului Afacerilor Externe). DKSE îndeplinește și rolul de secretariat al Comitetului pentru Afaceri Europene (KSE), organismul principal de decizie în afacerile europene în cadrul statului polonez. KSE este prezidat de ministrul responsabil cu problematica europeană (în acest caz, este vorba despre secretarul de stat pentru afaceri europene din cadrul Ministerului de Afaceri Externe) și reunește alți miniștri de linie (reprezenți de obicei la nivel de secretar de stat), precum și reprezentanți ai cancelariei primului ministru sau alte persoane care pot fi invitate la reuniuni. Deciziile sunt luate prin consens, iar lipsa unui acord conduce la transmiterea problematicii către Consiliul de Miniștri. Principalele atribuții ale KSE sunt (a) examinarea și luarea de decizii care privesc problematica europeană (analiza documentației primite de la UE, îndeplinirea sarcinilor asumate în calitate de stat membru al Uniunii, informarea publică despre procesul de adâncire a integrării, pregătirea reuniunilor Consiliului și a COREPER, analiza rezultatelor reuniunilor, pregătirea proceselor în care statul polonez este chemat să răspundă în fața instituțiilor europene, informarea asupra gestionării fondurilor europene, cooperarea cu Parlamentul, conform prevederilor legale) și (b) elaborarea versiunilor preliminare ale documentelor referitoare la poziția Poloniei la reuniunile europene, plângerile înaintate instituțiilor europene de către Polonia etc (cf. polskawue.gov.pl). KSE are un rol important și în pregătirea și sprijinirea mandatului Președinției poloneze la Consiliului UE. Funcționarii publici care lucrează în cadrul KSE primesc statut diplomatic pentru o perioadă de trei ani în condițiile legii. Interesant este faptul că, în cazul în care la sfârșitul perioadei de trei ani, funcționarii publici demonstrează că stăpânesc încă o limbă străină, aceștia primesc statut diplomatic pe termen nedeterminat (*Act of 27 august*

2009 on the Committee for European Affairs, art. 20-22).

Ministerele de linie încorporează unități proprii de gestionare a afacerilor europene, însă influența intrainstituțională a acestora este variabilă, în funcție de capacitatea lor de a se implica sau de a fi lăsate să se implice în desfășurarea politicilor (Zubek, Staroňová 2009, 10-19).

(B.2.) Rolul și competențele specifice dobândite/consolidate de guvern pe parcursul integrării europene în ceea ce privește coordonarea afacerilor europene (prevederi constituționale, alte documente normative, dezvoltarea unor regulamente interne etc.).

Guvernul francez gestionează toate aspectele care țin de formularea și aplicarea politicilor europene, premierul francez fiind principalul responsabil de coordonarea acestor chestiuni. În cadrul guvernului, există Ministerul pentru Afaceri Externe și Europene, în structura acestuia regăsindu-se Direcția UE, responsabilă cu „urmărirea politicilor comune, a relațiilor cu instituțiile UE, a relațiilor externe ale [Comunității și ale] UE și a politicii externe și de securitate comune” (*Décret n° 2009-291 du 16 mars 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes, Version consolidée au 21 décembre 2011*). Poziția Franței în privința subiectelor europene este prezentată de către Ministrul pentru Afaceri Externe, dar acesta este secondat de către un ministru delegat pentru afaceri europene. Atribuțiile membrului cabinetului de miniștri însărcinat cu problematica UE au fost redefinite prin *Décret n° 2012-798 du 9 juin 2012 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes (Decretul 798/09.06.2012 relativ la atribuțiile ministrului delegat pe lângă ministrul afacerilor externe, însărcinat cu afacerile europene)* și sunt definite astfel: „(...) prin delegare din partea ministrului Afacerilor Externe, se ocupă de toate aspectele legate de construcția europeană, inclusiv aspectele instituționale. Ca atare, acesta urmărește, în special, aspectele legate de UE, de Spațiul Economic European și de Consiliul Europei. Este asociat, după necesitate, definirii politicilor externe și de securitate comune”, iar pentru îndeplinirea acestora, ministrul delegat are la dispoziție Direcția Uniunea Europeană și Secretariatul general amintite anterior. Legătura cu comisiile parlamentare pentru problematica europeană este asigurată tot de către acesta.

Guvernul Federal al Germaniei joacă un rol central în coordonarea afacerilor europene. Prin Cancelar și miniștrii federali, guvernul federal prezintă în Consiliul European și în celelalte formațiuni ale Consiliului UE poziția oficială a Germaniei față de diferite proiecte ale UE. Datorită principiului responsabilității departamentale, fiecare ministru federal are o mare independență în luarea deciziilor privind afacerile europene și poate să participe la procesul decizional de la nivel european prin intermediul a diferite organisme, dintre care cel mai important este Consiliul UE. (În cazul propunerilor de modificare a dreptului primar, Germania este reprezentată de Cancelar, care participă – activ – la reuniunile Consiliului European). În anumite cazuri, când landurile au competență exclusivă într-un anumit domeniu, mandatul de negociere poate fi

delegat de Guvernul Federal către un reprezentant al landului.

În cadrul fiecărui guvern de land, este desemnat un ministru responsabil de coordonarea afacerilor europene la acest nivel. Miniștrii sau reprezentanții respectivelor landuri au reuniuni la nivelul Bundesrat-ului, în Biroul pentru Afaceri Europene și în Comisia pentru Afaceri Europene. La nivelul fiecărui minister federal (altele decât MFAE și MFET) funcționează departamente, sub-departamente sau secții responsabile cu afacerile europene, mărimea acestora variind în funcție de nevoia de coordonare în domeniul politicilor UE a respectivului minister. Fiecare minister federal are sarcina de a realiza coordonarea în materie de afaceri europene pentru proiectele UE care vizează în mod direct domeniul sau de activitate. În acest sens, departamentul de afaceri europene subordonat ministerului, are misiunea de a informa celelalte ministere federale, precum și Bundestag-ul și Bundesrat-ul despre proiectul legislativ european în discuție, așteptând de la acestea o poziție. Pe baza feedback-ului primit și pe baza analizelor interne, ministerul de resort pregătește mandatul de negociere pe care ministrul îl va susține din partea Germaniei în formațiunea Consiliului la care participă. Funcționarii publici angajați în structurile responsabile de coordonarea afacerilor europene la nivelul fiecăruia dintre ministerele federale sunt angajați ai respectivelor ministere. Dintre aceștia, unii sunt detașați la Reprezentația Permanentă a Germaniei la Bruxelles.

Guvernul Marii Britanii este obligat să trimită în Parlamentul central - sau, dacă este cazul, în structurile similare devolutive - documentația privitoare la UE (în termen de două zile de la primire), indicând, prin memorandumuri justificative/explicative (în termen de zece zile de la depunerea în Parlament), aspecte precum problematica, baza legală, procedurile legislative reclamate, impactul asupra legislației RU, respectarea principiului subsidiarității, analize de impact etc. În plus, înainte de ședințele Consiliului, departamentul de linie responsabil cu respectiva tematica europeană din cadrul guvernului RU este obligat să trimită comisiei de specialitate a Parlamentului atât agenda întâlnirii cât și varianta provizorie a poziției naționale pe care o va aborda RU (comisia respectivă analizează, astfel, mare parte din documentația primită, o parte din aceasta – itemii ei mai importanți, precum Perspectivele financiare - fiind chiar discutată în plen). Ulterior reuniunilor Consiliului există, de asemenea, obligativitatea informării referitoare la discuțiile avute și rezultatele acestora. În cazul în care, înainte de ședințele Consiliului, Comisia de analiză a afacerilor europene nu a finalizat analizele/dezbaterile privind o propunere legislativă, miniștrii de resort nu pot aproba respectivul act normativ în plenul european. Există, însă, o serie limitată de cazuri (confidențialitatea propunerii, modificări marginale suferite de un act deja dezbătut de către Parlament, necesitatea de a proteja imediat interesele RU etc.) în care un ministru poate aproba o propunere legislativă și fără acordul comisiei, asigurându-se astfel un anumit grad de flexibilitate în negocieri și o capacitate de reacție adecvată. În orice caz, în practică se constată că Guvernul RU ține cont de opinia legislativului, justificând abaterile de la mandatul oferit de acesta. Nu trebuie uitat nici faptul că, în general, Guvernul RU are majoritate în Camera Comunelor, motiv pentru

care conducerea guvernului și cea a parlamentului au tendința de a colabora.

În ceea ce privește administrarea relației cu UE, sunt de notat următoarele evoluții:

(a) Legea Parlamentului privind UE, datând din 2011 (*European Union Act 2011*, cunoscută și ca *European Union Bill*). În mai 2010, în contextul intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona și pe fondul scăderii încrederii cetățenilor britanici în UE, Guvernul Regatului Unit a propus o lege specială, în care se stipulează faptul că atât Parlamentul, cât și cetățenii (prin referendum) pot controla orice propunere legislativă care implică transfer de puteri și competențe dinspre RU către UE, precum și deciziile luate de Guvernul RU în aspecte care țin de modificarea dreptului primar al UE, activarea *clauzelor „pasarela”*, aderarea la zona euro, renunțarea la controlul la frontierele naționale etc.;

(b) Raportul privind distribuția competențelor între UE și RU (*Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union*), un document de lucru introdus în plenul Parlamentului în iulie 2012 de către Secretarul de Stat pe Afaceri Externe pentru a evidenția impactul dreptului primar și secundar al UE asupra intereselor RU, miza constând în utilizarea rezultatelor pentru o reformă ulterioară a Uniunii și nu – susțin oficialii britanici – pentru retragerea parțială/totală a RU din Uniune (cf. paginii web Foreign and Commonwealth Office). Consultările substanțiale și evaluările Departamentelor guvernamentale responsabile erau planificate a începe în toamna anului 2012, fiind publicate rapoarte pe diferite arii de competență pe măsură ce examinarea evoluează. Se estimează că raportul va fi gata la finalul anului 2014.

În situația Spaniei, SEAE prezidează lucrările CIAUE – Comisia Interministerială pentru Afacerile UE, principalul organism însărcinat cu armonizarea pozițiilor intraguvernamentale. În orice caz, „responsabilitatea coordonării aspectelor care vor fi dezbătute în cadrul Consiliului European revine în ultimă instanță Cabinetului Președintelui Guvernului, majoritatea atribuțiilor fiind delegate Departamentului Internațional al acestuia” (cf. paginii web a Reprezentanței Permanente a Spaniei la UE). În afară de CIAUE, există Comisia Guvernamentală pentru Afaceri Economice (nu e specializată în afaceri europene, dar are o poziție importantă pentru că se ocupă cu politica economică în general), precum și Comisia de Monitorizare și Coordonare a Apărării statului spaniol în relația cu Curtea Europeană de Justiție (examinează toate procesele deschise împotriva statului spaniol sau care sunt relevante pentru interesele sale) (Closa, Heywood 2004, pp. 68-69). În timp, însă, lipsa unei ierarhii clare între principalul organism coordonator – SEAE – și unitățile pe care trebuie să le coordoneze, împreună cu fragmentarea departamentală a dus la supraîncărcare (Closa, Heywood 2004, 64), mecanismele de coordonare informală devenind mai importante decât canalele și procesele formale. În orice caz, aprofundarea integrării europene a Spaniei a însemnat, pentru relația Parlament-Guvern, o consolidare a primatului executivului, desigur, cu nuanțele introduse de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona.

Cu toate că în Polonia – mai ales în urma intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona – s-au făcut modificări legislative și ale regulamentelor de funcționare ale celor două camere ale Parlamentului, atât oficialii, cât și analiștii admit faptul că Guvernul este actorul principal în coordonarea afacerilor europene, precum și în privința participării Poloniei la crearea legislației europene. Conform documentului „Act of 8 October 2010 on the cooperation of the Council of Ministers with the Sejm and the Senate in EU affairs” (Actul din 8 octombrie 2010 privind cooperarea Consiliului de Miniștri cu Seimul și cu Senatul în afaceri privind UE), Consiliul de Miniștri – CM – prezintă pozițiile oficiale ale Poloniei cu privire la versiunile preliminare ale unor acte legislative ale UE, propune candidaturile pentru posturile oficiale ale Poloniei în cadrul UE, prezintă poziția Poloniei cu privire la anumite probleme legate de UE, asigură implementarea legislației europene și stabilește prioritățile pentru perioadele în care Polonia deține președinția Consiliului UE (Actul din 8 octombrie 2010 privind cooperarea Consiliului de Miniștri cu Seimul și cu Senatul în afaceri privind UE, art. 18-21).

CM trebuie să trimită obligatoriu Parlamentului, dar și la cererea camerelor acestuia sau a comitetelor lor specifice în domeniu, informări și documente preliminare referitoare la acte ale UE care fac obiectul consultării cu statele membre, evaluări ale acestor documente, programe de lucru ale Consiliului și evaluări ale programelor legislative anuale ale instituțiilor UE, documente preliminare de poziții ale Poloniei cu privire la actele legislative preliminare ale UE (însoțite de fundamentare, informații procedurale și informații referitoare la eventuala relație cu aplicarea principiului subsidiarității), documente în lucru ale acordurilor internaționale la care UE devine parte, decizii preliminare ale reprezentanților guvernelor statelor membre în Consiliul UE, ghiduri adoptate de UE și interpretări ale aplicării unor acte etc. În cazul în care pozițiile adoptate de CM nu țin seama de opiniile Seimului, un reprezentant al CM trebuie să expună motivele în fața comisiilor Seim (Actul din 8 octombrie 2010 privind cooperarea Consiliului de Miniștri cu Seim-ul și cu Senatul în afaceri privind UE, cap. 1-2).

(B.3.) Rolul și competențele specifice dobândite/consolidate de parlament pe parcursul integrării europene în ceea ce privește coordonarea afacerilor europene (prevederi constituționale, alte documente normative, dezvoltarea unor regulamente interne etc.).

În cazul Franței, revizuirea Constituției din 2008 a condus la instituirea unei comisii pentru afaceri europene în cadrul fiecărei camere parlamentare. În plus, este stipulată și obligativitatea guvernului de a trimite parlamentului „proiectele de acte legislative europene și celelalte proiecte sau propuneri de acte ale UE” (Constituția Franței, art. 88, alin. 4). Aceste comisii sunt organizate diferit. Astfel, de exemplu, în Adunarea Națională, Comisia pentru afaceri europene a fost înființată în 2009, urmând modelul de organizare și de funcționare a comisiilor permanente. Există, însă, unele particularități, membri săi, în virtutea principiului dublei apartenențe, fiind, în același timp, membrii unei

alte comisii permanente, scopul acestui aranjament fiind acela de a „(...) difuza conștientizarea problematicei europene în toate lucrările parlamentare” (cf. paginii web a Adunării Naționale franceze).

Obiectivele acestei comisii sunt: informarea Adunării cu privire la activitățile UE și implicarea acestei camere în respectivele activități, fapt ce se realizează prin audierea membrilor guvernului sau a persoanelor însărcinate cu afaceri europene precum și prin elaborarea de rapoarte privitoare la actele europene, propunerile legislative europene (formulând puncte de vedere cu privire la acestea) sau verificarea respectivelor propuneri din punctul de vedere al respectării principiului subsidiarității. Comisia joacă, de asemenea, un rol important în asigurarea cooperării parlamentare între parlamentele statelor membre UE. Atribuții asemănătoare comisiei Adunării Naționale regăsim și la comisia pentru afaceri europene a Senatului francez (cf. paginii web a Senatului francez). Este important de notat faptul că atribuțiile Parlamentului Francez au crescut progresiv, astfel încât, dacă până în 1979 nu exista nici un fel de comisie de profil în cadrul camerelor, alegerile directe pentru Parlamentul European precum și creșterea treptată a rolului parlamentelor naționale în afacerile europene au condus la situația prezentă: existența a două comisii, una în fiecare cameră. Desigur, trebuie precizat și că recente modificări au legătură cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, act normativ prin care parlamentele naționale sunt implicate semnificativ în actul decizional european, mai ales din punct de vedere al vegherii la respectarea principiului subsidiarității.

Conform Constituției Federale a Germaniei, participarea Bundestag-ului la coordonarea afacerilor europene la nivel național presupune următoarele competențe conform prevederilor „Legii privind Colaborarea dintre Guvernul Federal și BundesTag în Domeniul Afacerilor Europene – EUZBBG”: de a fi informat de către Guvernul Federal asupra proiectelor discutate la nivelul UE; de a participa la modificarea Tratatelor constitutive sau a actelor legislative europene de același rang; de a forma Comisia de Afaceri Europene; de a formula poziții față de propunerile legislative ale Comisiei Europene (înainte de a participa la procesul legislativ de la nivelul UE, Guvernul Federal trebuie să aștepte formularea de către Bundestag a unei poziții cu privire la actul legislativ aflat în discuție și să țină seamă de această poziție în negocierile de la nivel european; în materie de deschidere a negocierilor de aderare la UE a noi state sau în legătură cu modificarea Tratatelor constitutive. Din motive intemeiate de politică externă și de integrare europeană, Guvernul Federal poate, totuși, să ia o decizie contrară poziției prezentate de Bundestag. În cazul în care Bundestag-ul nu a avut ocazia să exprime o opinie legată de o propunere legislativă, poate solicita reprezentanților executivului în Consiliul UE să voteze respectivul act doar sub rezerva unui aviz parlamentar ulterior); de a participa la procedura de aprobare parlamentară prealabilă a unui proiect legislativ european; de a se opune adoptării unor acte legislative care prejudiciază sistemul german de securitate socială sau cel de justiție penală; de a sesiza și, eventual, respinge inițiative legislative europene realizate ce pot modifica dreptul primar național altfel decât prin avizul sau, asemenea procedurii pasarelelor; de a verifica respectarea

principiului subsidiarității; de a fi informat despre rezultatele negocierii din Consiliu; de a introduce o acțiune în fața Curții de Justiție a UE.

În practică, în Bundestag, președintele Comisiei pentru Afaceri Europene prezintă, în urma consultărilor cu celelalte comisii, președintelui Bundestag-ului o propunere cu lista documentelor ce urmează a fi trimise celorlalte comisii pentru a fi discutate. Pe baza propunerii, președintele Bundestag-ului trimite respectivele documente către comisiile de specialitate și către alte comisii spre consultare. În cazul în care una dintre comisiile Bundestag-ului are suspiciuni că într-unul dintre documentele transmise au fost încălcate principiile subsidiarității și proporționalității, trebuie să sesizeze Comisia pentru Afaceri Europene, iar aceasta trebuie să formuleze observații și să înștiințeze plenul Bundestag-ului dacă suspiciunea se confirmă. Înainte de a trimite Guvernului Federal în numele Bundestag-ului opinia privind un document al UE, Comisia pentru Afaceri Europene trebuie să primească avizul comisiilor de specialitate. Participarea Bundesrat-ului la coordonarea afacerilor europene la nivel național este și ea reglementată în Constituția Federală, dar și în „Legea privind Colaborarea dintre Republica Federală și Landuri în Domeniul Afacerilor Europene – EUZBLG”, Bundesrat-ul având competențe în acest domeniu. Astfel, este implicat în procesul de coordonare dacă subiectele discutate vizează teme care țin, la nivel național, de competența sa. Bundesrat-ul, alături de Bundestag, poate hotărî adoptarea unei legi federale prin care să poată fi modificate Tratatul constitutiv sau actele legislative europene de același rang. Bundesrat-ul poate forma un Birou pentru Afaceri Europene, ale cărui decizii pot fi considerate, în condițiile în care e nevoie de o reacție rapidă, decizii ale Bundesrat-ului. Alături de acest Birou, responsabilă pentru afacerile europene este și Comisia pentru Afaceri ale UE care gestionează dezbaterile pe documentele elaborate de Consiliul UE și Comisia Europeană ce prezintă importanță pentru landuri.

Între alte atribuții, această Comisie verifică dacă o propunere legislativă respectă principiul subsidiarității sau dacă respectiva propunere aparține domeniilor în care Guvernul Federal trebuie să țină seama de poziția Bundesrat-ului. În domeniile în care Bundesrat-ul are putere de decizie la nivel intern, Guvernul Federal implică reprezentanții Bundesrat-ului în formularea poziției de negociere. Poziția Bundesrat-ului trebuie luată în considerare de către Guvernul Federal în negocierea din Consiliu, dar obligația de a ține seamă de această poziție diferă în funcție de modul în care respectiva propunere legislativă afectează drepturile landurilor. Astfel, dacă în discuție se află o propunere legislativă în domenii care țin exclusiv de competența landurilor (de ex. educație, cultură, radiodifuziune), Guvernul Federal poate delega dreptul de a participa la procesul decizional de la nivel european unui reprezentant al landului. Prevederile legii EUZBLG nu se aplică propunerilor legislative privind Politica Externă și de Securitate a UE.

În practică, în Bundesrat, Președintele Bundesrat-ului, ajutat de Comisia pentru Afaceri Europene, selectează dintre documentele referitoare la proiectele UE venite din partea Guvernului Federal, pe acelea pentru care opinia Bundesrat-

ului este luată în considerare și le trimite către comisiile responsabile. Dacă mai multe comisii sunt informate despre un proiect de lege, acestea trebuie să trimită opinia lor atât plenului Bundesrat-ului, cât și Biroului pentru Afaceri Europene. Comisia pentru Afaceri ale UE centralizează opiniile tuturor comisiilor implicate și comunică apoi poziția Bundesrat-ului către Guvern. Tot această comisie informează atât plenul Bundesrat-ului, cât și Biroul pentru Afaceri Europene despre posibilele încălcări ale principiilor subsidiarității și proporționalității.

Apărută în urma pronunțării sentinței Curții Constituționale Federale referitoare la ratificarea Tratatului de la Lisabona, „Legea cu privire la Administrarea de către BundesTag și BundesRat a Responsabilității pentru Procesul de Integrare Europeană – IntVG” - preia din propunerile Curții cu privire la sporirea drepturilor de participare a Bundestag-ului și Bundesrat-ului la procesul decizional european și conferă celor două instituții noi competențe în materie de afaceri europene: de a contribui la modificarea dreptului european primar (prin procedurile de revizuire simplificate; procedurile speciale de revizuire; procedurile pasarelelor; clauza de extindere a competențelor; clauza de flexibilitate); de a folosi clauzele de urgență; de a studia cu atenție, eventual a respinge, inițiative legislative europene realizate prin pasarele; de a verifica respectarea principiului subsidiarității (decizia privind controlul subsidiarității este luată de Bundestag, dar, prin delegare, și de Comisia sa de Afaceri Europene); de a fi informate despre inițiativele legislative europene ce vizează modificarea dreptului primar, despre propunerile legislative europene aflate în discuție sau despre concluziile procesului legislativ de la nivelul UE. Pentru a-și putea realiza sarcinile în privința afacerilor europene (participarea la luarea deciziilor și controlul subsidiarității), Bundestag-ul și-a deschis în anul 2007 un Birou de legătură la Bruxelles.

Având în vedere că, prin Tratatul de la Lisabona, cooperarea dintre parlamentele naționale devine foarte importantă pentru întrunirea cvorumului necesar în vederea determinării reexaminării unui proiect de lege pasibil a fi neconform cu principiul subsidiarității, prezența activă a Bundestag-ului în cadrul COSAC devine absolut necesară. Trebuie amintit și faptul că Germania nu a ratificat, totuși, Tratatul de la Lisabona până când – consecință a unei decizii a Curții Constituționale – nu a fost adoptat un document normativ prin care au fost consolidate atributele Parlamentului german în raport cu UE, în conformitate cu noile prevederi ale dreptului primar european.

Parlamentul Marii Britanii are competențe specifice privind afacerile europene. Acestea constau, în principal, în (a) examinarea documentelor UE și exprimarea unei opinii în legătură cu acestea, și (b) monitorizarea *ex-ante* și *ex-post* (pentru influențare, respectiv, clarificare) a activității miniștrilor în cadrul reuniunilor Consiliului. Fiecare cameră a Parlamentului britanic are propria comisie parlamentară specializată în afacerile europene. Comisia din cadrul Camerei Comunelor (European Scrutiny Committee) desfășoară o activitate intensă de control a activității guvernului și de implicare în procesul decizional european (analizează într-o perioadă scurtă de timp documentele UE; identifică

dosarele care trebuie supuse unor dezbateri suplimentare în trei comisii tematice – European Standing Committees – ale camerei inferioare sau direct în plenul acesteia; consultă diferite părți interesate; audiază miniștri pre și post reuniuni ale Consiliului; participă la COSAC etc.), în timp ce structura omoloagă din Camera Lorzilor (EU Select Committee) are un rol mai restrâns, analizând – pe o perioadă mai mare de timp – unele documente prin intermediul a șase sub-comisii sectoriale, elaborând rapoarte și trimițându-le către plen. Desigur, există o cooperare între Comisiile din cele două Camere. Comisiile de analiză a afacerilor europene își desfășoară activitatea conform Regulamentelor Generale de funcționare a celor două Camere, dar și ținând cont de Regulamente specifice fiecărei comisii.

În afară de aceste două comisii specializate, dacă situația o impune, se poate constitui o comisie specială pentru analiza unor cazuri particulare.

La începutul drumului european al Spaniei, procesul decizional pe subiectele aferente UE era cvasi-monopol guvernamental. Chiar și înființarea în 1985, prin Legea 47/1985, și reorganizarea în 1994 a Comisiei Mixte pentru Afaceri Europene (Legea 8/1994 din 19 mai care reglementează Comisia Mixtă pentru UE) nu au schimbat foarte mult această stare de fapt. În realitate, comisia primea o mare cantitate de informații a posteriori, fără a mai putea influența poziția Guvernului (Martin Martinez 1996, 193-194). Ca urmare, Comisia a dobândit un rol mai activ fără a se putea vorbi, însă, despre puteri reale. În conformitate cu modificările ulterioare aduse legii menționate (Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 și Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta), Comisia primește de la instituțiile UE și de la Guvern legislația propusă și orice alte documente relevante pentru informare, analiză și monitorizare; primește de la Guvern acele acte europene al căror conținut vizează Spania; este informată de către Guvern cu privire la pozițiile acestuia în UE, precum și cu privire la deciziile care vor fi sau care au fost deja luate în cadrul Consiliului UE; participă la acțiuni comune cu alte structuri similare ale celorlalte parlamente naționale ale statelor membre UE; emite „în numele Parlamentului, în conformitate cu prevederile legislației europene aplicabile, aviz motivat privind încălcarea principiului subsidiarității” și poate cere Guvernului informații suplimentare privind conformitatea actului european cu acest principiu; controlează guvernul cu privire la politica sa europeană (prin interpelări, informări, cereri de adoptare de linii de politică etc.); poate audia miniștri și alți oficiali sau experți; poate evalua activitatea Eurojust și Europol. Tot în conformitate cu dreptul european primar, Parlamentul ratifică tratele, transpune directivele în legislație națională, participă la procedurile de revizuire simplificată ale Tratatelor și este informat în legătură cu cererile de aderare înaintate către UE de unele state etc. De asemenea, legislația spaniolă prevede că Guvernul trebuie să vină în Camera inferioară a Parlamentului spaniol după fiecare reuniune a Consiliului European pentru a

informa legislativul despre discuțiile purtate la nivel european. În plus, la finalul fiecărei președinții semestriale a Consiliului UE, ministrul spaniol de afaceri externe și cooperare, precum și secretarul de stat pe problematica europeană, vin în Parlament pentru a prezenta membrilor acestuia un scurt raport referitor la rezultatele președinției încheiate.

În literatura de specialitate se consideră că integrarea europeană nu a modificat balanța de putere internă care era oricum înclinată în favoarea Guvernului; percepția că afacerile europene sunt de fapt afaceri externe/relații internaționale consolidând rolul Guvernului în gestionarea lor (Closa, Heywood 2004, 74). În acest context, poziția Parlamentului tinde să fie aceea de a obține informații și de a influența Guvernul în procesul de înfăptuire a politicilor. Controlul pe care îl exercită de fapt Comisia Mixtă e perceput ca fiind insuficient deoarece aceasta nu poate impune un mandat de negociere Guvernului, astfel încât, în practică, activitatea ei se rezumă la întrebări și interpelări (Storini 2005, 154-159). În plus, existența unui consens intern puternic pentru gestionarea afacerilor europene face ca Parlamentul să ofere sprijin Guvernului pentru negocierile de la Bruxelles.

Un alt palier de discuții se referă la opiniile conform cărora europenizarea activității legislative în Spania a fost însoțită de „reducerea moderată a capacității Parlamentului de a-și exercita funcțiile de bază”, printre cauze regăsindu-se: rolul de lider pe care Constituția îl acordă Guvernului pentru gestionarea afacerilor europene și în dezvoltarea activităților legislative la nivel național; preluarea inițiativei de către Guvern pentru a promova agenda legislativă în problematica europeană (prin decrete-legi) și faptul că majoritatea directivelor UE sunt transpuse prin legislație secundară, lăsându-i Parlamentului un spațiu restrâns pentru realizarea acestei sarcini/activități (Palau, Chaqués 2012, 193). În mod oficial, guvernul poate transpune directive prin Decrete-Legi, în situații de „necesitate extraordinară și urgență” (care vizează respectarea termenelor stabilite pentru transpunerea directivelor, acest lucru neputându-se realiza prin procedura legislativă obișnuită, relativ lentă), ele trebuind să fie co-validate de Parlament în termen de 30 de zile de la promulgare (cf. Portalului juridic spaniol).

În Polonia, ulterior intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, a crescut semnificativ rolul pe care camerele parlamentului polonez îl au în afacerile europene. Atât în cadrul Seimului, cât și al Senatului, există o Comisie pentru Afacerile UE, acestea elaborând – în numele întregii camere din care fac parte – opinii referitoare la chestiunile europene (propuneri legislative, poziții ale guvernului etc.). Puterea de influență a acestor opinii asupra poziției guvernului este însă variabilă, ele nefiind obligatorii și neafectând validitatea poziției susținute de reprezentantul Poloniei în cadrul Consiliului UE, însă guvernul trebuie să justifice, în cazul în care nu le iau în considerare, de ce a luat aceasta decizie (Fuksiewicz 2011, 5).

Mai precis, „Actul din 8 octombrie 2010 privind cooperarea Consiliului de Miniștri cu Seimul și cu Senatul în afaceri privind UE” - intrat în vigoare pe 13 februarie 2011, prevede obligativitatea cooperării guvernului polonez cu

cele două camere ale parlamentului, în primul rând fiind stipulată informarea semestrială regulată a acestora sau necesitatea de a oferi detalii despre afacerile europene ori de câte ori camerele sau organismele speciale ale acestora solicită acest lucru, precum și trimiterea către acestea a tuturor documentelor europene supuse procedurii de consultare cu statele membre. În plus, camerele pot emite opinii legate de implicarea Poloniei în afacerile europene și referitoare la pozițiile oficiale adoptate de Polonia pe diferite probleme legate de UE; se implică în realizarea legislației UE, inclusiv în revizuirea Tratatelor, precum și în implementarea acquis-ului; înaintează plângeri către CJUE; emit opinii cu privire la candidații pentru anumite posturi în cadrul UE; emit opinii – prin intermediul comisiilor de specialitate – cu privire la propunerile actelor legislative ale UE trimise parlamentului de către Comisie etc. Desigur, una dintre cele mai importante atribuții ale Seimului și ale Senatului este legată – în lumina Tratatului de la Lisabona – de verificarea compatibilității propunerilor legislative europene cu principiul subsidiarității.

(B.4.) Rolul și competențele specifice dobândite/consolidate de președinte (sau de casa regală) pe parcursul integrării europene în ceea ce privește coordonarea afacerilor europene (prevederi constituționale, alte documente normative, existența unor regulamente interne etc.).

Linia generală a pozițiilor Franței în cadrul instituțiilor UE este dată de către Președinte, acesta reprezentând statul francez la lucrările Consiliului European. În situații excepționale, bine definite ca tematică și durată, poate delega această atribuție către primul-ministru. În practică, în perioadele de coabitare, mergeau, adesea, la Consiliile Europene atât Președintele, cât și Primul-ministru. În cazul Germaniei, Președintele nu are competențe în coordonarea afacerilor europene. În cazul Marii Britanii, monarhul nu are responsabilități în domeniul afacerilor europene, reprezentarea RU la reuniunile de nivel înalt revenind primului ministru. În Spania, monarhul nu are responsabilități în domeniul afacerilor europene. În discursurile sale, însă, regele a subliniat întotdeauna vocația europeană a Spaniei, precum și importanța UE în lume (cf. website al Casei Regale). În Polonia, competențele președintelui statului în problematica europeană sunt relativ reduse indiferent dacă ne referim la cele de reprezentare a statului sau de implicare în procesul decizional al Uniunii. Conform „Actului din 8 octombrie 2010 privind cooperarea Consiliului de Miniștri cu Seimul și cu Senatul în afaceri privind UE”, la propunerea Consiliului de Miniștri, Președintele Poloniei ia o decizie referitoare la poziția Poloniei în raport cu draftul unui act normativ al UE (art. 14). De asemenea, președintele Poloniei poate decide retragerea statului din UE (art. 22a).

Trebuie menționat, însă, că în cazul conflictului instituțional din perioada 2008-2009 dintre primul ministru și președinte pe tema reprezentării la Consiliul European, la momentul respectiv această competență a fost preluată de către președinte.

(B.5.) Distribuirea competențelor de coordonare a afacerilor europene între instituțiile centrale și cele regionale (în cazul sistemelor federale sau devolutive).

În cazul Franței, nu poate fi utilizat federalismul sau sistemul devolutiv. Astfel, în ceea ce privește existența unor competențe în afacerile europene acordate nivelului regional, trebuie spus doar că, descentralizarea politică începută în anii 80, a condus la un transfer de puteri către nivelul regional, ceea ce, coroborat cu parcursul european al Franței, a determinat „oportunități mai mari de a profita de fondurile și politicile europene, precum și creșterea legitimității lor (în special pentru regiuni și departamente)” (Howarth 2003, 77). Prevederile constituționale și normative din Germania nu oferă parlamentelor landurilor competențe în materie de afaceri europene. Totuși, în iunie 2010, președinții parlamentelor landurilor germane au adoptat un act numit „Stuttgarter Erklärung” (Declarația de la Stuttgart), prin care solicitau creșterea rolului parlamentelor landurilor în realizarea integrării europene, prin sporirea influenței și participării acestor parlamente la deciziile de nivel federal și european.

Cu alte cuvinte, se solicita punerea în aplicare a prevederilor Tratatului de la Lisabona în legătură cu aplicarea principiului subsidiarității, dar și recunoașterea autonomiei administrative locale și regionale. Semnatarii solicitau ca responsabilitatea procesului de integrare europeană la nivelul landurilor să aparțină în egală măsură guvernelor landurilor și parlamentelor de land. Ar fi fost nevoie, însă, de modificarea legii EUZBLG pentru a se asigura o cât mai mare simetrie informațională în legătură cu problematica UE între executivul și legislativul de la nivelul unui land. Președinții parlamentelor landurilor germane și-au continuat demersul și, în 2011, când, alături de colegii lor din parlamentele landurilor austriece, s-a adoptat actul numit *Wolfsburger Erklärung* (Declarația de la Wolfsburg) prin care se solicita implicarea mai activă și cât se poate de devreme a parlamentelor de land în procesul decizional al UE. În acest sens, parlamentele de land se angajau să se pronunțe în legătură cu impactul pe care o acțiune la nivelul UE îl are asupra puterii lor legislative, a cetățenilor și localităților din subordinea lor, în conformitate cu art. 6 din Protocolul nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității (cf. UE, 2010). În acest scop, tot mai multe parlamente și-au dezvoltat proceduri de alertă timpurie privind subsidiaritatea (*Wolfsburger Erklärung* 2011, cap. III, alin. 3).

De-a lungul timpului, guvernele landurilor și-au format diferite structuri care se ocupa de afaceri europene. Astfel, la nivel de land există ministere sau departamente de afaceri europene, iar la Bruxelles există chiar reprezentanțe permanente ale landurilor. În cadrul fiecărui guvern de land, este desemnat un ministru responsabil de coordonarea afacerilor europene la acest nivel. Miniștri din guvernele landurilor sunt, de asemenea, prezenți în Comitetul Regiunilor, unde pot să susțină poziția landurilor într-o fază incipientă a procesului legislativ din UE. Prin Constituția Federală și prin cele 3 legi federale (EUZBBG, EUZBLG și IntVG) este reglementată participarea landurilor, mai precis a guvernelor de land, la procesul decizional al UE prin intermediul Bundesrat-ului. Astfel, prin Bundesrat, guvernele landurilor au competența: de a fi informate de către Guvernul Federal cât mai repede posibil și complet asupra proiectelor UE care ar putea prezenta interes pentru ele; de a influența formarea poziției Germaniei

față de un proiect legislativ al UE în domenii pentru care dețin competențe de legiferare sau al căror conținut aduce atingere intereselor landurilor etc. În aceste cazuri, opinia Bundesrat-ului este decisivă în formularea mandatului de negociere al Germaniei.

Prin „Acordul între Guvernul Federal și guvernele landurilor privind reglementarea detaliilor cooperării dintre Federație și landuri în domeniul afacerilor europene” se stabilește competența landurilor de a participa la reuniunile, formale și informale, ale diferitelor organisme ale UE, în cazul în care sunt discutate chestiuni care țin de competența internă de legiferare a landurilor sau care afectează interesele landurilor.

În Marea Britanie, procesul devolutiv, rezultat al dinamicilor interne, a fost întărit de parcursul european (Bradbury, McGarvey 2003), astfel încât o parte dintre politicile publice au cunoscut un grad mai mare de autonomie sau de subsidiaritate. Cu toate că afacerile europene sunt considerate a fi arie de competență rezervată instituțiilor administrației centrale, există aranjamente interinstituționale cvadrilaterale sau bilaterale³⁰ prin care executivul central și executivele devolutive cooperează în diferite aspecte ce țin de afacerile europene.

Astfel, fiecare unitate devolutivă are în componența executivului o structură responsabilă pentru problematica europeană, cel mai adesea aceasta fiind analizată din perspectiva aplicării principiilor subsidiarității și proporționalității. Este important de notat faptul că politica privind managementul alocării fondurilor europene este de competența unităților devolutive. Fiecare unitate devolutivă are un parlament sau o adunare devolutivă proprie, în cadrul acestora funcționând comisii parlamentare specializate pe problematica europeană. Excepția o reprezintă Țara Galilor unde comisia parlamentară de profil a acesteia a fost desființată la începutul lui 2012, prerogativele ei fiind luate de alte comisii. Aceste comisii analizează documentele UE al căror conținut intră sub incidența competențelor devolutive sau al căror impact poate afecta aceste structuri. În plus, fiecare legislativ devolutiv are reprezentare proprie la Bruxelles.

Legislația Spaniei stipulează modul în care autoritățile Comunităților Autonome pot și trebuie implicate în dezbaterile și procesul decizional european, în cazul în care conținutul acestora le vizează în mod direct. Începând cu anul 1997 funcționează și Conferința pentru Afaceri privind Comunitățile Europene, condusă de către Ministrul Administrației Publice³¹. Parlamentele regionale au însă capacități limitate de a se informa sau exercita control cu privire la afacerile europene deoarece, ca și la nivel național, executivul s-a întărit în fața legislativului și practic monopolizează puterea. Comisii non-legislative pentru afaceri europene existau acum câțiva ani doar în câteva regiuni: Asturias, Castilia-Leon, Catalonia, Insulele Canare, Madrid, Valencia, Țara Bascilor

³⁰ A se vedea, de exemplu, *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements between the United Kingdom Government, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee* din 2010.

³¹ A se vedea pagina web a Parlamentului spaniol creată pentru perioada în care Spania a deținut președinția Consiliului UE.

(Closa, Heywood 2004, 88). Parlamentele regionale au stabilit, însă, legături cu Comitetul Regiunilor, de exemplu.

În Polonia, nu este cazul deoarece nu există nici federalizare, nici procese devolutive.

(B.6) Puterea de decizie a parlamentului și a guvernului în problematica europeană: aranjamente constituționale, comunicare și negociere în atribuțiile de coordonare a afacerilor europene, reprezentarea intereselor naționale la nivelul UE și implicarea în procesul decizional european.

În Franta, modificarea din 2008 a Constituției a fost determinată și de iminenta intrare în vigoare a Tratatului de la Lisabona, ale cărui prevederi reclamau adaptarea sistemului instituțional francez și o mai bună reglementare a atribuțiilor și mecanismelor de cooperare dintre președinte, premier și parlament. În plus, „Legea 103/2008 cuprinde definirea proiectelor sau propunerilor de acte legislative europene care sunt transmise oficial, facultativ sau obligatoriu, Parlamentului de către Guvern, acest demers fiind necesar deoarece numai aceste documente pot face obiectul unei rezoluții a camerelor Parlamentului. (...) De asemenea, sunt recunoscute prin Lege prerogative noi pentru Adunarea Națională și Senat, prin introducerea a două noi articole: 88-6 și 88-7, care definesc modalitățile de intervenție ale Parlamentului în procesul de adoptare a actelor UE. Astfel, art. 88-6 definește condițiile în care fiecare cameră a Parlamentului poate asigura respectarea, de către instituțiile UE, a principiului subsidiarității, iar art. 88-7 prevedea procedura ce permitea Parlamentului, prin votul unei moțiuni adoptate în termeni identici de către cele două camere, să se opună modificării regulilor prin care se adoptă anumite acte europene, în cazurile prevăzute de Tratat” (DAE, 2010). Aceste modificări erau în concordanță cu prevederile Tratatului de la Lisabona, în sensul asigurării unei participări mai active a parlamentelor naționale în procesele decizionale ce vizau chestiuni europene. Mai mult decât atât, clarificarea atribuțiilor Parlamentului, Guvernului și Președintelui contribuia la diminuarea potentialului de conflict dintre aceste instituții, asigurând, astfel, o coordonare interinstituțională mai eficientă și mai eficace pe problematica afacerilor europene.

Competențele instituțiilor din Republica Federală a Germaniei (Guvernul Federal, Bundestag, Bundesrat, guvernele federale, parlamentele federale) în coordonarea afacerilor europene sunt bine delimitate prin Constituția Federală, dar și alte 3 legi federale. În ceea ce privește împărțirea competențelor între structurile responsabile cu coordonarea afacerilor europene (Ministerul Federal al Afacerilor Externe și Ministerul Federal al Economiei și Tehnologiei, secondate de Cancelaria Federală și ajutate de departamentele specializate din cadrul ministerelor federale și de organismele de coordonare interministerială, dar și la nivelul Bundestag-ului și Bundesrat-ului prin, comisiile pentru afaceri europene), acestea sunt bine stabilite prin regulamentele de procedură ale instituțiilor germane. Astfel, începând din anul 1992, în Constituția Federală este introdus un articol prin care se stabilesc atribuțiile instituțiilor naționale în procesul de luare a deciziilor de la nivel european, iar din 1993 au apărut

legi ce reglementează relațiile dintre Bundestag și Bundesrat, pe de-o parte, și Guvernul Federal, pe de-altă parte, privitor la coordonarea afacerilor europene³². Ca urmare a ratificării Tratatului de la Lisabona de către Bundestag și Bundesrat în aprilie, respectiv mai 2008, a fost necesară adaptarea legislației germane referitoare la coordonarea afacerilor europene la prevederile noului Tratat, lucru materializat prin modificarea EUZBBG și a EUZBLG și prin adoptarea „Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union”³³ (așa numita Lege a Responsabilității pentru Procesul de Integrare Europeană – IntVG).

Guvernul Federal joacă rolul central în coordonarea afacerilor europene, fiind cel care formulează poziția comună de negociere a Germaniei, pe care apoi o prezintă și susține în negocierile din cadrul Consiliului. Guvernul își fundamentează poziția de negociere pornind de la opiniile pe care le primește din partea Bundestag-ului și Bundesrat-ului, pe care este obligat să le informeze, în prealabil, în legătură cu proiectul legislativ european aflat în discuție. Guvernul poate sau nu să țină seama de opiniile Bundestag-ului în stabilirea poziției sale de negociere, caz în care trebuie să motiveze de ce actul legislativ european nu este în concordanță cu poziția Bundestag-ului. În cazul deciziilor pe probleme ce țin de politica externă sau de integrare, Guvernul poate să adopte o poziție contrară celei a Bundestag-ului. În ceea ce privește Bundesrat-ul, Guvernul trebuie să ia în considerare opinia sa, în special, atunci când în discuție se află proiecte legislative care pot să afecteze interesele landurilor. În domenii care țin exclusiv de competența landurilor (educație, cultură, radiodifuziune), Guvernul poate chiar delega membrilor Bundesrat-ului puterea de a negocia la nivelul UE. Conform legii IntVG, Bundestag-ul și Bundesrat-ul au putere de decizie în chestiuni ce țin de modificarea dreptului primar prin diferite proceduri: revizuire simplificată, revizuire specială, pasarele, clauza de extindere a competențelor, clauza de flexibilitate. Nu în ultimul rând, cele două instituții pot trimite Guvernului Federal solicitări pentru sesizarea Curții de Justiție a UE cu privire la nerespectarea principiului subsidiarității.

În Marea Britanie, competențele guvernului și ale parlamentului RU în domeniul coordonării europene sunt delimitate prin regulamentele procedurale ale fiecărei instituții, fiind explicitate în mod clar, deși fără a fi codificate într-o manieră rigidă. Politicile europene sunt percepute ca fiind politici interne, nefiind abordate într-o manieră diferită (Bache și Jordan, 2008). Guvernul RU (în special Primul-ministru, alături de Cabinetul său) rămâne principalul actor al acestui proces.

Spania este unul dintre rarele cazuri de state europene care nu și-au modificat Constituția în vederea/după aderarea la UE. În ceea ce privește instituțiile, singura

³² A se vedea, *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union* - EUZBBG și *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*- EUZBLG.

³³ *Legea cu privire la Administrarea de către Bundestag și Bundesrat a Responsabilității pentru Procesul de Integrare Europeană.*

mențiune din Constituție care se referă la gestionarea afacerilor europene (actul fundamental fiind, așadar, adoptat înainte de aderarea Spaniei la Comunitățile Europene, dar cu perspectiva acesteia) este cuprinsă în art. 93 care arată că „printr-o lege organică se poate autoriza adoptarea de tratate prin care se atribuie unei organizații sau instituții internaționale exercitarea competențelor derivate din Constituție. Revine Parlamentului sau Guvernului, după caz, garantarea aplicării acestor tratate și a rezoluțiilor produse de respectivele organisme internaționale sau supranaționale titulare ale cesiunii” (Amezcuca 2008, 208, 213).

În Polonia, puterea de decizie în coordonarea afacerilor europene a Guvernului și Parlamentului se află sub influența modificărilor aduse de Tratatul de la Lisabona, constatându-se adaptări importante la nivel legislativ și procedural (Fuksiewicz 2011, 4). În acest sens, “Act of 8 October 2010 on the cooperation of the Council of Ministers with the Sejm and the Senate in EU affairs”³⁴ (o modificare a unui act normativ din 2004) stabilește relația de control reciproc dintre Parlament și Consiliul de Miniștri, împărțind atribuțiile de coordonare a afacerilor europene, dar și pe cele de reprezentare și participare activă la procesele decizionale ale instituțiilor UE. Se poate observa faptul că procesul de comunicare este mai degrabă unul unidirecțional, dinspre Consiliul de Miniștri către Seim și Senat. Este de remarcat o prevedere a Constituției, conform căreia „Polonia poate, în virtutea acordurilor internaționale, să delege unei organizații internaționale sau unei instituții internaționale competențele instituțiilor cu autoritate publică referitoare la anumite probleme” (Constituția Poloniei, art. 90).

(B.7.) Eficacitatea și eficiența aranjamentelor (rolul presiunilor externe în direcția eficientizării aranjamentelor instituționale; stabilitatea vechilor aranjamente naționale și rezistența la schimbare; oportunități și amenințări interne în eficientizarea aranjamentelor; percepții interne și externe asupra eficienței și eficacității configurației și rezultatelor politico-instituționale etc.).

În Franța, rezultatele integrării au fost vizibile pe parcursul dezvoltării structurilor europene, acest stat devenind unul dintre cei mai activi actori ce și-au asumat obiectivul aprofundării cooperării și a integrării europene (Sidjanski 2010, 362). Domeniile vizate au fost Politica Agricolă Comună, Politica Externă și de Securitate Comună, Uniunea Economică și Monetară și cel al guvernantei economice. De asemenea, Franța a avut o contribuție importantă în privința reformelor incluse în Tratatul de la Lisabona.

Eficientizarea aranjamentelor instituționale a fost influențată în ultimii ani de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona și de rolul crescut acordat de acesta parlamentelor naționale. În ceea ce privește experiența franceză din trecut cu privire la consolidarea aranjamentelor instituționale pe problematica europeană, trebuie remarcat în primul rând faptul că procesul de „construcție europeană” tinde să înlocuiască coordonarea intraadministrativă, bazată pe ierarhie, cu o

³⁴ *Actul din 8 octombrie 2010 privind cooperarea Consiliului de Miniștri cu Seimul și cu Senatul în afaceri privind UE.*

formă alternativă care tinde să se bazeze mai mult pe rețele de negociere. Fiecare departament, fiecare cabinet ministerial sau funcționar public influențează din ce în ce mai mult procesul de înfăptuire a politicilor comunitare, interesele acestor rețele sectoriale fiind împletite cu cele ale politicienilor aleși (de la nivel local, național sau european), funcționari publici (de la Comisie, alte state membre sau a administrație locală) și reprezentanți ai grupurilor de interese” (Lequesne 1996, 115). Acest proces de tip rețea a condus în timp la o coordonare mai bună la nivelul ministerelor, contribuind la o conturare mai eficientă și mai relevantă a poziției naționale.

În al doilea rând, trebuie avut în vedere faptul că Legea 103/2008 a jucat un rol semnificativ în creșterea puterii Parlamentului în sistemul de coordonare a afacerilor europene, schimbând raportul de putere dintre Guvern și Parlament. Principalele elemente de schimbare au constat în implicarea Parlamentului în procesul de monitorizare a principiului subsidiarității și în crearea de mecanisme prin care cele două Camere ale Parlamentului se pot opune adoptării actelor europene. Revizuirea Constituției din 2008 a condus, de asemenea, la perfecționarea mecanismului prin instituirea unei comisii pentru afaceri europene în cadrul fiecărei camere parlamentare. Mai mult decât atât, este stipulată obligativitatea guvernului de a trimite parlamentului „proiectele de acte legislative europene și celelalte proiecte sau propuneri de acte ale UE” (Constituția Franței, art. 88, alin. 4), acest lucru conducând la o creștere a controlului parlamentar asupra procesului de coordonare a afacerilor europene.

Se observă că Parlamentul Franței începe să își dezvolte poziția de actor activ în domeniul coordonării afacerilor europene la nivel intern, dar și la nivelul UE, prin implicarea sa în procesele decizionale. Aceste modificări ale aranjamentelor instituționale de coordonare a afacerilor europene contribuie la o creștere a eficienței și eficacității sistemului în ansamblul său.

Funcționarea sistemului de coordonare a afacerilor europene este facilitată și de prezența unor unități specializate pe problematica europeană în toate ministerele, alcătuirea SGAE din experți detașați din cadrul tuturor ministerelor, dar și prin menținerea unei comunicări permanente între SGAE și Reprezentanța permanentă a Franței la UE. În ceea ce privește rata de absorbție a fondurilor europene, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Franța a atins un nivel de 41.6% din fondurile care i-au fost alocate pentru perioada 2007 – 2013 (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012).

În Germania, sistemul de coordonare a afacerilor europene nu a suferit modificări semnificative de-a lungul istoriei. Pornind de la ideea că primele Comunități au reprezentat proiecte economice, Ministerul Federal al Economiei a devenit punctul central de coordonare și a fost făcut responsabil de coordonarea operativă de zi de zi privind afacerile europene, iar Ministerul Federal al Afacerilor Externe de formularea direcțiilor de integrare europeană ale Germaniei (Hüttmann 2007, 41). Odată cu „europenizarea” majorității dintre politicile naționale, fiecare minister federal și-a dezvoltat propria structură de

gestionare a problemelor europene, prin care și-a stabilit relații puternice directe cu UE în propria arie de expertiză (Wessels și Rometsch 1996, 87-88; Beichelt 2007b,6). Un principiu important al sistemului de coordonare a afacerilor europene în Germania, care s-a consolidat de-a lungul timpului, este cel potrivit căruia poziția referitoare la un proiect al UE este adoptată la nivelul cel mai jos posibil al ierarhiei ministeriale (Hüttmann 2007, 42; Beichelt 2007b, 8), doar în cazul unor divergențe între ministere, făcându-se apel la „șefii” ministerelor de resort.

Datorită descentralizării sistemului de coordonare a afacerilor europene în Germania și a complexității acestui sistem ce implică politicieni și funcționari publici din diferite unități de decizie și de la mai multe niveluri, acesta a fost adesea acuzat, atât din interior, cât și din exterior (de la nivelul instituțiilor UE sau al celorlalte state membre), că este prea fragmentat, prea încet, lipsit de coerență, eficiență și eficacitate în formularea pozițiilor Germaniei la Bruxelles și că nu oferă suficient sprijin politic în cazul conflictelor de opinie. Partenerii europeni ai Germaniei trebuie să se confrunte de multe ori cu poziții divergente venite din partea Germaniei, care sunt greu de luat în calcul. Există numeroase presiuni din partea partenerilor din UE în direcția eficientizării, dar, în același timp, sistemul administrativ german se dezvoltă în conformitate cu modelul UE de guvernare multi-nivel (Wessels și Rometsch 1996, 87-88, 97-99). În plus, procesul de elaborare a politicii germane în raport cu UE este unul predominant tehnocratic, care presupune o participare efectivă redusă a publicului, partidelor politice și a Bundestag-ului (Beichelt 2007b,1). De-a lungul timpului au existat presiuni exercitate de UE prin procedurile de încălcare a dreptului UE intentate de Comisia Europeană împotriva Germaniei referitoare la transpunerea defectuoasă în legislație națională a directivelor UE (Wessels și Rometsch 1996,94).

Din anii 2000, au început reforme la nivel intern pentru a contracara percepția generală privind efectele negative ale fragmentării politicii europene a Germaniei cauzate de sistemul aparent complicat de coordonare a afacerilor europene. O primă reformă a constat în consolidarea structurilor de coordonare a afacerilor europene în cele două ministere lider, prin crearea de divizii ce au sarcini mai mult sau mai puțin diferențiate. O altă reformă a constat în stabilirea unei președinții permanente a Comisiei Secretarilor de Stat pentru Afaceri Europene (Beichelt 2007b,7-8) în persoana Ministrului de Stat responsabil pentru Europa din cadrul Ministerului Federal al Afacerilor Externe, având ca vice-președinte un secretar de stat din Ministerul Federal al Economiei și Tehnologiei. Secretariatul general este asigurat de Grupul de Coordonare privind Afacerile Europene din cadrul Departamentului pentru Afaceri Europene al Ministerului Federal al Afacerilor Externe.

În ceea ce privește rata de absorbție a fondurilor europene, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Germania a atins un nivel de 52.3% din fondurile care i-au fost alocate pentru perioada 2007 – 2013 (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012).

Pentru Marea Britanie, transpunerea impresionantului volum de legislație europeană a constituit o provocare vis-a-vis de sistemul politico-instituțional britanic, atât din cauza percepției interne asupra naturii reglementărilor europene, cât și din considerente care privesc tradiția RU de a limita cât mai mult intervențiile în mediul privat. Cu toate acestea, RU se conformează normelor europene, iar adoptarea acquis-ului Uniunii se traduce și în implementarea sa efectivă, motiv pentru care statul britanic este acuzat de mai puține încălcări ale dreptului UE decât alte state promotoare, la nivel declarativ, ale unei integrări mai profunde. De aceea, din punct de vedere al costurilor și beneficiilor, sistemul britanic de coordonare al afacerilor europene este perceput atât la nivel intern, cât și la nivel extern, ca fiind unul extrem de eficient, politicile și programele europene fiind adaptate nevoilor specifice la nivel național, regional sau local. În orice caz, publicului britanic îi sunt aduse la cunoștință, dincolo de beneficiile economice pe care le comportă statutul de membru al UE, faptul că Uniunea se remarcă și printr-o serie de așa-numite eșecuri, fiind inițiate dezbateri despre suveranitate, identitatea și interesele naționale, precum și despre legitimitatea, eficiența sau eficacitatea intervențiilor UE. La nivel extern, dincolo de admirația față de sistemul britanic de coordonare a afacerilor europene, RU este perceput ca fiind un actor puternic, prea puțin dispus la negocieri și înclinat către aranjamente de tipul opt-out (Schmidt 2006). În ceea ce privește rata de absorbție a fondurilor europene, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Marea Britanie a atins un nivel de 50.3% din fondurile care i-au fost alocate pentru perioada 2007 – 2013 (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012).

În cazul Spaniei, aranjamentele instituționale de coordonare a afacerilor europene au fost impulsionate și din interior, dar și din exterior. Astfel, procesul de integrare a condus nu numai la o serie de modificări instituționale la nivelul administrației centrale (de exemplu, crearea comisiilor intra și interdepartamentale pentru managementul afacerilor europene), ci și la schimbarea unor proceduri de lucru și procese în cadrul multor unități ministeriale (Noferini, Beltran, Nouvilas 2010, 15). Mai mult, adoptarea și adaptarea la acquis-ul comunitar s-a suprapus, la începutul anilor 90, cu alte procese de reformă instituțională și administrativă deja existente/demarate ce aveau implicații în sfera afacerilor europene, precum accelerarea redistribuirii competențelor între nivelul central și cel regional, respectiv crearea unor departamente și organisme administrative pentru gestionarea problematicilor sectoriale și care nu fuseseră anterior prevăzute la respectivele niveluri. Astfel, deși în literatura de specialitate se acreditează, în general, ideea că integrarea europeană (în special după Tratatul de la Maastricht) a avut un impact negativ asupra diviziunii verticale și orizontale a puterii în Spania, ea a determinat și o eficientizare instituțională prin definirea mai clară a competențelor unor organisme (Conferința Inter-Ministerială pentru UE, de exemplu) sau crearea altora noi (Basabe Lloréns 2003, 24).

Din perspectiva vizibilității rezultatelor obținute, Spania este unul dintre actorii cei mai activi din cadrul UE pe anumite probleme precum cetățenia europeană, politica de coeziune, politica socială, politica economică și monetară etc., având o rată bună de transpunere a legislației comunitare în plan intern, literatura de specialitate fiind de acord asupra faptului că, pe parcursul integrării europene a Spaniei, s-a observat o adaptare ușoară a Guvernului și a administrației publice la procedurile și cerințele instituționale ale CE/UE (Basabe Lloréns 2003,5). Din punct de vedere al percepției la nivel intern, procesul de integrare europeană și cel de democratizare au fost strâns legate, experiența iberică ilustrând modul în care succesele economice mobilizează opinia publică. Aderarea Spaniei la CE a fost larg susținută de opinia publică tocmai datorită așteptărilor privind îmbunătățirea situației economice și a nivelului de trai. Cum până acum beneficiile au fost clare (sub forma fondurilor structurale, cel puțin) și mult mai mari raportat la costuri, nivelul de susținere/aprobare a UE în rândul spaniolilor a fost mare în mod constant (Royo 2007, 689). Pe lângă opinia publică, aderarea Spaniei la CE a fost susținută și de cei mai importanți actori din societate: armata, Biserica Catolică, partidele politice și sindicatele. De aceea, cazul spaniol este cunoscut atât pentru existența unui larg consens la nivelul scenei politice și al opiniei publice față de aderarea la CE și apoi față de procesul de integrare, cât și pentru lipsa dezbaterii în cadrul societății cu privire la integrarea europeană. Acest consens istoric cu privire la integrarea europeană se păstrează și astăzi în rândul elitelor politice și economice spaniole, care o consideră în general un beneficiu, acordându-i o susținere de peste 90% (motivată și de faptul că respectivele elite consideră că interesele Spaniei sunt luate în calcul în procesul de luare a deciziei în UE și susțin de asemenea ideea europenizării unor domenii precum politica externă, protecția socială și chiar impozitarea) (Jerez Mir et al. 2010, 35-36, 51).

În ceea ce privește rata de absorbție a fondurilor europene, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Spania a atins un nivel de 48.4% din fondurile care i-au fost alocate pentru perioada 2007 – 2013 (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012).

În Polonia, eficientizarea aranjamentelor instituționale în coordonarea afacerilor europene a fost influențată nu doar de presiunile politice interne, ci și de presiunile exercitate de către UE prin sistemul de recompense și sancțiuni utilizat pentru a determina încheierea la timp și în bune condițiuni a negocierilor (Jakubek 2006, 3). Prin mimetism, s-au copiat de multe ori soluții instituționale de la nivelul UE sau al altor state membre (Bouquet 2004/2005, 46), astfel încât, deși modificările au avut loc într-o perioadă de timp relativ scurtă, rezistența la schimbare nu a fost una puternică, la acesta contribuind și faptul că sistemul instituțional național era destul de puțin dezvoltat (Dimitrova, Maniokas 2004, 17).

Astfel, deși în perioada de preaderare au existat o serie de probleme interne ce au dus la tergiversarea eficientizării aranjamentelor instituționale atât la nivel național, cât și la nivel european, funcționarea instituțiilor poloneze în coordonarea afacerilor europene este considerată acum eficientă și eficace, mai

ales prin prisma realizărilor Poloniei din ultimii ani privitor la rata de absorbție a fondurilor europene, dar și ca urmare a realizărilor din perioada în care Polonia a deținut președinția Consiliului UE (de exemplu, semnarea Tratatului de Aderare al UE cu Croația; crearea unui sistem unitar de patente la nivelul UE; adoptarea unui pachet de șase legi - *six-pack agreement* - în ceea ce privește guvernarea economică a UE) și, nu în ultimul rând, prin prisma unei participări active constante a Poloniei în dezbaterile instituțiilor europene (cf. paginii web oficiale a președinției poloneze a Consiliului UE – www.pl2011.eu). Rezultatele obținute de Polonia au impact pozitiv și asupra percepției la nivel intern asupra UE, la începutul anului 2012, 75% dintre cetățenii Poloniei susținând în continuare statutul de membru în UE.

Printre factorii stimulatori referitori la creșterea eficienței și eficacității, regăsim (pentru perioada anterioară aderării) angajarea de personal bine pregătit în structurile de profil, activitatea performantă a comitetelor de coordonare sectoriale și centrale, implicarea instituției primului-ministru, fapt care a condus la centralizarea coordonării și controlului (Zubek 2005). Pentru perioada ulterioară aderării, centralizarea coordonării la nivelul guvernului, situație recunoscută și aprobată prin documente normative, și susținerea acestuia printr-un sistem bine definit de programare strategică a activităților (European Environment Agency 2011, 41-42) au contribuit și ele la o bună coordonare a afacerilor europene.

În ceea ce privește rata de absorbție a fondurilor europene, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Polonia a atins un nivel de 51.3% din fondurile care i-au fost alocate pentru perioada 2007 – 2013 (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012).

(B.8.) Conflicte interinstituționale (tipuri de conflicte, instituții implicate, modalitatea de rezolvare)

În Franța, conflictele instituționale în domeniul coordonării afacerilor europene existau cu precădere între Parlament și Guvern. Una dintre cele mai importante cauze care a condus la apariția acestor conflicte are legătură cu rolul scăzut al Parlamentului în coordonarea afacerilor europene. Acest fenomen se manifesta cu precădere înainte de anul 1978, când guvernele franceze puneau în aplicare directivele europene prin decrete, fără utilizarea mecanismului de legiferare a lor de către Parlament. Rutinizarea acestei tensiuni a condus la izbucnirea unui conflict explicit în anul 1978 atunci când Adunarea Națională a refuzat să aprobe un proiect de lege al Guvernului de transpunere a unei directive pentru taxa europeană pe valoarea adăugată (Rizzuto 2004, 126).

Modificarea raportului dintre Guvern și Parlament în domeniul afacerilor europene a fost determinată de măsurile luate în acest sens de către instituția legislativă și nu rodul dorinței executivului de a implica parlamentul. În acest sens, Rizzuto spune că „(...) a fost presiunea Parlamentului cea care a forțat guvernul să introducă articolul 88-4 din Constituție, în 1992, prin care se conferea Parlamentului dreptul constituțional de a se implica în procesul decizional european. În cele din urmă, Parlamentul a făcut presiuni cu succes

asupra Guvernului pentru ca acesta, în 1999, să modifice articolul 88-4 astfel încât Parlamentul să acopere toate aspectele UE. Cu alte cuvinte, toate propunerile formulate în cadrul pilonilor interguvernamentali [structură abolită prin Tratatul de la Lisabona – n.a.] trebuiau trimise Parlamentului. Guvernul furniza, de asemenea, Parlamentului orice alte documente elaborate de către o instituție a UE” (Rizzuto 2004, 127).

Constatăm astfel că sistemul de coordonare a afacerilor europene a suferit transformări semnificative de-a lungul timpului, cele mai importante fiind cele referitoare la implicarea Parlamentului. Ultimele modificări aduse în anul 2008 contribuie la o echilibrare a balanței de putere dintre Parlament și Guvern, diminuând astfel potențialul de conflict.

În Germania, apar conflicte între ministere (de exemplu conflicte socio-economice între ministerul economiei și ministerul muncii sau diferite sindicate, conflicte privind mediul înconjurător între ministerul economiei și ministerul mediului, conflicte privind securitatea internă și exercitarea drepturilor politice/omului între ministerul justiției și ministerul afacerilor externe pe teme ca mandatul european de arestare, sau între ministerul de interne și ministerele justiției și afacerilor externe pe motivul stabilirii unor standarde de securitate internă mai ridicate etc.), dar și între membrii Bundestag-ului sau aceștia și Guvernul Federal sau aceștia și membrii Bundesrat-ului, între diferite grupuri de interese și, nu în ultimul rând, între guvernele landurilor și Guvernul Federal sau între interesele landurilor și cele federale - conflicte centru-periferie între diferite sectoare industriale și între diferite regiuni ale Germaniei/landuri (cf. Beichelt 2007b, 12-13). Principalele foruri de mediere sunt Comisia Secretarilor de Stat pentru Afaceri Europene și, ca for de ultimă instanță, Cancelaria federală și ședința de guvern pe subiecte legate de UE.

La nivelul Guvernului Marii Britanii, Ministerul de Justiție a elaborat „Dispute Resolution Commitment”³⁵ în 2011 (care înlocuiește un document similar din 2001), obiectivul fiind prezentarea unor procedee flexibile, creative și constructive de soluționare a conflictelor: negocierea, medierea, arbitrajul (cf. paginii web oficiale a Ministerului de Justiție). În orice caz, în practica britanică și în majoritatea acordurilor sau regulamentelor scrise din RU se apreciază/precizează necesitatea păstrării confidențialității dezbatelor legate de soluționarea conflictelor astfel încât acestea să nu ajungă la marele public. Practica este aceea ca declarațiile oficiale să se facă după ce s-au clarificat termenii conflictului și s-a luat o decizie, considerând, de la sine înțeles, că este vorba despre conflicte pur instituționale legate de înțelegeri diferite ale căilor de rezolvare a problemei aflate în discuție.

În Spania, cooperarea dintre actorii interni a cunoscut momente tensionate. De exemplu, au apărut conflicte între ministere, în special cu privire la managementul fondurilor structurale și al programelor UE. De asemenea, trasarea și finanțarea unor politici UE au cauzat rearanjări interne în cadrul

³⁵ Angajament privind soluționarea litigiilor.

sistemului politico-administrativ spaniol, având ca rezultat supradimensionarea unor departamente tehnice și politizarea lor (Basabe Lloréns 2003, 23).

Și alte vechi aranjamente naționale au fost afectate de integrare, cel mai semnificativ caz în care s-a manifestat rezistența la schimbările instituțional-administrative impuse de parcursul european al Spaniei fiind cel al delimitării competențelor între Guvernul central și Comunitățile Autonome. Conform Constituției din 1978, statul spaniol este structurat din punct de vedere teritorial în 17 Comunități Autonome (CA) și 50 de provincii (Constitucia Spaniei, art. 137). Comunitățile autonome spaniole au grade variate de putere, doar unele dintre ele bucurându-se de autonomie politică reală, în timp ce majoritatea au în general autonomie administrativă (Closa, Heywood 2004, p. 84). După aderarea Spaniei la Comunitățile Europene, CA au pierdut progresiv competențe în favoarea statului ce gestionează respectivele domenii - precum agricultură, pescuit, politică industrială, mediu, transport etc. – în raportul Spaniei cu UE. A fost necesară o acțiune de „căutare” a unor modalități de compensare/participare a CA la afacerile europene. Țara Bascilor, de exemplu, și-a deschis o Reprezentanță la Bruxelles după aderarea Spaniei la Comunitățile Europene în 1986, Guvernul central i-a contestat legalitatea pe motiv că subminează unitatea politicii externe a statului spaniol, dar, cum din Constituție lipseau prevederi care să interzică o relație directă a CA cu Comunitățile Europene, Curtea Constituțională spaniolă a fost aceea căreia i-a revenit rolul de a identifica posibile competențe pentru CA și de a le delimita de cele ale statului/Guvernului central. Astfel, prin Decizia Curții Constituționale nr. 252/1988 cu privire la conflictele (de competențe) ce pot apărea între Guvern și Comunitățile Autonome din aplicarea dreptului comunitar în Spania, s-a stabilit principiul non-alterării sistemului intern de distribuție a competențelor între Stat și Comunitățile Autonome ca urmare a aderării Spaniei la Comunitățile Europene. Mai mult, tot prin decizie a Curții Constituționale, s-a stabilit dreptul CA de a avea relații directe cu Comunitățile Europene, inclusiv deschiderea de birouri regionale la Bruxelles, fără a submina însă politica externă unitară a statului spaniol (Amezcuca 2008, pp. 206-210). O altă decizie din 1995 permitea Comunităților Autonome să ia parte la activități desfășurate în afara statului spaniol, cu anumite condiții: ca acestea să nu creeze obligații față de state terțe (nici la nivelul regional, nici la cel al guvernului central) și să nu submineze politica externă (unitară) a statului. Soluțiile Curții Constituționale nu au alterat în mod fundamental echilibrul decizional dintre Guvernul central și Comunitățile Autonome, însă a favorizat capacitatea acestora pentru reprezentare și lobby la nivelul UE (în prezent toate cele 17 regiuni autonome spaniole dețin un Birou de informare/reprezentanță la Bruxelles). În concluzie, regiunile autonome pot influența deciziile politice cu privire la UE mai mult indirect, prin guvernul central și negocierile cu acesta (Closa, Heywood 2004, 89, 92).

Din 1988 funcționează (și se reunește în mod regulat) Conferința Sectorială

privind Afacerile Europene³⁶ cu rolul de a identifica problematica în care este necesară participarea CA la procesul comunitar. Ea reunește reprezentanții Guvernului central și ai guvernelor celor 17 CA. În plus, în timp, s-au dezvoltat diverse mecanisme de coordonare a afacerilor europene la nivel regional, fie prin Secretariatul de Stat pentru UE din Ministerul de Externe, fie prin comitetele interministeriale precum Comisia Guvernamentală de la nivel central (Closa, Heywood 2004, p. 86). În orice caz, este discutabilă durabilitatea soluțiilor constituționale și politice identificate, deoarece conflictele între guvernul central și Comunități Autonome precum Catalonia și Țara Bascilor sunt recurente, dimensiunea gestionării afacerilor europene constituind doar pretext ocazional pentru astfel de situații.

În Polonia, delimitarea competențelor între executiv și legislativ în coordonarea afacerilor europene este mai bine conturată după ce, în ultima perioadă, prin adoptarea unei întregi serii de acte legislative și regulamente, s-a reușit clarificarea unei situații confuze (neclarități și suprapuneri ale atribuțiilor) ce generase în ultimii ani conflicte interinstituționale semnificative, dintre care amintim:

- 2005: conflict între Senat și Guvern privind competența Senatului de a-și exprima opinia cu privire la poziția Guvernului, considerându-se că exprimarea opiniei ar reprezenta o modalitate de control a Senatului asupra Guvernului, controlul fiind rezervat exclusiv Seimului. În această situație, Tribunalul Constituțional a decis că Senatul are dreptul de a-și exprima opinia cu privire la poziția Guvernului, devenind astfel egal din acest punct de vedere cu Seimul (Fuksiewicz 2011, 10);

- octombrie 2008 – mai 2009: conflict între Primul Ministru și Președintele Poloniei, subiectul fiind determinarea autorității de la nivel central – Președintele sau Primul Ministru – mandată să reprezinte Polonia la reuniunile Consiliului European. În această speță, Tribunalul Constituțional din Polonia a decis următoarele (The Constitutional Tribunal, 2009, 1 – 2): președintele Poloniei, în calitate de reprezentant suprem al Poloniei, poate decide să participe la anumite sesiuni ale Consiliului European, în cazul în care consideră că acest lucru este util în exercitarea atribuțiilor sale de președinte al Poloniei, dar Consiliul de Miniștri decide poziția finală a Poloniei care va fi prezentată la ședințele Consiliului European. În plus, în cazul participării Președintelui Poloniei la o sesiune a Consiliului European, este necesară cooperarea dintre Președinte, Primul Ministru și ministrul competent, pentru a da coerență acțiunilor Poloniei în cadrul UE;

- conflictele interinstituționale care au apărut cel mai frecvent în cazul Poloniei în ceea ce privește coordonarea afacerilor europene erau de natură interministerială, printre cauze numărându-se rivalitățile interinstituționale precum și lipsa încrederii reciproce între diferitele instituții aparținând administrației publice (Dimitrova,

³⁶ Denumirea inițială: Conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

Maniokas 2004, 13). Pentru soluționarea conflictelor au fost create comitetele interministeriale având rolul de a negocia pozițiile Poloniei în raportul cu UE. UKIE este actorul care a ocupat funcția de mediator al conflictelor interministeriale, acesta având menirea de a concilia opiniile divergente ale diferitelor ministere și de a contribui la adoptarea poziției comune a Poloniei în afacerile europene. După 2009, acest rol a fost preluat de către KSE.

Așa cum am arătat și în alte secțiuni, prin intermediul „Act on the cooperation of the Council of Ministers with the Sejm and the Senate in EU affairs” din anul 2004, modificat și completat pe data de 8 octombrie 2010 s-a realizat un grad semnificativ de echilibru interinstituțional, deși atât analiștii, cât și mediul politic polonez, consideră că cea mai bună soluție pentru delimitarea acestor competențe ar fi reprezentată de modificarea Constituției Poloniei (așa cum a sugerat și Tribunalul Constituțional încă din 2005), în sensul introducerii unui capitol special referitor la competențele instituțiilor din Polonia în gestionarea afacerilor europene (Fuksiewicz 2011, 10). În afară de aceste conflicte interinstituționale, printre alte probleme privind afacerile europene care merită a fi semnalate sunt cele din perioada 2009 privind implementarea întârziată a acquis-ului european (cu precădere în domenii delicate) și a proiectelor finanțate din fonduri structurale, fapt care a condus la o rată de absorbție inițială relativ redusă (Kałużyńska, Smyk, Wiśniewski 2009, 113, 481, 493). Administrația centrală a intervenit, însă, în timp util, fiind recuperate decalajele inițiale; astfel, în septembrie 2012 Polonia absorbise 77.4% din suma alocată pentru exercițiul financiar 2007-2013³⁷.

(B.9.) Facilitarea cadrului participativ și consultativ cu părțile interesate (modalitatea de consultare publică, implicarea factorilor interesați, accesul la informațiile de interes public).

În ceea ce privește cooperarea dintre grupurile de interese și stat, Franța și-a consolidat la începutul anilor '90 această dimensiune. Astfel, trebuie remarcată inițiativa Ministrului pentru Afaceri Europene Edith Cresson, care în anul 1988 a înființat „grupurile de mobilizare” ce asigurau schimbul de informații dintre grupurile de interese, oficiali și miniștri la nivel național (Mazey și Richardson 2002, 49-50). În prezent, pe lângă procedurile clasice de participare cetățenească, SGAE încurajează constant participarea activă a cetățenilor, asociațiilor și diferitelor grupuri de interese în procesele de consultare publică de la nivel european, având disponibilă o listă actualizată a tuturor consultărilor publice desfășurate la inițiativa Comisiei Europene. Transparența este asigurată și prin aceea că răspunsurile elaborate de către autoritățile franceze în cadrul proceselor de consultare publică desfășurate de către Comisia Europeană, sunt făcute cunoscute celor interesați³⁸.

În Germania, accesul liber la informații de interes public este garantat de Constituția Federală, publicul putând participa și la ședințele plenare ale

³⁷ www.funduszeuropejskie.gov.pl.

³⁸ Conform paginii web a Secretariatului General pentru Afaceri Europene.

Bundestag-ului. Prin Biroul de Presă și Informare al Guvernului Federal, cetățenii și mass media sunt informați și în legătură cu activitățile curente ale guvernului în materie de afaceri europene. Consultările publice ale instituțiilor germane cu privire la probleme ce vizează afacerile europene sunt însă un element de noutate în sistemul german de coordonare a afacerilor europene și au loc foarte rar, fiind de cele mai multe ori organizate ad-hoc. Atunci când consultările sunt cerute în mod expres de UE, ministerele sunt obligate să organizeze astfel de dialoguri, dar implicarea efectivă a factorilor interesați este încă scăzută. La nivelul Bundestag-ului, ședințele Comisiei pentru Afaceri Europene și a celorlalte comisii care se ocupă de chestiuni legate de UE sunt în mod obișnuit închise publicului, dar membrii comisiilor pot hotărî să le facă publice și chiar să cheme experți externi pentru consultare (Chabanet, Trechsel 2011, 76, 79).

În Marea Britanie, fiecare structură implicată în coordonarea afacerilor europene beneficiază de mecanisme de consultare, atât formală, cât și informală, cu părțile interesate, în ultima vreme fiind făcute eforturi pentru reconcilierea diferitelor interese. Se observă deja existența rețelelor prin care se încearcă reprezentarea adecvată a diferitelor grupuri. La nivelul executivului central există chiar și un Cod de practică privind procedura de consultare care stabilește un set de standarde comune: de exemplu, stabilirea unui calendar precis și realist pentru consulare, identificarea corectă a părților interesate, accesibilitatea limbajului în care este transmisă informația și liberul acces la informații, evaluarea feedback-ului primit, sfaturi pentru părțile consultate în vederea maximizării inputului acestora. Noul Ghid privind consultarea, aplicabil din toamna anului 2012, insistă asupra procedurilor online de consultare.

În Spania, participarea publică a cetățenilor la afacerile europene se poate realiza în mod direct doar prin câteva modalități: de exemplu, prin participarea la referendumuri consultative cu privire la diverse chestiuni politice de importanță deosebită (Constituția Spaniei, art. 92) sau prin participarea la alegerile pentru PE. Prezența la vot pentru alegerile europene a fost constant bună, atât pentru că spaniolii sunt europeniști, dar și pentru că, de regulă, alegerile europene sunt cuplate cu cele regionale, locale etc. La referendumul din 2005 privind ratificarea Tratatului instituind o Constituție pentru UE, procentul celor în favoarea ratificării a fost 76, ilustrând deci gradul înalt de aprobare a acelei inițiative în rândul cetățenilor, precum și angajamentul spaniolilor pentru o Europă mai puternică și mai integrată. În același timp însă, la referendum au participat doar 42% din cei cu drept de vot, marcând cea mai scăzută prezență la un scrutin de după instalarea democrației în 1977. Ratificarea Tratatului de la Lisabona, nu a creat nici ea emoții, toate forțele politice pledând în acest sens. În ceea ce privește accesul la informațiile de interes public, dincolo de drepturile formale recunoscute de către Constituție, Raportul *E-Government Survey 2012* al Organizației Națiunilor Unite poziționează Spania în rândul așa-numiților „lideri emergenți în dezvoltarea e-guvernării” (locul 23 la nivel mondial), după o evaluare a calității și cantității informației cu caracter administrativ, a procedurilor online și a posibilității comunicării prin e-mail, puse la dispoziție de Guvern prin platforme specializate precum <http://datos.gob.es/datos/>

(E-Government Survey 2012, 12).

În Polonia, dreptul privind accesul la informații al cetățenilor este prevăzut în Articolul 61 al Constituției. Astfel, cetățenii au dreptul de a obține informații cu privire la activitățile autorităților publice, precum și cu privire la persoane care dețin funcții publice. Dreptul de acces la informații se poate materializa prin accesul cetățenilor la documente de interes public, dar și prin participarea la diferitele ședințe ale autorităților publice. În anul 2001, Seimul a adoptat Actul privind Accesul la Informațiile Publice, impactul său fiind însă neclar, deoarece presupune doar accesul cetățenilor la informații, nu și participarea și consultarea acestora (Rose-Ackerman 2006). Astfel, deși participarea publică este oarecum reglementată din punct de vedere normativ, practica indică, însă, un nivel destul de redus al implicării efective a cetățenilor sau grupurilor interesate. Nu există însă prevederi legale care să presupună trimiterea propunerilor actelor legislative părților interesate, iar regulamentele ministerelor pot fi emise fără notificarea sau consultarea prealabilă a părților interesate. Trebuie remarcate totuși Programele Operaționale pentru Societatea Civilă, obiectivul central al acestei inițiative fiind acela de a iniția și de a consolida inițiativele civice în colaborare cu organizațiile non-guvernamentale (cf. www.pozYTEK.gov.pl, portalul Departamentului de Utilitate Publică al Ministerului Muncii și Politicilor Sociale).

Unul dintre principalele mecanisme menite să asigure participarea publică a societății civile, a ONG-urilor și a guvernelor locale este reprezentat de Consiliul privind Activitățile de Utilitate Publică, creat în anul 2003 și format din reprezentanți ai autorităților publice centrale și locale, precum și ai organizațiilor non-guvernamentale, uniunilor, asociațiilor profesionale. Printre activitățile Consiliului se numără emiterea de opinii cu privire la diferite acte legislative, emiterea de opinii cu privire la diferite activități de utilitate publică, precum și cu privire la delegarea acestora către ONG-uri sau cu referință la elaborarea unor mecanisme de diseminare a informațiilor, emiterea de opinii cu privire la proiecte de lege ale guvernului vis-a-vis de beneficiul public etc³⁹.

În plus, ministerele pot crea grupuri de lucru *ad-hoc*, consilii sau comisii, acestea fiind organizate de reprezentanții ministerelor, grupuri de experți, reprezentanți ai societății civile și organizații non-guvernamentale. Există de asemenea instituția audierilor publice, aceasta referindu-se la faptul că Guvernul este obligat să publice programul activităților legislative o dată la șase luni. În cazul existenței unui interes al cetățenilor, organizațiilor, ONG-urilor față de o anumită lege, sunt organizate audieri publice din dorința de a se lua în considerare opiniile factorilor interesați (Chabanet, Trechsel 2011, 153 - 155).

³⁹ www.pozYTEK.gov.pl.

3.3. Designul instituțional de coordonare a afacerilor europene în Danemarca și Lituania⁴⁰

(A) Considerații generale privind forma de organizare a statului și raporturile de putere. Detalierea raportului Parlament - Guvern (distributia competențelor și poziția fiecărei instituții în configurația puterilor în stat) și a rolului președintelui (sau al Casei Regale). Actul legislativ fundamental al Regatului Danemarcei îl reprezintă Constituția intrată în vigoare pe 5 iunie 1953. Danemarca este o monarhie constituțională, coroana fiind moștenită de bărbați și femei în conformitate cu regulile stabilite în Actul Danez de succesiune din 27 martie 1953 (Constituția Danemarcei, Partea I, Secțiunea 2). Analizând poziția executivului și a legislativului în configurația puterilor în stat, se observă faptul că Parlamentul (Folketing) are o structură unicamerală, iar printre atribuțiile acestuia se regăsesc: exercitarea puterii legislative în stat (elaborarea legislației), alegerea Regelui și stabilirea succesiunii în situațiile în care nu există succesor la tron, iar tronul este vacant, deciderea anuităților pentru Rege și Regină, dar și orice alte competențe atribuite prin Constituție (Constituția Danemarcei, Partea I, Secțiunea 3, 9, 10). Guvernul exercită funcția executivă, ocupându-se de gestionarea afacerilor interne și externe, având, de asemenea, atribuții în ceea ce privește pregătirea legislației (Constituția Danemarcei, Partea a III-a). Regele deține autoritatea supremă în stat, în conformitate cu prevederile Constituției, autoritate pe care și-o exercită prin intermediul miniștrilor. Regele numește și demite din funcție Primul Ministru și ceilalți miniștri, prezidează Consiliul de Stat și reprezintă Regatul Danemarcei în relațiile internaționale, dar poate și propune Parlamentului legi și rezoluții (Constituția Danemarcei, Partea a III-a, Secțiunile 12, 14, 17, 19).

Un prim aspect de remarcat în relația dintre Parlament și Guvern este reprezentat de principiul conform căruia guvernul nu poate să rămână la putere în cazul în care Parlamentul exprimă un vot de neîncredere. Constituția specifică de asemenea faptul că Parlamentul poate exprima un vot de neîncredere la adresa unui ministru anume sau la adresa Primului Ministru (Constituția Danemarcei, Partea a III-a, Secțiunea 15). În ceea ce privește controlul Parlamentului asupra Guvernului, Parlamentul poate adresa miniștrilor întrebări verbal sau în scris. În plus, sistemul de comitete al Parlamentului are, printre altele, rolul de a controla administrarea ministerială a legislației, existând, în acest scop, consultări cu diferiții miniștri. Un alt aspect ce merită menționat este cel al echilibrului de putere dintre Parlament și Guvern. Deoarece în Danemarca se folosește sistemul reprezentării proporționale, iar pragul electoral este unul scăzut, de cele mai multe ori guvernele sunt minoritare, neavând în spatele lor adevărate majorități în Parlament. Această situație face ca, în timp, să se fi întărit poziția Parlamentului în raport cu Guvernul deoarece Guvernul trebuie să țină cont de cerințele Parlamentului și să negocieze mai orice pentru a putea obține susținerea politicilor și măsurilor prevăzute în programul de guvernare (Christiansen și Togeby 2004, 8-10). Avem de-a face, deci, cu un parlamentarism puternic.

⁴⁰ Documentare realizată de către Ana-Maria Stăvaru, doctorandă la DRIIE-SNSPA.

Actul legislativ fundamental pentru Republica Lituania este Constituția intrată în vigoare pe data de 25 octombrie 1992. Referitor la poziția executivului și a legislativului în configurația puterilor în stat, trebuie precizat faptul că Parlamentul are o structură unicamerală, reprezentanții fiind aleși pe o perioadă de patru ani. Printre principalele atribuții ale Parlamentului se numără: exercitarea puterii legislative în stat; aprobarea programului de guvernare elaborat de Guvern, înființarea sau desființarea, la propunerea Guvernului, a diferitelor ministere, aprobarea bugetului, exprimarea acordului sau dezacordului privind candidatura Primului Ministru propusă de către Președintele Lituaniei, ratificarea sau denunțarea tratatelor internaționale la care este parte Lituania, analiza problematicei de politica externă a Lituaniei etc (Constituția Lituaniei, Art. 67 – 68). Guvernul exercită funcția executivă, având în același timp și dreptul la inițiativă legislativă. Guvernul asigură administrarea afacerilor interne, coordonarea activității ministerelor și a agențiilor guvernamentale, pregătirea propunerilor de legislație, pregătirea bugetului, dar și stabilirea și menținerea unor relații diplomatice cu alte state și organizații internaționale (Constituția Lituaniei, Art. 94). Președintele Republicii Lituania este șeful statului, având atribuția de reprezentare a Lituaniei, dar și pe cele de numire sau demitere din funcție a primului-ministru. În sfera relațiilor externe și coordonarea afacerilor europene, președintele decide problematica domeniului afacerilor externe, gestionând politica externă împreună cu Guvernul. În plus, președintele semnează tratatele internaționale la care este parte Lituania și le trimite spre ratificare Parlamentului (Constituția Lituaniei, Art. 84).

(B) Variabilele normative ale aranjamentelor (inter)instituționale privind coordonarea afacerilor europene

În cadrul Guvernului Danemarcei, afacerile europene sunt coordonate de către Comitetul pentru Afaceri Externe, acesta asigurând reprezentarea permanentă a Danemarcei în cadrul instituțiilor UE, dar și participarea la reuniunile COREPER. Trebuie avut în vedere și Comitetul UE (Afaceri Externe), ai cărui funcționari participă la grupurile de lucru ale Consiliului UE. De asemenea, la nivelul fiecărui minister există comitete speciale pentru gestionarea afacerilor europene (Dimitrova și Masterbroek 2006, 11). Din cadrul Parlamentului, principalul actor responsabil cu gestionarea afacerilor europene este Comitetul pentru afaceri europene. Astfel, obiectivul principal al Comitetului este acela de a realiza controlul parlamentar al activității Guvernului danez în domeniul afacerilor europene. Mecanismul principal prin intermediul căruia se asigură această formă de control constă în faptul că, mandatul cu care se prezintă miniștrii la reuniunile Consiliului UE trebuie să fie aprobate de Comitetul pentru Afaceri Europene. În cazul în care un mandat este refuzat, Guvernul trebuie să modifice sau să adapteze mandatul înainte de a-l prezenta din nou în fața Comitetului. De asemenea, Guvernul este obligat să informeze permanent Comitetul pentru Afaceri Europene în legătură cu propunerile de decizii ale Consiliului UE ce ar putea afecta în mod direct Danemarca sau ce reclama participarea Parlamentului la procesul de implementare. Aria de competențe a Comitetului pentru Afaceri Europene s-a lărgit după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, data

creșterii rolului său în controlul respectării aplicării principiului subsidiarității. În acest sens și în vederea ridicării gradului de supraveghere parlamentară a subsidiarității, Comitetul pentru Afaceri Europene selectează anual 5-10 propuneri legislative ale Comisiei care sunt analizate împreună cu Comitetele sectoriale (Folketinget 2012, 8-17, 21).

Constituția Danemarcei nu conține prevederi cu privire la aranjamentele instituționale necesare pentru coordonarea afacerilor europene. Încă din anul 1973, Comitetul pentru Afaceri Europene din cadrul Parlamentului a avut rolul de a mandata pozițiile de negociere ale miniștrilor în cadrul Consiliului UE, jucând de asemenea un rol central în formularea pozițiilor daneze pentru fiecare dintre conferințele interguvernamentale. Această poziție de putere a Comitetului pentru Afaceri Europene este întărită prin faptul că miniștrii trebuie să își explice poziția atunci când nu respectă mandatul care le-a fost aprobat, dar și prin obligația Guvernului de a notifica Parlamentul în legătură cu orice inițiativă nouă, relevantă pentru Danemarca și care va impune implicarea Parlamentului (Harlow 1999, 12-13). Principala prevedere care stabilește competențele Comitetului pentru Afaceri Europene este inclusă în primul Raport al Comisiei privind Relațiile cu Piața Internă (Market Relations Committee), publicat la data de 29 martie 1973, ce stabilea următoarele: „Guvernul va consulta Comisia privind Relațiile cu Piața din cadrul Parlamentului referitor la politicile europene de importanță majoră” (Auel și Benz 2004, 6-7). Practica instituționalizată la nivelul sistemului arată însă faptul că nu se mai face distincție între problematicile de importanță majoră și celelalte, Guvernul ajungând *de facto* să negocieze cu Parlamentul orice document înainte de a-l prezenta în cadrul Consiliului UE (Auel și Benz 2004, 7).

Sistemul de coordonare a afacerilor europene din Danemarca are un grad ridicat de specificitate, deosebindu-se de aranjamentele din alte state membre, în care principalul actor al sistemului de coordonare este reprezentat de Guvern. Acest sistem și-a asigurat perenitatea datorită eficienței sale, dar un rol major l-a avut și un conflict interinstituțional din anul 1974 între Parlament și Guvern. Sursa conflictului a constituit-o modul în care ministrul agriculturii a reprezentat poziția Danemarcei și a negociat referitor la o înțelegere asupra prețurilor pentru cereale la nivel european în cadrul Consiliului UE din februarie 1973, contestat de către Parlamentul Danemarcei. Mai mult decât atât, Guvernul nu a putut oferi o motivație satisfăcătoare Parlamentului în legătură cu acest subiect, conflictul fiind soluționat prin sporirea atribuțiilor Comitetului pentru Afaceri Europene (la acel moment, Market Relations Committee) în coordonarea afacerilor europene (Auel și Benz 2004, 6-7) ceea ce a eliminat sursa acestuia. Principala consecință a conflictului interinstituțional dintre Parlament și Guvern din anul 1973 a constat în crearea unui sistem unic de coordonare a afacerilor europene, al cărui mecanism central este reprezentat de faptul că miniștrii sunt obligați să respecte mandatele primite de la Parlamentul Danemarcei în ceea ce privește poziția și negocierile din cadrul Consiliului UE. Unicitatea sistemului rezidă în controlul și implicarea ridicată pe care Parlamentul Danemarcei o are în procesul de coordonare a afacerilor europene. Această implicare trebuie privită, așa cum

menționam anterior, în contextul în care guvernele din Danemarca sunt de cele mai multe ori minoritare, neavând susținerea unei majorități a Parlamentului.

Acest sistem de coordonare a afacerilor europene, prin care Comitetul pentru Afaceri Europene aprobă mandatul Guvernului, s-a dovedit a fi până în prezent unul funcțional și eficient, asigurând: o bună coordonare între Guvern și Parlament, continuitatea pozițiilor daneze exprimate la nivel de UE, dar și lipsa unor conflicte interinstituționale semnificative pe problematica europeană. Eficiența acestui sistem unic de coordonare a afacerilor europene este dovedită și de faptul că Danemarca are un grad ridicat de transpunere a legislației europene. Acest lucru poate fi explicat prin faptul că Parlamentul este informat și dezbate viitoarea legislație europeană înainte ca aceasta să fie discutată în Consiliul de Miniștri al UE și să devină legislație europeană, ceea ce facilitează și crește rapiditatea procesului de transpunere ex-post a legislației europene (Dimitrova și Mastenbroek 2006, 14). În ceea ce privește rata de absorbție a fondurilor europene, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Danemarca a atins un nivel de 42.5% din fondurile care i-au fost alocate pentru perioada 2007 – 2013⁴¹. În ceea ce privește consultarea publică privind afacerile europene, în cazul Danemarcei se remarcă accentul ridicat care este pus pe procedura referendumului. Există o serie de momente importante în care au fost organizate referendumuri, cum ar fi aderarea Danemarcei la UE, adoptarea Actului Unic European, adoptarea Tratatului de la Maastricht, adoptarea Tratatului de la Amsterdam și adoptarea de către Danemarca a monedei euro în anul 2000. Astfel, se remarcă accentul ridicat pus pe consultarea populației în momente importante legate de participarea la UE⁴².

Lituania este o republică parlamentară (Constituția Lituaniei, Cap V, Art. 67) în care cel mai important rol în coordonarea afacerilor europene este deținut de către Ministerul Afacerilor Externe, responsabil de supervizarea procesului de pregătire a pozițiilor naționale destinate întâlnirilor din cadrul Consiliului UE (Ministerul de Afaceri Externe al Lituaniei, 2012). Pe lângă acesta, Departamentul Legislație Europeană din cadrul Ministerului de Justiție se ocupă de implementarea legislației europene. De asemenea, în elaborarea pozițiilor naționale sunt implicate ministerele de linie și actori din cadrul societății civile. Aspectele ce țin de UE sunt discutate în cadrul a două forumuri principale – întâlnirile săptămânale ale Comisiei Guvernamentale privind Afacerile Europene, prezidată de Ministrul Afacerilor Externe, și ședințele de Guvern (Ministerul de Afaceri Externe al Lituaniei, 2012). În anumite cazuri, Ministerul Afacerilor Externe poate organiza întâlniri speciale de coordonare atunci când este vorba de aspecte mai sensibile. După ce pozițiile naționale sunt discutate în cadrul Consiliului UE, miniștrii de resort au datoria de a le prezenta în cadrul Comitetelor parlamentare de Afaceri Europene și/sau Afaceri Externe. Toate aceste proceduri privind coordonarea afacerilor europene sunt statuate în decizia nr. 21 a Guvernului Lituaniei din 9 ianuarie 2004. În ceea ce privește

⁴¹ Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012.

⁴² Cf. paginii web a Centrului de Informații despre UE al Parlamentului danez.

rolul Guvernului Lituaniei în coordonarea afacerilor europene, articolele 3 și 4 din Actul constituțional al Lituaniei privind statutul de membru al Lituaniei în UE, prevăd că Guvernul înaintează Parlamentului propuneri privind adoptarea unor acte legislative europene. De asemenea, Guvernul poate adopta decizii sau rezoluții privind adoptarea legislației europene (Constituția Lituaniei, Art. 3-4).

În ceea ce privește competențele Parlamentului în coordonarea afacerilor europene, Actul Constituțional al Republicii Lituania privind statutul de membru al Lituaniei în UE prevede un rol mai degrabă consultativ. Astfel, atunci când Guvernul propune spre adoptare acte europene care reglementează aspecte care intră în competența Parlamentului, Parlamentul trebuie să fie consultat, acesta putând să ofere Guvernului o recomandare cu privire la poziția pe care ar trebui să o adopte Republica Lituania. În acest sens, în cadrul Parlamentului se regăsesc două comitete, Comitetul pentru Afaceri Europene și Comitetul pentru Afaceri Externe, acestea având rolul de a analiza propunerile de adoptare a legislației europene și de a transmite Guvernului opinia lor. La rândul său, Guvernul trebuie să analizeze aceste opinii, ținând sau nu cont de acestea atunci când prezintă poziția Lituaniei în cadrul Consiliului UE (Constituția Lituaniei, Art. 3-4). Deși Constituția Lituaniei a fost actualizată după aderarea la UE, nu se fac referiri explicite cu privire la competențele specifice ale președintelui în coordonarea afacerilor europene. Din perspectiva prevederilor referitoare la competențele generale ale președintelui, putem concluziona că acesta participă la procesul de coordonare a afacerilor europene împreună cu Guvernul Lituaniei, fiind în același timp cel care semnează tratatele cu UE.

Putem sintetiza, astfel, faptul că în cazul Lituaniei, principalul centru de decizie în ceea ce privește coordonarea afacerilor europene este Guvernul. Puterea Parlamentului este una redusă, fiind limitată la un rol mai degrabă consultativ, în care Comitetul pentru Afaceri Europene și Comitetul pentru Afaceri Externe oferă recomandări Guvernului cu privire la mandatul care va fi prezentat în cadrul Consiliului UE.

În ceea ce privește eficacitatea și eficiența aranjamentelor, un element de specificitate în gestionarea afacerilor europene din Lituania este reprezentat de sistemul de management al informațiilor LINESIS, destinat coordonării fluxului de informații și documente europene. O versiune „oglină” a acestui sistem a fost creată pentru a servi partenerilor socio-economici. De asemenea, trebuie menționat și faptul că, referitor la absorbția fondurilor europene, Lituaniei i-a fost alocată pentru perioada 2007 – 2013 suma de 7,3 miliarde de euro. Din această sumă, până la sfârșitul anului 2010, au fost contractate 5 miliarde de euro - reprezentând 68% din alocarea inițială -, iar plățile au fost efectuate pentru 2,1 miliarde, reprezentând un procent de 29 % (KPMG 2011, 31). Astfel, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Lituania a atins un nivel de 60.5% din fondurile care i-au fost alocate pentru perioada 2007 – 2013 (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012), fiind cel mai performant stat din UE în ceea ce privește absorbția fondurilor europene. Fără a pierde din vedere dimensiunea relativ mică a statului

și a alocării financiare, această performanță poate fi explicată, pe de o parte, prin eficiența sistemului de coordonare a afacerilor europene, Guvernul și ministerele de linie gestionând eficient aspectele legate de coordonarea afacerilor europene, ceea ce indică o capacitate administrativă ridicată. Pe de altă parte, un alt factor care a contribuit la performanța obținută în ceea ce privește accesarea fondurilor europene este faptul că Lituania trece printr-un proces de dezvoltare a capacității de evaluare a programelor operaționale, elaborând planuri anuale de evaluare și consolidându-și sistemul de evaluare (Stankaitiene 2009, 17).

Sistemul de coordonare a afacerilor europene în Lituania este încă unul emergent, ceea ce conduce la posibilitatea apariției unor conflicte interinstituționale. Un prim aspect care trebuie clarificat este legat de competențele Parlamentului. Parlamentul dorește în acest moment să dobândească puterea de a aproba mandatele care vor fi susținute de Guvern în cadrul Consiliului UE, însă această propunere a fost privită cu o opoziție destul de puternică de către Guvern. Un alt aspect problematic este legat de faptul că există o tendință de descentralizare a sistemului de coordonare a afacerilor europene, în sensul că ministerele de linie au dobândit o autonomie mai ridicată în gestionarea problemelor legate de afacerile europene care se află în aria lor de competențe, lucru ce poate conduce la apariția unor conflicte interinstituționale (Dimitrova și Maniokas 2006, 10). Din cazul Lituaniei putem reține modalitatea prin care și-a dezvoltat/consolidat *sistemul de evaluare pe patru niveluri*: dezvoltarea capacității individuale de evaluare, a capacității organizaționale, a capacității intraorganizaționale și a capacității societale de evaluare. De asemenea, interesante sunt și cele patru direcții prioritare urmărite, și anume promovarea utilizării rezultatelor evaluării, creșterea calității evaluărilor, dezvoltarea resurselor umane și oferirea de stimulente pentru cei care se specializează în domeniul evaluării (Stankaitiene 2009, 17).

3.4. Designul instituțional de coordonare a afacerilor europene în restul statelor membre (Austria, Belgia, Bulgaria, Cipru, Estonia, Finlanda, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Luxemburg, Malta, Olanda, Portugalia, Republica Cehă, Slovacia, Slovenia, Suedia, Ungaria)⁴³

Austria este o democrație parlamentară, organizată ca republică federală, alcătuită din nouă landuri (Constituția Austriei, art. 1). Sistemul său politic se bazează pe separarea puterilor în stat, puterea legislativă revenind Parlamentului bicameral, format din Consiliul Național și Consiliul Federal, iar puterea executivă Președintelui, ales direct la fiecare șase ani, și Cancelarului, numit de Președinte, cu susținerea majorității Parlamentului. Competențele sunt împărțite între nivelul central și cel al landurilor, dar în ceea ce privește alegerile pentru PE, nivelul federal deține atât atribuțiile legislative, cât și pe cele executive. Instituțiile

⁴³ Culegerea datelor necesare pentru întocmirea analizei acestui grup de state a fost realizată de: Ioana Dodi, Mihail Caradaică (doctoranzi DRIIE-SNSPA), Ioana Borcan și Luiza Soare (masterande la DRIIE-SNSPA). Sistematizarea datelor colectate a fost realizată de către Ana-Maria Stăvaru, doctorandă DRIIE-SNSPA.

federale trebuie să informeze landurile în legătură cu toate aspectele europene care ar atinge sfera de competențe autonome ale acestora sau care ar fi de interes pentru acestea. Dacă o problemă ține de domenii în care puterea legislativă este a landurilor, Guvernul Federal poate nominaliza un reprezentant al acestora pentru a participa la lucrările Consiliului. Deciziile Consiliului European privind o apărare comună a UE necesită adoptarea unei rezoluții de către Consiliul Național și Consiliul Federal. De asemenea, adoptarea unor decizii referitoare la sarcini de menținere a păcii sau la misiuni de managementul crizelor, inclusiv instaurarea păcii, precum și eventuale decizii privitoare la definirea progresivă a unei politici de apărare comune, au nevoie de acordul comun al Cancelarului Federal și al Ministrului Federal al Afacerilor Externe (Constituția Austriei, art. 23).

Instituția coordonatoare în ceea ce privește afacerile europene este Guvernul Federal, prin intermediul Cancelarului, care participă la Consiliul European, și al Ministerului Federal pentru Afaceri Europene și Internaționale, în cadrul căruia există un departament specializat (Ministerul Federal pentru Afaceri Europene și Internaționale 2012). Pe de altă parte, Consiliul Național emite avize referitoare la propunerile legislative europene și organizează dezbateri speciale trimestriale pe problematica europeană. Tot semestrial au loc declarații ale membrilor Guvernului Federal, urmate, de asemenea, de dezbateri (Parlamentul Austriei – Consiliul Național 2012). A existat și în cazul Austriei un conflict instituțional între guvern și președinție legat de participarea la Consiliul European din Corfu din 1994, atât Cancelarul cât și Președintele dorind să reprezinte Austria în cadrul acestuia. Președintele a recunoscut, ulterior, validitatea argumentelor Cancelarului conform cărora, reprezentarea la nivelul UE, nu intra sub incidența atribuției prezidențiale de reprezentare a republicii pe plan extern (Jeřábek 2008, 41-42).

În ceea ce privește fondurile europene alocate pentru perioada 2007 - 2013, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Austria a atins un nivel de 49.3% (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012)

Belgia este o monarhie constituțională bazată pe o democrație parlamentară de tip federal. Puterea executivă este divizată între nivelurile federal, regional și local. Astfel, există trei regiuni cu guverne proprii: Flandra, Valonia și Bruxelles, regiuni care au competențe asupra majorității domeniilor de politici (Constituția Belgiei, Titlul I și Titlul III). Sistemul de coordonare a afacerilor europene este unul complex, având competențe atât nivelul federal, cât și nivelurile regionale și locale (Constituția Belgiei, Titlul IV). Ca urmare a regionalizării politicilor, nivelurile regionale și locale sunt implicate în formularea și reprezentarea poziției Belgiei la nivel european. Astfel, în cadrul Consiliului UE, Belgia poate fi reprezentată atât de ministerul federal cât și de către cel regional, în funcție de modul în care sunt distribuite competențele. Poziția Belgiei în cadrul Consiliului este rezultatul consultării dintre nivelurile federal și regional, pe baza unui acord

de cooperare (Președinția belgiană a Consiliului UE 2012). Afacerile europene sunt coordonate la nivel federal de către Guvernul Federal al Belgiei prin Ministerul de afaceri externe, comerț extern și cooperare pentru dezvoltare. În cadrul acestui minister, Direcția generală de Coordonare și Afaceri europene are ca misiune pregătirea, definirea, reprezentarea, gestionarea poziției Belgiei, precum și monitorizarea afacerilor europene (Serviciul Public Federal Afaceri Externe, 2012).

În ceea ce privește funcționarea sistemului intern de coordonare a afacerilor europene, Belgia este recunoscută la nivel european pentru eficacitatea modelului său de aranjamente instituționale care își dovedește viabilitatea într-un context specific de cooperare multiethnică. Pe de altă parte, sistemul birocratizat și influența grupurilor de interese la nivel național fac ca sistemul formal de coordonare a afacerilor europene să fie complex (Beyers și Bursens 2011). În ceea ce privește fondurile europene alocate pentru perioada 2007 - 2013, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Belgia a atins un nivel de 46.8% (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012).

Bulgaria este o republică parlamentară, în care Adunarea Națională este principalul for legislativ, în timp ce puterea executivă aparține, pe de o parte, Președintelui Republicii, reprezentant al națiunii și al intereselor statului în relațiile internaționale, asistat de Vicepreședinte (ales în același timp, pe același buletin de vot), iar, pe de altă parte, Consiliului de miniștri (Constituția Bulgariei, Art. 1.1, 62.1, 92.1, 105). Conform „Decretului nr. 85 din 17 aprilie 2007 privind organizarea și coordonarea afacerilor UE” (cu amendamente din 27 august 2009 – Decretul nr. 212), responsabilitățile în domeniul afacerilor europene revin exclusiv executivului. Conform amendamentelor din 2009, atribuțiile Ministerului Afacerilor Europene trec la Ministerul Afacerilor Externe, primul desființându-se. Astfel, Ministerul Afacerilor Externe, prin Directoratul General pentru UE, asigură implementarea politicii naționale pe probleme legate de UE, ia parte la ședințele CAGRE, coordonează pregătirea documentelor și a planurilor operaționale cu privire la implementarea angajamentelor față de UE, formulează pozițiile oficiale ale Bulgariei, formulează și înaintază Consiliului pentru Afaceri Europene și Consiliului de Miniștri puncte de vedere legate de statutul de membru UE și coordonează corespondența cu instituțiile UE și Reprezentanța Permanentă a Republicii Bulgaria la UE, precum și cu ambasadele statelor UE (Decree No. 85/2007 of the Council of Ministers for the organization and coordination of European Union affairs, art. 2).

Pe de altă parte, Consiliul de Miniștri a înființat un directorat special, responsabil pentru coordonarea internă a ministerelor și instituțiilor de profil, Directoratul de Coordonare a Afacerilor Europene. Acesta are atribuții în pregătirea pozițiilor naționale, asigurarea unei politici externe coerente, analiza politicilor UE și monitorizarea implementării angajamentelor asumate de

Bulgaria ca stat membru, stabilirea termenelor de implementare, elaborarea propunerilor ce urmează a fi incluse în programul legislativ al Consiliului de Miniștri, trimiterea către Reprezentanța permanentă de informații cu privire la deciziile luate, coordonarea relațiilor bilaterale cu celelalte state europene. Din acest mecanism fac parte 32 de grupuri de lucru sectoriale permanente (Directoratul de Coordonare a Afacerilor Europene al Bulgariei, 2012).

În ceea ce privește fondurile europene alocate pentru perioada 2007 - 2013, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Bulgaria a atins un nivel de 28.5% (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012).

Cipru este o republică prezidențială, cu un președinte grec și un vicepreședinte turc, aleși prin vot direct și investiți de Camera Reprezentanților (Constituția Ciprului, Art. 1). Alături de Consiliul de Miniștri (7 miniștri greci și 3 miniștri turci), aceștia reprezintă executivul. Printr-un sistem de rotație, unul dintre ministerele de externe, de finanțe sau de apărare va avea ministru turc (Constituția Ciprului, Art. 48). Dreptul de inițiativă legislativă aparține Parlamentului și ministerelor. În ceea ce privește mecanismul de decizie în domeniul afacerilor europene, Constituția atribuie puteri mari Președintelui și Vicepreședintelui republicii, care au și drept de *veto* asupra deciziilor Consiliului de Miniștri în domeniile afacerilor externe, unde sunt incluse și afacerile europene (cu excepția participării Republicii la organizații și alianțe internaționale în care participă Grecia și Turcia), apărării și securității, precum și asupra deciziilor și legilor votate de Camera Reprezentanților în aceleași domenii (Constituția Ciprului, Art. 48). Președintele este cel care stabilește agenda fiecărei întâlniri a Consiliului de Miniștri, iar Vicepreședintele poate propune anumite subiecte de discuție (Constituția Ciprului, Art. 56). Fiecare lege introdusă în dezbateră în Camera Reprezentanților trebuie să fie dezbătută inițial în Comitetul Parlamentar cu atribuții în domeniu. Comitetul Parlamentar pentru Afaceri Europene este responsabil de examinarea legilor și reglementărilor astfel încât acestea să fie în acord cu legislația europeană. După analizare, Comitetul prezintă un raport în plenul Parlamentului, trimițându-l altor comitete parlamentare interesate (Constituția Ciprului, Art. 73). În ceea ce privește fondurile europene alocate pentru perioada 2007 - 2013, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Cipru a atins un nivel de 42.6% (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012).

Estonia este o republică democratică cu un sistem de reprezentare parlamentară, Parlamentul, ales la fiecare 4 ani printr-un sistem de reprezentare proporțională, fiind cel ce alege și numește Președintele Republicii (Constituția Estoniei, Cap. IV, Art. 65). Coordonarea afacerilor europene revine Secretariatului pentru UE din cadrul Cancelariei Guvernului și este supervizată de către Primul Ministru. În faza de negociere, fiecare ministru a avut un rol important în armonizarea aquis-ului comunitar (Guvernul Republicii Estonia 2012). Pentru descentralizarea sistemului de coordonare a afacerilor europene, în 1996, printr-un ordin guvernamental, s-a luat decizia ca fiecare ministru să

aibă câte o unitate sau o persoană responsabilă de aspectele ce țin de afaceri europene. Totodată a fost creat și Consiliul Înălților Funcționari Publici, numit azi Consiliul de Coordonare Interministerială, cu scopul de a deveni principalul forum pentru coordonarea pe orizontală a afacerilor europene, pentru intermedierea și realizarea schimbului de informații între ministere. În statul estonian, se consideră că afacerile europene ar trebui să facă parte din rutina zilnică a tuturor oficialilor ministeriali (Drechsler și Kattel 2003, 9-11). În timpul procesului de aderare, a fost consolidată în cadrul instituțiilor estoniene o cultură a coordonării, dar se remarcă anumite probleme de pierdere semnificativă de informații neînregistrate, ca urmare a procesului de descentralizare. În ceea ce privește fondurile europene alocate pentru perioada 2007 - 2013, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Estonia a atins un nivel de 53.9% (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012)

Finlanda este o republică suverană, bazată pe o democrație parlamentară, Parlamentul fiind ales prin reprezentare proporțională (Constituția Finlandei, Cap. I). Puterea executivă este împărțită între Președinte și Guvern. Președintele este șeful statului, ales prin vot direct, și are printre atribuții numirea primului ministru și coordonarea politicii externe împreună cu Guvernul. Primul ministru este ales de Parlament, iar cabinetul său trebuie să aibă încrederea Parlamentului pentru a-și duce mandatul la bun sfârșit. Acesta supraveghează gestionarea problemelor care intră în sfera de activitate a Guvernului (Constituția Finlandei, Secțiunea 61 și 66). Responsabilitatea pentru gestionarea afacerilor europene este în competența ministerelor. Pentru a se asigura o poziție coordonată între ministere, s-a constituit un sistem general de coordonare la nivelul executivului, Comitetul Cabinetului pentru Afaceri în UE. Această structură, prezidată de către primul ministru, include ministerele competente și se întrunește o dată pe săptămână pentru a discuta cele mai importante probleme europene de pe ordinea de zi și pentru a stabili prioritățile Finlandei în domeniu. Comitetul pentru Afaceri în UE este prezidat de către Secretarul de Stat privind Afacerile Europene și reunește reprezentanți de la toate ministerele, de la biroul Primului Ministru, al Președintelui Republicii, al Cancelarului pentru Justiție, Banca Finlandei și Guvernele Provinciale. Acesta este înțeles ca un organism de conciliere și vizează problemele mai largi, care intră în competența mai multor ministere și a subcomitetelor UE, aproximativ 40 la număr, care pregătesc pozițiile pe diverse sectoare de activitate (Reprezentanța Permanentă a Finlandei pe lângă UE 2012). Reprezentanța Permanentă a Finlandei are de asemenea un rol important în pregătirea pozițiilor. Nu în ultimul rând, Secretariatul Guvernului pentru Afaceri Europene își asumă responsabilitatea pentru coordonarea afacerilor europene și servește ca secretariat pentru Comitetul Cabinetului pentru Afaceri în UE (Guvernul Finlandei 2012).

În ceea ce privește fondurile europene alocate pentru perioada 2007 - 2013, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Finlanda a atins un nivel de 52.7% (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012).

Grecia este o republică parlamentară, al cărei sistem politic se bazează pe separarea puterilor în stat (Constituția Greciei, art. 1). Puterea legislativă aparține Parlamentului și Președintelui (ales de Parlament pentru un mandat de cinci ani), iar cea executivă, Președintelui și Guvernului, al cărui premier este numit de Președinte (Constituția Greciei, art. 26). Grecia are un sistem de coordonare a afacerilor europene construit în jurul Ministerului de Externe, care realiza până în 2003 o coordonare interministerială prin intermediul Directoratului General C, responsabil pentru Afacerile UE. Ulterior, a fost creat Directoratul C2, responsabil pentru Integrarea Europeană și Politica Economică și Monetară. Tot în cadrul acestuia funcționează și Biroul Parlamentului European de pe lângă Ministerul de Externe. Constatându-se o anume ineficiență în coordonarea afacerilor europene, în anul 2007 a fost adoptată o nouă reglementare a activității Ministerului de Externe, ceea ce a adus și mai multă confuzie, atribuindu-i Premierului un rol central în arbitrajul interministerial (Valinakis 2012, 13-15). La rândul său, Parlamentul are și el competențe în domeniu, în Ordinele Permanente ale acestuia precizându-se modul în care Guvernul informează Parlamentul cu privire la aspectele care fac obiectul actelor de reglementare din cadrul UE și poartă discuții cu privire la acestea. Începând cu anul 1990, a fost creat în cadrul Parlamentului un Comitet Permanent pentru Afaceri Europene, în fața căruia Premierul prezintă evoluția afacerilor europene, deși acesta are dreptul de a nu dezvălui informații confidențiale. Planurile de reformă instituțională a Greciei prevăd schimbări în domeniul coordonării afacerilor europene, astfel încât Secretariatul General al Afacerilor Europene să fie mutat din subordinea Ministerului de Externe în cea a cabinetului Primului Ministru, de unde ar coordona și evalua aplicarea politicilor UE, formularea pozițiilor naționale, precum și reprezentarea și negocierea la nivel european, în strânsă cooperare cu Ministerul de Externe și ambasadele (Valinakis 2012, 17-19, 37-38).

În ceea ce privește fondurile europene alocate pentru perioada 2007 - 2013, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Grecia a atins un nivel de 45.3% (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012).

Irlanda este o republică parlamentară, al cărei sistem politic se bazează pe separarea puterilor în stat (Constituția Irlandei, art. 4-6). Puterea legislativă aparține Oireachtas-ului, format din Parlament (alcătuit, la rândul său, din două camere: cea a Reprezentanților - Dáil Éireann și Senat - Seanad Éireann) și Președinte (ales în mod direct de cetățeni), iar cea executivă Președintelui și Guvernului, care este condus de un prim ministru (Taoiseach) numit de Președinte (Constituția Irlandei, art. 12-13, 15).

Instituțiile care coordonează afacerile europene sunt cabinetul Primului-Ministru și Ministerul pentru Afaceri Externe și Comerț, în cadrul cărora își desfășoară activitatea Secretarul de Stat responsabil pentru Afacerile Externe (Ministerul Afacerilor Externe și Comerțului al Irlandei 2012). Acesta are rol de coordonare, conducând un Comitet de Coordonare Interdepartamentală pentru

Afacerile UE. Comitetul trebuie să asigure coerența întregii palete de probleme de pe agenda UE. Secretarul de Stat însoțește Ministrul Afacerilor Externe la CAGRE, participă la reuniunile periodice ale omologilor săi și reprezintă Irlanda la reuniuni și conferințe ale organizațiilor internaționale (Cabinetul Primului Ministru al Irlandei 2012). O altă structură implicată în sistemul de coordonare a afacerilor europene este Ministerul pentru Locuri de Muncă, Întreprinderi și Inovație, în cadrul căruia funcționează Departamentul pentru Afaceri ale UE, care include Secretariatul Comitetului Departamentului pentru Afaceri Europene, un comitet intern transversal care se reunește periodic pentru a discuta subiecte cheie relevante pentru Departament. La începutul fiecărui an, Secretariatul prezintă Programul Departamentului pentru UE pe baza programelor propuse de UE pentru viitoarele președinții ale Uniunii și prezintă un raport la jumătatea anului ce are în vedere prioritățile UE, dar și pe cele ale următoarelor președinții (Ministerul pentru Locuri de Muncă, Întreprinderi și Inovație al Irlandei 2012).

De remarcat că, prin Constituție, Irlanda este obligată să organizeze referendumuri pentru orice modificare a Tratatelor UE fiind singurul stat din UE obligat explicit să consulte poporul ori de câte ori are loc o modificare a dreptului primar al UE. Uneori, acest fapt îngreunează procesul de ratificare a tratatelor, dar și conferă o legitimitate sporită de implementare guvernului care a reușit să convingă cetățenii de utilitatea respectivelor modificări. În ceea ce privește fondurile europene alocate pentru perioada 2007 - 2013, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Irlanda a atins un nivel de 55.6% Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012).

Italia este o republică parlamentară al cărei sistem politic se bazează pe separarea puterilor în stat (Constituția Italiei, art. 1-5). Puterea legislativă aparține Parlamentului, compus din două camere - Camera Deputaților și Senatul Republicii, iar cea executivă, Președintelui, ales de Plenul Parlamentului, și Guvernului, condus de un prim ministru numit de Președinte și validat de ambele camere ale Parlamentului. Instituția care coordonează afacerile europene este Ministerul Afacerilor Externe, în cadrul căruia funcționează Directoratul General pentru UE. Acesta este compus din patru Departamente: 1) Promovarea politicilor sectoriale, de integrare economică și financiară, piața internă și competitivitatea UE, 2) UE și Relații Externe, Relația cu Serviciul European de Acțiune Externă, Procesul de extindere, 3) Spațiul European de Libertate, Securitate și Justiție, libera circulație a persoanelor și a fluxurilor migratoare spre UE și 4) Arhitectura instituțională a UE, Parlamentul European și Biroul Cetățenilor, candidaturile cetățenilor italieni (Ministerul Afacerilor Externe al Italiei 2012). În ceea ce privește fondurile europene alocate pentru perioada 2007 - 2013, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Italia a atins un nivel de 28% (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012).

Letonia este o republică parlamentară (Constituția Letoniei, Cap. III, Art. 35)

în care bazele sistemului de coordonare a afacerilor europene au fost puse în 2003, cu un an înainte de aderare. Acest sistem a suferit modificări, la începutul anului 2009, în privința implicării partenerilor sociali și neguvernamentali, precum și a rolului Parlamentului. La nivel central, afacerile europene reprezintă responsabilitatea Ministerului de Afaceri Externe. Acesta coordonează dezvoltarea și implementarea aspectelor ce țin de integrare și stabilește prioritățile Letoniei în cadrul UE. Ministerul Afacerilor Externe realizează documentele de poziție națională în domeniile ce intră în responsabilitatea sa (în cooperare cu Oficiul Primului Ministru), însă are rol de coordonare și în ceea ce privește elaborarea documentelor de poziție din restul domeniilor, asigurând astfel coerența pozițiilor țării în UE. La rândul lor, ministerele de linie au câte un departament sau mai multe divizii, responsabile cu gestionarea afacerilor europene (Ministerul Afacerilor Externe 2012).

Cooperarea între toate instituțiile statului cu privire la aspectele ce țin de UE este asigurată prin intermediul Întâlnirii Înaltilor Oficiali, unde se discută prioritățile statului leton în cadrul UE. O dată pe an, în cadrul Parlamentului are loc o dezbatere pe teme legate de afaceri externe și europene. Comitetul Afacerilor Europene trebuie să aprobe toate documentele de poziție națională înainte ca ele să ajungă la întâlnirile Consiliului (Ministerul Afacerilor Externe 2012). Dacă un anumit aspect disputat este de mare interes pentru statul leton, aprobarea documentului de către Comitetul parlamentar este necesară încă dinainte ca acesta să ajungă la grupurile de lucru ale Consiliului. Responsabilitatea implicării actorilor societății civile în elaborarea documentelor de poziție națională revine în sarcina instituțiilor ce au rol decizional în domeniul în cauză. În ceea ce privește fondurile europene alocate pentru perioada 2007 - 2013, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Letonia a atins un nivel de 48.5% (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012).

Luxemburg este o monarhie constituțională, având o formă parlamentară de guvernământ. Prin Constituția din 1868, amendată ulterior, puterea executivă este exercitată de Marele Duce și de Consiliul de Guvernare, condus de primul ministru. Acesta din urmă este liderul partidului politic sau coaliției de partide ce deține majoritatea în parlament. Puterea legislativă aparține Camerei Deputaților, aleasă o dată la patru ani, și Consiliului de Stat compus din 21 de cetățeni numiți de Duce, care au ca sarcină să asiste Camera în elaborarea actelor legislative (Constituția Luxemburg, Capitolul III - V).

În ceea ce privește gestionarea afacerilor europene, aceasta este lăsată în seama Ministerului pentru Afaceri Externe, care, prin Secretariatul General al Ministerului pentru Afaceri Externe, coordonează afacerile europene inclusiv la nivelul departamentelor de specialitate ale ministerelor. De asemenea, acesta mai poate delega atribuții către Comitetul Interministerial de Coordonare a Politicii Europene care asigură coordonarea între ministerele responsabile de transpunerea directivelor (Guvernul Luxemburgului 2012). Referitor la

fondurile europene alocate pentru perioada 2007 - 2013, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Luxemburg a atins un nivel de 44.5%⁴⁴.

Malta este o republică parlamentară, Camera Reprezentanților fiind forul legislativ suprem și cea care alege Președintele Republicii. Acesta din urmă numește primul ministru și miniștrii din rândul majorității parlamentare, cabinetul rezultat fiind responsabil în fața Parlamentului. Președintele poate delega primului ministru sau altor miniștri responsabilități în orice domeniu. Responsabilitățile legate de afacerile europene revin primului ministru care este atât șeful guvernului, cât și ministrul responsabil pentru domenii strategice precum apărare, serviciul public, probleme legate de UE (managementul fondurilor structurale), aceste responsabilități fiind administrate prin Oficiul Primului Ministru (Oficiul Primului Ministru al Maltei 2012).

Oficiul Primului Ministru (OPM sau Kastilja), prin Secretariatul pentru UE, are atribuții în toate procesele care țin de afacerile europene: coordonează și pregătește activitatea în comitetele interministeriale, activitatea Comitetului de afaceri europene al Cabinetului (responsabil pentru discutarea priorităților Maltei în Consiliu), coordonează răspunsurile la orice solicitare de decizie politică venită din partea instituțiilor UE, asigură schimbul de informații între ministere și reprezentanța permanentă a Maltei la UE, asigură participarea reprezentanților guvernului Maltei la grupurile de lucru ale Comisiei și Consiliului și monitorizează implementarea acquis-ului comunitar (Secretariatul Oficiului Primului Ministru 2012). Secretariatul Permanent al OPM este responsabil pentru coordonarea de ansamblu a fondurilor europene în Malta, stabilind procedurile de accesare a fondurilor și poziția față de probleme legate de acestea. Ministerul Afacerilor Externe are un rol executiv, de punere în practică a obiectivelor de politică externă pe probleme legate de UE, bilaterale sau globale, grupate sub numele Obiectiv II de Politică Externă: *make a success of European Union membership* (Ministerul de Afaceri Externe al Maltei 2012).

În privința fondurilor europene alocate pentru perioada 2007 - 2013, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Malta a atins un nivel de 33.2% (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012).

Olanda este o monarhie constituțională cu un sistem parlamentar. Monarhul este șeful statului și, împreună cu miniștrii, exercită puterea executivă. Monarhul semnează de asemenea toate legile aprobate de către Parlament. Parlamentul (puterea legislativă) este bicameral, cuprinzând Senatul, format din 75 de membri aleși de către parlamentele din provincie, și Camera inferioară, aleasă de către cetățeni prin vot la fiecare patru ani (Constituția Olandei, Capitolul II). Afacerile europene sunt gestionate de către Guvernul Olandei prin intermediul Ministerului de Afaceri Externe. În cadrul acestui minister există un Directorat-General pentru Cooperare Europeană (DGES), cu rol de coordonare, responsabil cu relațiile Olandei cu celelalte state membre, cu statele candidate

⁴⁴ Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012.

și cu alte organizații internaționale. DGES se consultă la nivel formal cu celelalte ministere în vederea formulării pozițiilor Olandei ca parte a procesului decizional european, devenind astfel un punct foarte important de legătură între Olanda și Reprezentanța sa Permanentă la UE (Guvernul Olandei, Directoratul General 2012). De asemenea, fiecare minister în parte are personal responsabil cu afacerile europene. Acest aranjament instituțional se dovedește a fi unul foarte eficient, permițând Olandei să fie unul dintre actorii cheie ai dezvoltării UE. De asemenea, el este caracterizat a fi un sistem deliberativ foarte bine pus la punct și cu o eficiență deosebită în verificarea propunerilor venite de la Comisie, pregătirea pozițiilor preliminare și a celor individuale din Consiliu (Laffan 2001, 80-83). De aceea, sistemul olandez a devenit un model și pentru statele candidate la statutul de membru UE. În ceea ce privește fondurile europene alocate pentru perioada 2007 - 2013, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Olanda a atins un nivel de 44%⁴⁵.

Portugalia este o republică parlamentară, al cărei sistem politic se bazează pe separarea puterilor în stat (Constituția Portugaliei, art. 1). Puterea legislativă aparține Parlamentului, iar cea executivă, Președintelui, ales în mod direct de cetățenii portughezi pentru un mandat de cinci ani și Guvernului, condus de un prim ministru numit de Președinte. Instituția care coordonează afacerile europene este Guvernul, prin intermediul *Ministerului de Externe*, în cadrul căruia funcționează Directoratul General pentru Afaceri Europene. Printre responsabilitățile acestuia se numără: monitorizarea activității la nivelul instituțiilor Uniunii, coordonarea definirii (împreună cu celelalte ministere) a pozițiilor naționale privind politicile UE, elaborarea instrucțiunilor pentru Reprezentanța Permanentă (Ministerul de Externe al Portugaliei 2012). În plus, exista Comisia interministerială pentru Afaceri Europene ce este alcătuită din reprezentanți ai tuturor ministerelor și ai regiunilor periferice (Madeira și Azore) și care realizează coordonarea dintre acestea, fiind condusă de către Directorul General pentru Afaceri Europene. Constituția Portugaliei garantează dreptul regiunilor autonome de a se pronunța asupra subiectelor ce se numără printre responsabilitățile lor sau care se referă la interesele lor specifice. La rândul lor, regiunile autonome sunt obligate să transpună legislația europeană (Constituția Portugaliei, art. 227). Referitor la fondurile europene alocate pentru perioada 2007 - 2013, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Portugalia a atins un nivel de 58.4% (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012).

Republica Cehă este o democrație parlamentară reprezentativă, în cadrul căreia responsabilitatea pentru coordonarea afacerilor europene este împărțită între Oficiul Primului Ministru și Ministerul Afacerilor Externe. Coordonatorul principal este Oficiul pentru Afaceri Europene, structură din cadrul Oficiului Primului Ministru însărcinată să medieze relația dintre ministere și să asigure continuitatea în formularea pozițiilor. Un alt organism important în gestionarea afacerilor europene este Comitetul pentru UE din cadrul Guvernului, condus de

⁴⁵ Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012.

către Premier, care se poate reuni atât la nivel de membri ai Guvernului (pentru a trasa principalele aspecte ce urmează să fie dezbătute la nivel european), cât și la nivel de adjuncți (pregătirea pentru reuniunile COREPER și a participării miniștrilor de resort la reuniunile Consiliului UE). De asemenea, la nivelul Ministerului Afacerilor Externe există un Secretar de Stat pentru Afaceri Europene cu rol în coordonarea activităților derulate de către Oficiul pentru Afaceri Europene (Guvernul Republicii Cehe 2012).

Inițial, coordonarea afacerilor europene era realizată de către un ministru al afacerilor europene. În 2010, acest post a fost desființat, competența revenind Primului Ministru și creându-se un departament dedicat în cadrul cabinetului guvernamental ce colabora cu ministrul afacerilor externe printr-un departament condus de către un Secretar de Stat al Afacerilor Europene. În anul 2010, când au fost luate deciziile cu privire la noua arhitectură instituțională de coordonare a afacerilor europene asta s-a datorat unui conflict între partidele politice cehe determinat de creșterea puterilor secretarului de stat pentru afaceri europene care îl transformau pe acesta într-un al doilea ministru al afacerilor europene. Nemulțumirile au venit din partea vicepremierului, care ocupa în același timp și funcția de Ministru al Afacerilor Externe și care-și vedea limitată sfera de competențe (Guvernul Republicii Cehe 2012). În privința fondurilor europene alocate pentru perioada 2007 - 2013, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Cehia a atins un nivel de 37% (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012).

Slovacia este conform constituției o democrație parlamentară, dar, *de facto*, executivul are mai multă putere în raport cu legislativul. Responsabilitatea pentru afacerile europene este împărțită între Ministerul Afacerilor Externe și Europene și Guvern, rolul ministerului fiind cel mai important (Dimitrova și Toshkov 2007, 975). Ca urmare a amendamentelor aduse Constituției din anul 2001, s-a considerat că relația cu instituțiile UE ține de domeniul afacerilor externe. Prin urmare, și afacerile europene au intrat în sfera de competențe a Cabinetului (Láštík 2006, 6). Pe de altă parte, după introducerea legii privind cooperarea între Cabinet și Parlament (Consiliul Național al Republicii Slovacia) în materie de afaceri europene, apare obligativitatea consultării de către executiv a Parlamentului sau a Comitetului UE din cadrul acestuia, în legătură cu toate pozițiile naționale menite să fie prezentate în cadrul întâlnirilor Consiliului UE. Comitetul UE este format din membri ai Parlamentului național, aleși în mod proporțional cu mărimea grupului parlamentar format de fiecare partid. În acest caz se consideră că parlamentarii independenți au fost excluși în mod intenționat din comitetul în cauză (Láštík 2006,7). Relația dintre Cabinet și Comitetul UE al Parlamentului este totuși una flexibilă. Deși Cabinetul este inițial obligat să urmeze forma documentului de poziție așa cum a fost aprobată de către legislativ, ulterior îi poate aduce modificări, dacă informează imediat Comitetul cu privire la argumentele avute. În ceea ce privește fondurile europene alocate pentru perioada 2007 - 2013, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Slovacia a atins un nivel de 38.9% (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012).

Slovenia este o republică parlamentară. Adunarea Națională, formată din deputați – reprezentanți ai cetățenilor, este cea care votează Guvernul, iar Guvernul este răspunzător înaintea sa. Consiliul Național, format din reprezentanți ai intereselor sociale, economice, profesionale și locale, are doar inițiativă legislativă (Constituția Sloveniei, Art. 110). Sistemul de coordonare a afacerilor europene implică toate autoritățile centrale competente, Reprezentanța Permanentă la Bruxelles, Grupurile de lucru pe Afaceri Europene și Adunarea Națională. Prin Departamentul Afacerilor Europene (GODEA), Guvernul este coordonatorul central al afacerilor europene, problemele de politică externă și de securitate comună fiind responsabilitatea Ministerului de Afaceri Externe (Oficiul Guvernamental pentru Dezvoltare și Afaceri Europene al Sloveniei 2012). GODEA asigură pregătirea propunerilor și pozițiilor ce urmează să fie susținute și discutate la nivel european și, în acest sens, desemnează ministerul competent pentru pregătirea poziției Sloveniei. Respectiva propunere urmează apoi să fie dezbătută și amendată conform recomandărilor grupului de lucru din cadrul Consiliului UE, iar apoi publicată pe portalul EU-Portal, devenind astfel poziția oficială a Sloveniei. De asemenea, clasifică, publică și arhivează documentele UE, precum și pozițiile adoptate de Slovenia și informează reprezentanții sloveni cu privire la pozițiile oficiale stabilite la nivel național.

În cooperare cu alte ministere și departamente guvernamentale, pregătește raportul anual cu privire la situația Sloveniei la nivelul UE și viitoarele poziții politice pe diverse probleme, pentru a fi discutate în Adunarea Națională. Secretarul general al guvernului trimite Adunării Naționale o poziție asupra legislației în discuție, ce este discutată în Comitetul pentru Afaceri Europene sau în Comitetul pentru Politică Externă ale Adunării Naționale (Oficiul Guvernamental pentru Dezvoltare și Afaceri Europene al Sloveniei 2012). Referitor la fondurile europene alocate pentru perioada 2007 - 2013, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Slovenia a atins un nivel de 47.6%⁴⁶.

Suedia este o monarhie constituțională, Șeful Statului fiind monarhul, fără niciun fel de prerogative executive sau legislative și care nu intervine în viața politică (Guvernul Suediei 2012). Suedia este o democrație parlamentară, cetățenii fiind reprezentați de către Parlamentul Suedez ce deține puterea legislativă și este ales la fiecare patru ani. Puterea executivă este deținută de Guvern, care poate avea și inițiativă legislativă (Constituția Suediei, Capitolul III și Capitolul VI). Afacerile Europene sunt gestionate de către Secretariatul pentru Coordonarea Afacerilor Europene, compus din oficiali neafiliați politic. Acesta coordonează problematicile europene precum procesul Lisabona și aspectele referitoare la acquis-ul comunitar și bugetul UE, promovând, de asemenea, numirea oficialilor suedezi în instituțiile UE. Secretariatul examinează din punct de vedere legal și financiar propunerile pe care Guvernul le face în cadrul Consiliului și dezvoltă principii directe și metode de lucru pentru asigurarea coerenței pozițiilor Suediei la nivel european. Ministrul afacerilor europene este responsabil cu leadership-ul pe orizontală în cadrul structurilor de afaceri

⁴⁶ Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012.

europene din ministere, având și competențe legate de Strategia UE privind Regiunea Mării Baltice, Agenda Europa 2020, problemele ce vizează democrația și protecția consumatorului (Guvernul Suediei 2012). Monitorizarea și controlul instituțional este deficitar într-o anumită măsură, conflicte interinstituționale având loc destul de frecvent, însă fără a avea o importanță care să justifice intervenția Biroului Primului Ministru (Mannheim Centre for European Social Research 2007). În ceea ce privește fondurile europene alocate pentru perioada 2007 - 2013, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Suedia a atins un nivel de 53.3%⁴⁷.

Ungaria este o republică parlamentară, Parlamentul fiind corpul suprem de reprezentare populară, cu atribuții în alegerea Președintelui Republicii, numirea primului ministru și învestirea, respectiv, controlul Guvernului (Constituția Ungariei, Cap. II, Art. 19-20). În ceea ce privește coordonarea afacerilor europene, Ministerul de Afaceri Externe este responsabil de relația cu UE, pregătirea, supravegherea și implementarea sarcinilor și obligațiilor guvernului în domeniu, reprezentarea intereselor Ungariei la nivel european și supravegherea relațiilor bilaterale cu UE (Ministerul de Afaceri Externe al Ungariei, 2012). În cadrul Ministerului de Afaceri Externe, Departamentul de Stat pentru Afacerile UE este responsabil de coordonarea tuturor sarcinilor guvernamentale și de la nivelul ministerelor. În subordinea acestuia, Secretariatul de Stat pentru Afaceri Europene supraveghează activitatea Reprezentanței Permanente a Ungariei la Bruxelles, pregătește și coordonează activitatea guvernului pe problemele UE și monitorizează implementarea sa. De asemenea, este responsabil de pregătirea ședințelor și întâlnirilor CAGRE și ale Consiliului European (Secretariatul de Stat pentru Afaceri Europene al Ungariei 2012). Referitor la fondurile europene alocate pentru perioada 2007 - 2013, până în luna noiembrie 2012 procentul plăților pentru Ungaria a atins un nivel de 43% (Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012). În martie 2012, UE a suspendat accesul Ungariei la 495 milioane euro din fondurile europene (29% din fondurile de coeziune alocate) din cauza deficitului bugetar, sancțiunea putând fi ridicată dacă se remedia situația până în iunie (Comisia Europeană 2012). Sancțiunea a fost ridicată și fondurile au fost deblocate pe 22 iunie, în urma unei Hotărâri a Consiliului UE (Consiliul UE 2012), după ce guvernul a luat o serie de măsuri de austeritate.

3.5. Bune practici de coordonare a afacerilor europene existente în statele UE

Dorim să evidențiem unele constatări și experiențe ce ar putea fi extrase în vederea utilizării de către România în intenția de perfecționare a coordonării afacerilor europene. Astfel: în cazul Franței, merită reținută plasarea Secretariatului General pentru Afaceri Europene sub directa autoritate a primului

⁴⁷ Portalul Comisiei Europene: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012.

ministru, precum și structura acestui Secretariat General (experți detașați din ministerele de linie). De asemenea, poate fi interesant organismul reprezentat prin Comitetul interministerial.

În ceea ce privește *legislativul*, în cazul francez se remarcă dubla apartenență a membrilor Comisiei pentru Afaceri Europene din Adunarea Națională (faptul că mai fac parte și dintr-o altă comisie sectorială); în structura germană de coordonare centrală a afacerilor europene este interesantă entitatea numită Grupul de Coordonare privind Afacerile Europene din cadrul Departamentului pentru Europa al Ministerului Federal al Afacerilor Externe. Aceasta analizează în timp real procesul de luare a deciziilor în cadrul instituțiilor UE și chiar în alte state membre ale UE și informează imediat Guvernul Federal; prin intermediul său identificându-se din timp potențialele surse de conflict dintre Guvernul Federal și Comisia Europeană sau celelalte state membre și întocmindu-se, astfel, strategiile de negociere corespunzătoare. Aflată în contact permanent cu Reprezentanța Permanentă a Germaniei la UE, structura ține legătura cu responsabilii cu Afaceri Europene din Ambasadele germane din capitalele europene și le coordonează activitățile. În plus, formulează liniile directoare pentru COREPER II (direcțiile pentru COREPER I sunt oferite de Departamentul de Afaceri Europene pentru Ministerul Federal al Economiei și Tehnologiei).

În cazul Marii Britanii, merită reținut „Codul de practică privind procedura de consultare” prin care se stabilește un set de standarde comune: de exemplu, stabilirea unui calendar precis și realist pentru consultări, identificarea corectă a părților interesate, accesibilitatea limbajului în care este transmisă informația și liberul acces la informații, evaluarea feedback-ului primit, sfaturi pentru părțile consultate în vederea maximizării inputului acestora. Noul Ghid privind consultarea, aplicabil din toamna anului 2012, insistă asupra procedurilor online de consultare). De asemenea, este interesant și *European Civil Service Fast Stream*, un program dedicat pregătirii în domeniul afacerilor europene, dar și pentru o carieră în instituțiile UE.

Analizând cazul Spaniei, ar trebui evitate problemele care apar din cauza lipsei unei ierarhii clare între structurile de coordonare a AE. De asemenea, însă, merită apreciat succesul în atragerea de fonduri europene și în definirea unor poziții puternice ale Spaniei la nivelul instituțiilor europene, fapt ce permite și explică progresele Spaniei care a știut să facă din cauzele sale, cauze europene și invers. Nu este lipsit de interes nici formatul de coordonare care are în frunte ministerul de externe pe considerentul că, dacă acesta se află în „prima linie” la nivelul COREPER, se va observa același lucru și în plan intern. Nu în ultimul rând, este de apreciat forma public-privată în care la nivelul Comunităților Autonome se desfășoară activitatea propriu-zisă de atragere a fondurilor europene. Se evidențiază și bune practici privind e-guvernarea (Raportul „E-Government Survey 2012” al ONU poziționează Spania în rândul așa-numiților „lideri emergenți în dezvoltarea e-guvernării” - locul 23 la nivel mondial -, după o evaluare a calității și cantității informației cu caracter administrativ, a procedurilor online și a posibilității comunicării prin e-mail,

puse la dispoziție de Guvern prin platforme specializate).

Polonia ne învață că autoritățile centrale române ar trebui să înceapă pregătirea președinției române a Consiliului UE din cea de-a doua jumătate a anului 2019 (cadru instituțional - organisme care vor gestiona pregătirea mandatului, buna gestionare a acestuia - agenda specifică - conformă obiectivelor și activităților UE în perioada următoare, dar și, dacă acesta va fi cazul, teme importante pentru România cuprinse în agenda europeană -, formare de personal calificat în domeniu - funcționari publici specializați în diferite problematice europene, buni cunoscători s.a.). Din experiența Danemarcei se poate reține faptul că actuala configurație a sistemului de coordonare a afacerilor europene a fost conturată și consolidată ca urmare a unei conjuncturi critice reprezentate de conflictul interinstituțional dintre Parlament și Guvern din anul 1973. În urma acestui conflict, Parlamentul Danemarcei a dobândit puteri semnificative în domeniul afacerilor europene, principala trăsătură fiind faptul că miniștrii primesc și sunt obligați să respecte mandatele primite de la Parlamentul Danemarcei în ceea ce privește poziția și negocierile din cadrul Consiliului UE. Controlul și implicarea ridicată ale Parlamentului Danemarcei în procesul de coordonare a afacerilor europene diferențiază Danemarca de majoritatea statelor membre ale UE, conturând astfel un sistem de coordonare a afacerilor europene în care Parlamentul are un rol decisiv.

Din cazul Lituaniei remarcăm faptul că Parlamentul are un nivel de implicare relativ redus în procesul de coordonare a afacerilor europene, rolul său fiind mai degrabă unul consultativ. De la Lituania se poate învăța în schimb modul prin care s-a atins cea mai ridicată rată de absorbție a fondurilor europene alocate pentru perioada 2007–2013 pentru statele din ultimul val de extindere. Un prim element care contribuie la această stare de fapt este reprezentat de funcționarea eficientă a sistemului de management al informațiilor LINESIS, destinat coordonării fluxului de informații și documente europene. În al doilea rând, trebuie remarcat faptul că Lituania trece printr-un proces de dezvoltare a capacității de evaluare a programelor operaționale, elaborând planuri anuale de evaluare și consolidându-și sistemul de evaluare. Aceste lucruri demonstrează o capacitate administrativă crescută a structurilor de coordonare, în special a celor guvernamentale, cu rezultate vizibile atât în implementarea programelor operaționale, cât și în ceea ce privește coerența mecanismelor de elaborare a pozițiilor naționale ce vor fi susținute în cadrul UE.

În cazul celorlalte state membre constatăm:

- În ceea ce privește autoritatea guvernamentală de coordonare a afacerilor europene, în 13 din cele 19 de state membre ale UE analizate în cadrul acestui grup, coordonarea este realizată de Ministerul de Afaceri Externe, fără a exista un minister separat pe problematica afacerilor europene. Pe de altă parte, celelalte șase state membre ale UE avute în vedere și-au dezvoltat structuri guvernamentale de coordonare a afacerilor europene separate de Ministerul de Afaceri Externe;

- Un alt aspect de subliniat în cazul coordonării afacerilor europene la

nivelul executivului se referă la existența unui comitet interministerial distinct, cu roluri și atribuții referitoare în special la coordonarea pozițiilor diferitelor ministere, acest lucru asigurând o bună cooperare între ministere și o diminuare a potențialului de conflict interinstituțional. Astfel, în cazul a 10 din cele 19 state analizate am constatat faptul că există un comitet distinct pentru coordonarea interministerială, în cadrul căruia se reunesc reprezentanții ministerelor, în timp ce în celelalte nouă state coordonarea interministerială este realizată direct de autoritatea guvernamentală de coordonare a afacerilor europene;

-Trebuie menționat de asemenea rolul președintelui în sistemul de coordonare a afacerilor europene. În cazul majorității statelor membre, președintele nu are atribuții specifice menționate în Constituție, ceea ce conduce uneori la apariția conflictelor interinstituționale referitor la problematica reprezentării statului în cadrul reuniunilor Consiliului European. Acest lucru se întâmplă însă rareori și în cazul unui număr restrâns de state pentru că, în majoritatea statelor, reprezentarea revine fără divergențe sau opinii conflictuale primului ministru, după cum se poate observa din proporția foarte mare a primilor miniștri în raport cu șefii de stat de pe listele de reprezentări ai statelor la reuniunile Consiliului European. În altă ordine de idei, dar tot legat de rolul Președintelui, cazul Republicii Cipro este unul special, președintele și vicepreședintele având prin Constituție puteri semnificative în sistemul de coordonare a afacerilor europene, cum ar fi dreptul de *veto* asupra deciziilor Consiliului de Miniștri în domeniile afacerilor externe, apărării și securității, precum și asupra deciziilor și legilor votate de Camera Reprezentanților în aceleași domenii;

- În ceea ce privește rolul și implicarea parlamentelor naționale în procesul de coordonare a afacerilor europene, analiza celor 19 state membre UE de mai sus evidențiază faptul că în 18 din cele 19 state parlamentul național reprezintă o componentă a sistemului de coordonare, rolurile fiind însă variate, începând de la un rol consultativ și de avizare a acțiunilor guvernului în domeniul afacerilor europene, și până la un rol mai consolidat, în care avizul parlamentului este unul obligatoriu. Pe de altă parte, în cazul Bulgariei am constatat faptul că parlamentul nu are atribuții în coordonarea afacerilor europene, acestea aparținând exclusiv executivului;

- La nivel general, am constatat faptul că în cazul celor 19 state membre UE analizate, eficiența sistemului de coordonare a afacerilor europene este condiționată de delimitarea clară a competențelor președintelui, guvernului și parlamentului în diferitele problematice legate de afacerile europene. În majoritatea statelor (15 din cele 19) sistemul de coordonare este unul stabil, incidența conflictelor interinstituționale fiind redusă, ceea ce se concretizează printr-o eficiență relativ ridicată, aceasta fiind corelată la rândul său și cu o rată bună de absorbție a fondurilor europene. Pe de altă parte, în cazul a patru state membre analizate am constatat faptul că au existat conflicte interinstituționale cauzate de delimitarea neclară a competențelor și atribuțiilor. De exemplu, în cazul Austriei a existat un conflict între Președinte și Cancelar referitor la participarea în cadrul Consiliului European din Corfu din 1994. În cazul Greciei, neclarități legislative, cum ar

fi rolul central al Premierului în arbitrarea între ministere conduce la apariția blocajelor și a conflictelor interinstituționale. În cazul Cehiei, crearea unei noi arhitecturi instituționale pentru coordonarea afacerilor europene a fost cea care a creat blocaje și a condus la apariția conflictelor. Trebuie remarcat, nu în ultimul rând, cazul Suediei unde apar, de asemenea, unele sincope.

Concluzia este că, în cazul acestor state, eficiența sistemului de coordonare a afacerilor europene este uneori diminuată, acest lucru putând fi soluționat printr-o delimitare mai clară a competențelor fie prin modificarea Constituției, fie prin legislație secundară referitoare la coordonarea afacerilor europene.

CAP 4. Designul instituțional de coordonare a afacerilor europene în România. Evaluarea sistemului național

4.1. Introducere

Capitolul este structurat pe patru componente. În primul rând este prezentată succint istoria definirii propriului model de coordonare a afacerilor europene, fiind prezentate momentele cheie, dar și principalele fenomene și procese legate de consolidarea modelului românesc. Cea de-a doua componentă a capitolului prezintă și analizează sistemele existente, oprindu-ne, desigur, la ultimul cunoscut și recent modificat. Analiza vizează atât aranjamentele de coordonare din interiorul Guvernului, cât și pe cele dintre Guvern și Parlament. A treia parte a capitolului prezintă înlănțuirea cauzală ce generează și menține aranjamente instituționale ineficiente în coordonarea afacerilor europene la nivel intern. Ultima parte a capitolului prezintă principalele riscuri ale formatelor instituționale de coordonare a afacerilor europene ce au existat în România. În vederea completării informației, aici sunt valorificate interviurile de profunzime realizate de către echipa de cercetare cu factorii de decizie din cadrul principalelor autorități și structuri cu rol în domeniul afacerilor europene.⁴⁸

4.2. Definirea unui model propriu de coordonare a afacerilor europene, un proces permanent⁴⁹

În analizarea variațiilor instituțional-sistemice am decis să luăm drept moment zero pe cel al prezentării cererii de aderare la UE, care, în cazul României, a fost la 22 iunie 1995.⁵⁰ Astfel, în vederea susținerii adecvate a procesului de preaderare și, respectiv, aderare, în cadrul Cabinetului Primului Ministru a fost creat Departamentul pentru Afaceri Europene, structură ce avea menirea de a gestiona procesul de preaderare la nivel intern, prin asigurarea relației cu ministerele de linie și, respectiv, coordonarea procesului de pre-negociere/screening (Pușcaș 2007a, 40). Totodată, în cadrul Ministerului Afacerilor Externe a fost creată Direcția UE, structură ce avea rolul de a asigura relația cu instituțiile UE, pe de o parte, dar și cu guvernele statelor membre, pe de altă parte.⁵¹ Aici trebuie menționat faptul că, pe întreg parcursul anilor '90, Ministerul Afacerilor Externe a

⁴⁸ Gestionarea procedurilor de intervieware, precum și analiza primară a datelor și a legislației au fost întreprinse de către Ana-Maria Stăvaru, doctorandă DRIIE-SNSPA.

⁴⁹ Despre preaderarea statelor din Europa centrală și orientală, a se vedea Bărbulescu, I.Gh., *UE. Politicile extinderii*, Tritonic, 2006.

⁵⁰ Pentru o urmărire cronologică iterativă privind modul în care în România s-a încercat definirea unui model propriu de coordonare a afacerilor europene a se urmări Anexa 1 în care este schematizată evoluția sistemului de coordonare a afacerilor europene la nivel intern în perioada martie 1995 – ianuarie 2013.

⁵¹ În decembrie 1999, Departamentul pentru Afaceri Europene a fost încorporat în cadrul Ministerului Afacerilor Externe. Astfel, vechea direcție din MAE a fost transformată în Departamentul pentru Afaceri Europene.

avut rolul de coordonator al procesului de asociere și pregătire a etapei de preaderare la UE.⁵² De fapt, această perioadă, asemănătoare cu ceea ce s-a petrecut în mai toate statele candidate din centrul și estul continentului, explică, oarecum, tendința MAE de a-și menține poziția de coordonare în rândul formațiunilor cu atribuții în gestionarea proceselor de preaderare cel puțin în relația României cu instituțiile europene și statele membre. De exemplu, în fazele de *coordonare partajată* (perioada 2001 - 2007), MAE a dorit întărirea poziției sale de prim-coordonator al procesului de negociere ca și a celei de „administrator” al statutului de observator activ al României în instituțiile Uniunii, pentru ca, după semnarea Tratatului de Aderare a României la UE, să susțină ideea că pregătirea pentru aderarea planificată a se realiza la 1 ianuarie 2007, ținând de politica externă și asta doar pentru că Tratatul trebuie ratificat de către statele membre, unde, desigur, MAE era subiectul principal (Pușcaș 2011, 283).

Lucrurile nu stăteau însă exact așa pentru că europenizarea instituțiilor și a politicilor românești se realiza în țară, iar atribuțiile principale ale MAE nu sunt în țară, pe de o parte, iar, pe de alta, ministerele de linie, autoritățile românești altele decât MAE ajungeau din ce în ce mai des la Bruxelles și lucrau din ce în ce mai mult direct cu instituțiile europene cu sau fără participarea diplomaților din MAE. Așa cum spuneam în capitolul anterior, această tendință a MAE de a fi subiectul principal al pre-aderării, respectiv, aderării am întâlnit-o în multe state europene, avându-și explicațiile ei (faptul că, la început, părea un proces de politică externă precum cel al aderării la ONU, OSCE, etc., faptul că avea oameni pregătiți pentru a negocia în plan internațional condiții de pre, respectiv, aderare, etc). În acest sens, Grabbe spune că menținerea ideii de prim-coordonator pentru ministerele de externe poate fi explicată prin faptul că, după 1990, aranjamentele instituționale specifice afacerilor externe au rămas aproape intacte în mai toate statele candidate din blocul ex-socialist (Grabbe, 2006, 106). Altfel spus, în timp ce mai toate structurile naționale se redefiniuau, și încă se redefinesc, MAE rămânea cu aceleași atribuții și expertiză, fiind un interlocutor viabil. Această realitate era consolidată și de apartenența la MAE a Misiunilor Permanente de la Bruxelles, șeful misiunilor fiind diplomat și, deci, în subordinea ministrului de externe.

În cazul României, pentru a întări această caracterizare este suficient să amintim că în 20 ianuarie 2000 apare HG nr 41, prin care MAE este însărcinat cu fundamentarea și coordonarea politicilor de integrare europeană, iar Departamentul pentru integrare europeană de pe lângă Prim-ministru⁵³ a fost transferat la MAE și, împreună cu Direcția UE (DUE) existentă, au format Departamentul pentru afaceri europene. Ministrul de externe devenea, astfel,

⁵² Chiar dacă în decembrie 1992 a fost instituit în cadrul Aparatului de lucru al Primului Ministru Departamentul pentru Integrare Europeană, conform prevederilor HG 860 din 31 decembrie 1992, MAE își menținea formal poziția de coordonator în relația cu instituțiile Comunităților Economice Europene, dar și cu statele membre.

⁵³ Înființat prin HG nr. 141/1995, subordonat direct prim-ministrului și care avea ca obiect de activitate, de asemenea, fundamentarea și coordonarea politicii de integrare a României în UE.

un soi de prim-adjunct al primului ministru. Începând cu anul 1996, în cadrul Consiliului Legislativ (Hotărârea comună a Camerei și Senatului nr. 1/26.02.1996) funcționează Departamentul pentru armonizare legislativă cu reglementările comunitare ce analizează și avizează legislația națională cu cea a UE. În plus, acorda asistență de specialitate pentru decidenți în vederea integrării corecte a acquisului comunitar în legislația internă. În ianuarie 2001, prin HG 14 din 4 ianuarie 2001, a fost creat Ministerul Integrării Europene, ce avea rolul de a asigura „fundamentarea și coordonarea procesului de pregătire a aderării României la UE, precum și conducerea negocierilor de aderare”.

Conform datelor înregistrate în repertoriul legislativ dezvoltat de Camera Deputaților, în perioada de negociere și aderare structura și atribuțiile MIE s-au modificat de cel puțin 12 ori din dorința de a întări capacitatea administrativă și de coordonare a instrumentelor financiare de preaderare. Astfel, obiectivul consolidării capacității administrative de coordonare a afacerilor europene se realiza treptat, doar că, adesea, așa cum enunțau rapoartele de monitorizare ale Comisiei Europene, intervențiile erau tardive în raport cu momentul apariției problemelor și se fundamentau pe logica reparării, diminuării sau eliminării efectelor negative și nu pe logica prevenției sau a pregătirii calitative pentru evenimente ce urmau să aibă loc atât în materie de negocieri cât și în materie de pregătire în ansamblu a procesului de aderare. Această stare de fapt a fost perpetuată și după momentul aderării României la UE, fiind, adesea, caracteristică și momentului actual.⁵⁴

Asemenea situației existente în perioada de prenegociere (screening), într-o primă fază a procesului propriu-zis de negocieri (februarie 2000 – februarie 2001) nu exista un cadrul legislativ clar de coordonare a acestora. Abia după un an de la începerea oficială a negocierilor, a fost instituit sistemul intern de coordonare, pregătire și organizare a negocierilor pentru aderarea României la UE (HG 273 din 22 februarie 2001). În această nouă arhitectură instituțională⁵⁵, anumite atribuții ale Ministerului Afacerilor Externe au fost transferate noului minister sau au devenit explicit partajate. Odată cu apariția MIE, DIE din cadrul MAE redevine DUE (HG nr. 21/04.01.2001), ministerul de externe fiind definit drept coparticipant al procesului de coordonare a afacerilor europene. Printr-o altă hotărâre de guvern din toamna anului 2001 (HG nr. 1075/25.10.2001),

⁵⁴ De exemplu, procesul de pregătire a Acordului de Parteneriat 2014 - 2020 a început cu o întârziere de un an față de alte state membre. În consecință, în negocierile pentru Perspectiva Financiară 2014 - 2020, desfășurate pe tot parcursul anului 2012, Guvernul României nu a deținut tot materialul factual ce trebuia dedus din analizele socio-economice. Astfel, într-o primă fază, negocierile s-au realizat în baza unor aprecieri generale, inconsistent fundamentate. De exemplu, Grupurile de Lucru din cadrul Comitetelor Consultative au demarat procedurile de elaborare a documentelor de evaluare ex-ante abia în septembrie 2012, alocându-se doar câteva luni pentru elaborarea, dezbateră și definitivarea analizelor socio-economice. Ori, celelalte state membre au alocat pentru această activitate un timp mult mai generos și s-au pregătit cu mult mai multă seriozitate în colectarea și interpretarea evidențelor necesare pentru fundamentarea analizelor socio-economice aferente domeniilor de intervenții ale viitoarelor programe operaționale.

⁵⁵ Era a treia modificare în doar câțiva ani.

se întărește poziția MIE de coordonator al afacerilor europene din România. Mai trebuie spus că în decembrie 2002 (HG nr. 1555/18.12.2002) este creat sistemul de coordonare, implementare și gestionare a asistenței financiare comunitare, iar MIE este desemnat ca autoritate de management pentru Cadrul de sprijin comunitar cu responsabilități în coordonarea implementării asistenței comunitare (PHARE, ISPA, SAPARD). Apoi, în mai 2003 (HG nr. 599/29.05.2003) se înființează, în subordinea MIE, Autoritatea de management pentru cadrul de sprijin comunitar, pentru ca în 2004 (HG nr. 497/01.04.2004) coordonarea asistenței financiare să treacă la Ministerul de Finanțe prin transferul ACIS de la MIE.

În toamna lui 2004 apare prin HG nr. 1552/23.09.2004 Secretariatul permanent pentru afaceri europene pentru coordonarea interministerială a politicilor din domeniul afacerilor europene din cadrul Cabinetului Primului ministru. Pe de altă parte, a fost instituit (decembrie 2002) Comitetul Executiv pentru Integrare Europeană, ce avea menirea de a coordona pregătirea sectorială a aderării la UE, întreprinderea demersurilor politico-diplomatice și aplicarea strategiei de comunicare internă și externă. Nu în ultimul rând, odată cu instituirea sistemului de coordonare partajată a procesului de negociere și preaderare, în fiecare minister de linie a fost creată câte o structură (departament sau direcție) ce avea ca obiect de activitate pregătirea documentelor de poziție a României în procesul de negocieri precum și transpunerea adecvată a acquis-ului comunitar în legislația internă. La rândul ei, agenda legislativă a Parlamentului era constituită din propuneri legislative venite din partea Guvernului cu scopul transpunerii acquis-ului comunitar și armonizării legislației interne cu legislația UE⁵⁶.

După cum se poate observa, perioada dură de negocieri (2001-2004) a avut nevoie de opt ajustări, reorganizări legislativ-administrative în încercarea de a perfecționa coordonarea afacerilor europene astfel încât să fie îndeplinit obiectivul aderării la UE. Evaluând această perioadă, se poate enunța faptul că, în perioada de existență a MIE, această entitate s-a dovedit eficientă, dat fiind că negocierile de aderare s-au încheiat în anul 2004, iar România a obținut la Consiliul European din decembrie 2004 mult dorita decizie formală în acest sens. În perioada analizată, negocierile pentru aderare dintre România și UE erau coordonate de trei actori principali, și anume: a) Ministerul Integrării Europene; b) Ministerul Afacerilor Externe și c) Secretariatul Permanent pentru Afaceri Europene.

Mai trebuie spus că pe întreaga perioadă de preaderare, sistemul de gestionare a afacerilor europene s-a aflat într-o permanentă dezvoltare pe orizontală și

⁵⁶ O analiză importantă în acest sens a realizat Laura Simionescu în lucrarea de doctorat intitulată „Parlamentul României – performanțe legislative și legitimitate democratică”, în care ea demonstrează că nevoia de aderare la UE a făcut ca numărul de legi adoptate de către parlamentul României în legislatura 2000-2004 să fie de 2690, adică 46,7% din numărul total de legi adoptate în România începând cu 1992.

verticală, structurile de specialitate ale ministerelor fiind obligate, pe de o parte, să facă față fluxurilor informaționale și, pe de alta, să pregătească documentele de poziție în vederea negocierii, respectiv, închiderii provizorii a capitolelor de negocieri. Toate acestea au avut loc în termene relativ scurte de timp și sub amenințarea permanentă a redeschiderii capitolelor de negociere, știut fiind principiul conform căruia funcționau acestea și care spunea că niciun capitol nu este definitiv încheiat până la închiderea completă a tuturor capitolelor. Chiar și așa, mecanismele de coordonare s-au dovedit a fi destul de eficiente, mai ales în perioada 2001-2004, o explicație fiind aceea că toți actorii politici și toate instituțiile implicate realizaseră importanța obiectivului aderării (Pușcaș 2007b) și se comportau ca atare, ceea ce a demonstrat că tradiționala cultură a disensiunii, animozității și conflictelor dintre actorii din sistem poate fi înlocuită cu una a colaborării și dialogului. Pe de altă parte, o explicație plauzibilă este și aceea că UE exercita deja o anume influență și putere de transformare (Grabbe, 2006) care, în cazul României, a contribuit la ireversibilitatea procesului și la impulsivitatea demersurilor de negociere și aderare.

Persoanele intervievate din ministerele de linie care au participat la negocierea capitolelor de *acquis* comunitar au subliniat faptul că, deși existau și atunci animozități, conflicte și rivalități instituționale, identificarea interesului național al aderării a făcut posibilă conturarea unor relații instituționale eficiente. Chiar dacă în perioada respectivă personalul calificat în domeniul politicilor UE aferente domeniilor și capitolelor de negociere era încă insuficient, aceasta era oarecum compensată de un anume entuziasm în atingerea țelului stabilit - aderarea în 2007, știut fiind că, multă vreme, stabilirea aderării României la UE în 2007 rămăsese un obiectiv național ce nu era însușit și de statele membre ale UE (Pușcaș 2007a, 38). Perspectiva aderării la UE, accesul României la fondurile structurale și de coeziune, aderarea ulterioară la Spațiul Schengen și zona euro, o mai mare prezență în lume etc., toate acestea contribuiau la menținerea unui ritm și unei calități a muncii ce au permis realizarea celor două obiective: încheierea negocierilor în 2004 și aderarea în 2007. Acest lucru a demonstrat că România poate să-și asume politici de modernizare structurală și instituțională pe care să le ducă la capăt.

Pentru aceasta perioadă este specifică și o bună conlucrare între Guvern și Parlament, realizată în scopul transpunerii în timp util a întregului *acquis* comunitar în legislația internă. Raporturile între cele două puteri în ceea ce privește coordonarea procesului de aderare nu erau reglementate printr-un act legislativ sau acord, ci se bazau pe țelul comun al aderării la UE. Pe de o parte, nici Camera Deputaților, nici Senatul nu au enunțat nevoia de reglementare a procesului, deoarece la acel moment rolul parlamentelor naționale în coordonarea afacerilor europene era redus, iar competențele de adaptare normativă și instituțională cădeau mai degrabă în sarcina puterii executive. Pe de altă parte, negocierile de aderare au avut un caracter interguvernamental, iar în acest context rolul guvernului era fundamental în elaborarea și negocierea documentelor de poziție cu Consiliul de Miniștri, rolul Parlamentului fiind acela de a asigura procesul de adoptare a legislației armonizate într-un ritm destul de

accelerat. De aceea, în perioada de preaderare și până la momentul intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, întărirea rolului guvernului în coordonarea afacerilor europene trebuie privită mai degrabă din perspectiva specificului de negociere a aderării.

Chiar și așa, trebuie amintit fenomenul excesiv al adoptării legislației europene și al adaptării celei românești prin intermediul ordonanțelor de urgență. Din cauza faptului că, de multe ori, Parlamentul nu respecta termenele stabilite (inclusiv din cauza numărului foarte mare de acte normative adoptate, așa cum arătam mai devreme), iar în unele situații procesul de adoptare a legislației se bloca din motive politice sau de altă natură. Existau și situații în care evoluția negocierilor reclama o nouă reglementare, iar timpul presa și, în aceste situații, Guvernul apela la metoda emiterii ordonanțelor de urgență⁵⁷, multe dintre acestea, să recunoaștem, având drept scop transpunerea *acquis*-ului comunitar. Rapoartele de monitorizare din perioada de preaderare specificau această deficiență, însă o făceau cu o anume „înțelegere” legată de termenele strânse pe care le avea România pentru a încheia negocierile și pentru a semna Tratatul de Aderare.

După 1 ianuarie 2007 sistemul de coordonare existent a suferit modificări substanțiale, atât în direcția erodării raporturilor dintre actorii participanți, cât și în direcția dezagregării arhitecturii de coordonare a afacerilor europene prin dizolvarea Ministerului Integrării Europene. În același timp, rolul Ministerului Afacerilor Externe în coordonarea afacerilor europene s-a întărit, în timp ce, în cazul ministerelor de linie, se reducea semnificativ contingentul de personal specializat în afaceri europene (în unele ministere contingentul s-a redus chiar cu două treimi față de perioada de preaderare). Aceasta a fost, desigur, o greșeală, nefiind respectat un principiu definitoriu al procesului de consolidare a capacității administrative, și anume *asigurarea continuității procesului de instituționalizare a gestionării eficiente a afacerilor europene*. Astfel, în locul consolidării unei structuri principale de coordonare a afacerilor europene au fost dezvoltate mecanisme și proceduri paralele între MAE și aparatul de lucru al Guvernului în cadrul căruia, în perioada ianuarie 2007 - septembrie 2011, a funcționat Departamentul pentru Afaceri Europene⁵⁸. Prin urmare, a fost instituționalizată o coordonare bicefală a afacerilor europene, iar acest aranjament paralel de subordonare pare a se perpetua chiar și după reorganizarea

⁵⁷ De exemplu, în anul 1999 ponderea cumulată de ordonanțe și ordonanțe de urgență din totalul de acte legislative adoptate de Parlament a fost de 61,65%, iar în 2000 de 65,5%, pe când în perioada legislaturii decembrie 2000 – decembrie 2004 aceasta a constituit 27,58%, urmând ca pentru următoarea legislatură (2004 - 2008) să crească la 36,7% (Bărbulescu et al. 2011, 70-73).

⁵⁸ OUG nr 133/21.12.2006 prin care este desființat MIE și creat Departamentul pentru Afaceri Europene, structură cu personalitate juridică aflată în aparatul de lucru al guvernului, subordonată Primului-ministru și care devenea responsabilă cu coordonarea la nivel național a afacerilor europene. Au fost preluate activitatea și personalul de la Secretariatul permanent pentru afaceri europene de la Cancelaria Primului ministru, plus activitatea și personalul Direcției generale de evaluare și pregătire pentru aderare și a Direcției generale armonizate cu *acquisul* comunitar de la fosta MIE.

structurii Guvernului României din 22 decembrie 2012⁵⁹. Rămâne de văzut dacă efectele acestui aranjament paralel de subordonare vor dispărea având în vedere că, după reorganizarea din decembrie 2012, coordonarea politicilor trece în totalitate la MAE⁶⁰. În anul 2008 (HG 457/21.04.2008) a fost, din nou, modificat sistemul intern de coordonare a instrumentelor financiare de la UE (de data aceasta, era vorba despre fonduri structurale), iar ACIS funcționa ca o direcție generală în cadrul MEF. Un alt fenomen definitoriu pentru perioada 2007 - 2008 a fost cel al unei anume relaxări și epuizări a impulsului major dat de obiectivul aderării atât instituțiilor, cât și actorilor politici. Din acest motiv, se constata o încetinire a eforturilor de continuare a reformelor și de instituționalizare a procedurilor adecvate aprofundării integrării europene precum: îmbunătățirea capacității administrative, eficientizarea absorbției fondurilor structurale și de coeziune, pregătirea aderării la Spațiul Schengen s.a. Acest fenomen fusese, într-un fel, anunțat încă de la sfârșitul anului 2005 când, odată semnat tratatul de aderare și procesul de ratificare mergând normal, scăzuse entuziasmul legat de această activitate.

La toate acestea și pe fondul necesității dobândirii unei experiențe mai consistente de Stat Membru UE, s-a adăugat și lipsa/neconturarea unei viziuni clare asupra rolului și locului României în aprofundarea integrării europene, ceea ce a făcut să se și resimtă în viața publică absența acesteia. Este de dorit, odată stabilit statutul României în UE, să se creioneze strategii și tactici specifice. Dovadă a acestei întârzieri o constituie faptul că Strategia postaderare a României, elaborată încă din primele luni de după aderare, care putea să joace rolul de macro-strategie, nu a fost adoptată formal nici până acum deși, în anul 2006, au existat o serie de dezbateri importante legate de acest aspect⁶¹. Ceea ce nu înseamnă că nu s-a făcut nimic, în ultimii 6 ani fiind elaborate și implementate o serie de meso-strategii și micro-strategii pe diferite sectoare și domenii de activitate. În opinia noastră existența acestora este insuficientă în absența unui plan strategic unitar post-aderare pe termen mediu și lung. Periplul instituțional al coordonării afacerilor europene a continuat prin înființarea, în anul 2011 (OUG nr. 78/21.09.2011), a Ministerului Afacerilor Europene (MAEur) care prelua Departamentul de Afaceri Europene și ACIS⁶² pentru ca în ultimele zile ale anului 2012, când studiul nostru era finalizat, să aibă loc o nouă modificare instituțională de coordonare a afacerilor europene

⁵⁹ A se vedea OUG 96/2012.

⁶⁰ Desigur, gestionarea fondurilor este în competența Ministerului Fondurilor Europene ceea ce ridică autorilor, așa cum s-a mai spus, semne de întrebare legate de eficiența sistemului în anasamboul sau având în vedere că, deși politicile au un coordonator unic în MAE, "afacerile europene" în totalitatea lor – adică politici + fonduri – rămân tot la un tablou cu dublă comandă.

⁶¹ Pentru exemplificare din perspectiva dezbaterilor academice, a se vedea: Cojanu Valentin (coord.), Bîrsan Maria, Mureșan Liviu, Aristide Oana. 2006. *Elemente de strategie a pregătirii României pentru perioada post-aderare*, Studiul PAIS III. Institutul European din România sau Dăianu Daniel. 2006. *Ce vom fi în Uniune. Pariul modernizării României*. Editura Polirom.

⁶² Prin OUG nr. 29/17.03.2011 se reorganizase, pentru a cincea oară în șapte ani, prin trecerea în aparatul de lucru al Guvernului și în subordinea Primului-ministru.

prin înființarea Ministerului Fondurilor Europene (OUG nr. 96/22.12.2012) (bazată pe reorganizarea MAEur⁶³) care, împreună cu MAE (OUG nr. 96/22.12.2012 și HG 8/09.01.2013) (ce preia activitatea și structurile din domeniul afacerilor europene de la MAEur – Departamentul pentru politici publice și Agentul RO la CJUE) ar urma să conducă afacerile europene.

Practic, după aderare am avut de-a face cu modele instituționale nu întotdeauna performante și care, în plus, au generat uneori animozități între actorii participanți la coordonarea afacerilor europene.

4.3. Particularitățile sistemului național de coordonare a afacerilor europene

După șase ani de la aderarea României la UE este evident faptul că aranjamentele instituționale interne privind coordonarea afacerilor europene rămân ineficiente, chiar dacă, de-a lungul anilor 2011 și 2012 au fost depuse eforturi sporite pentru consolidarea autorității coordonatoare a afacerilor europene. Inclusiv reorganizarea aflată în derulare la ora definitivării acestui text⁶⁴ se realizează în numele mult doritei eficientizări a coordonării afacerilor europene. Mai mult decât atât, aranjamentele instituționale actuale ar putea genera un dezechilibru între puterea legislativă și cea executivă când ar trebui să existe un echilibru între autoritățile guvernamentale și structurile parlamentare responsabile de gestionarea afacerilor europene. Și, dacă pe perioada negocierilor de aderare, rolul mai scăzut și oarecum previzibil al Parlamentului era de acceptat având în vedere sensul tare al executivului în negocieri, menținerea inegalității între executiv și legislativ nu mai are nici o justificare acum, când România este membru UE, Parlamentul, instituție reprezentativă a democrației, trebuind să-și recâștige statutul de instituție egală în drepturi cu executivul în coordonarea afacerilor europene și definirea pozițiilor României în fața UE. Cu atât mai mult cu cât, prin Tratatul de la Lisabona, putem considera parlamentele naționale ca și instituții de fapt ale UE.

Analiza sistemului național de coordonare a afacerilor europene din România se va realiza prin prisma aceluiași set de variabile precum cel folosit la analiza comparativă din capitolul precedent. Astfel, vom urmări:

- Coordonarea la nivelul Guvernului;
- Raporturile dintre Guvern și Parlament;
- Aranjamentul existent între Guvern și Administrația Prezidențială;
- Aranjamentul existent între Parlament și Administrația Prezidențială.

Dacă primele două seturi sunt definitorii în ceea ce privește elaborarea pozițiilor României în aprofundarea procesului de integrare europeană, ultimele două sunt mai degrabă niveluri de conjunctură, complementare și de facilitare a procesului de aprofundare. Mai trebuie arătat că în ultima perioadă (de la preluarea guvernării de către Uniunea Social Liberală și crearea unei noi majorități în Parlament) raporturile dintre Guvern și Administrația Prezidențială, respectiv Parlament și Administrația prezidențială au fost destul de tensionate. Sursa tensiunilor derivă însă și din faptul că, de-a lungul timpului,

⁶³ ACIS rămâne, deocamdată, la MFE.

⁶⁴ A doua săptămână din ianuarie 2013, când ne-am văzut nevoiți să reluăm parcurgerea textului pentru ca analiza noastră să nu devină caducă înainte de a o publica.

au apărut progresiv și paralel cu raporturile formale dintre instituții o serie de raporturi informale prin care Administrația Prezidențială s-a substituit progresiv guvernului, profitând de slaba participare a acestuia la actul de coordonare a afacerilor europene. La fel de adevărat este că această situație a fost favorizată și de lipsa unui act normativ care să reglementeze aceste raporturi, căci, după cum știm, nici astăzi, la începutul anului 2013, nu există o lege prin care să se stabilească raporturile în coordonarea afacerilor europene existente, pe de o parte, între legislativ și executiv și, pe de alta, din interiorul executivului, între guvern și administrația prezidențială. Și ca să dăm un exemplu al acestor raporturi neclare și, cel puțin aparent, mai degrabă informale decât formale, o să amintim situația creată după desființarea MIE când, progresiv, rolul Administrației Prezidențiale a crescut considerabil în coordonarea, controlul și decizia în afacerile europene fără să existe o legislație în acest sens. Mai mult decât atât, fiind parte a activității guvernamentale, această activitate ar trebui coordonată, așa cum și era într-o vreme, de către Primul ministru, un rol activ revenindu-i parlamentului.

Actualul sistem de coordonare a afacerilor europene, prezentat schematic în figura 4.1, este format din două componente distincte. Prima componentă se referă la sistemul raporturilor liniare între cele trei instituții fundamentale ale statului: i) Parlament, ii) Guvern și iii) Președinția României. A doua componentă, instituită în ianuarie 2008 prin intermediul Hotărârii de Guvern nr. 115, se referă la sistemul raporturilor ierarhice în cadrul Guvernului. Astfel, cel de-al doilea sistem este unul piramidal, format la bază din ministerele de linie, agențiile și autoritățile guvernamentale implicate în procesul de integrare europeană, controlul și decizia fiind localizate la vârful piramidei. Între baza și vârful piramidei apar câteva componente instituționale implicate în coordonarea interministerială, în pregătirea documentelor de poziție și a răspunsurilor la problemele ridicate de instituțiile europene (procedurile de infringement lansate de Comisia Europeană la adresa României, de pildă), cât și a altor aspecte legate de participarea României la procesul de integrare europeană (reforme la Uniunii, tratate, etc) sau la promovarea inițiativelor țării noastre la nivelul UE. Analiza de mai sus arată cu ușurință o coordonare bicefală. Într-o primă fază, în perioada ianuarie 2007 – decembrie 2012, coordonarea bicefală consta în existența a două entități guvernamentale distincte, însă cu atribuții partajate în coordonarea afacerilor europene, respectiv MAE și DAE, ulterior MAE și MAEur. Acest tip de coordonare nu a fost perceput de către ministerele de linie ca generând un cadru echilibrat de relaționare, ci, mai degrabă, ca o consolidare a poziției MAE în defavoarea celorlalte componente din sistem. Acest aspect a fost subliniat de o parte considerabilă dintre persoanele intervievate, acestea argumentând faptul că nici DAE și nici MAEur nu au deținut nici resursele de personal și nici nu au avut acces la toate informațiile MAE⁶⁵. Dacă vorbim despre actualul aranjament instituțional pare a exista o singură instituție responsabilă cu coordonarea afacerilor europene, respectiv MAE. Conform OUG 96/2012 și HG 8/2013 se instituie, în același timp, o coordonare

⁶⁵ Trebuie, desigur, să avem în vedere că, la fel ca în toate ministerele de externe, accesul la informații este diferențiat în funcție de gradul și poziția ocupate în sistem. Altfel spus, atâta vreme cât coordonarea este și va fi la MAE, există acest inconvenient. La fel de adevărat este și faptul că, dacă, să presupunem, coordonarea ar trece la un alt minister decât MAE, informațiile venite de la misiunile diplomatice ar avea același regim, cel prevăzut prin lege.

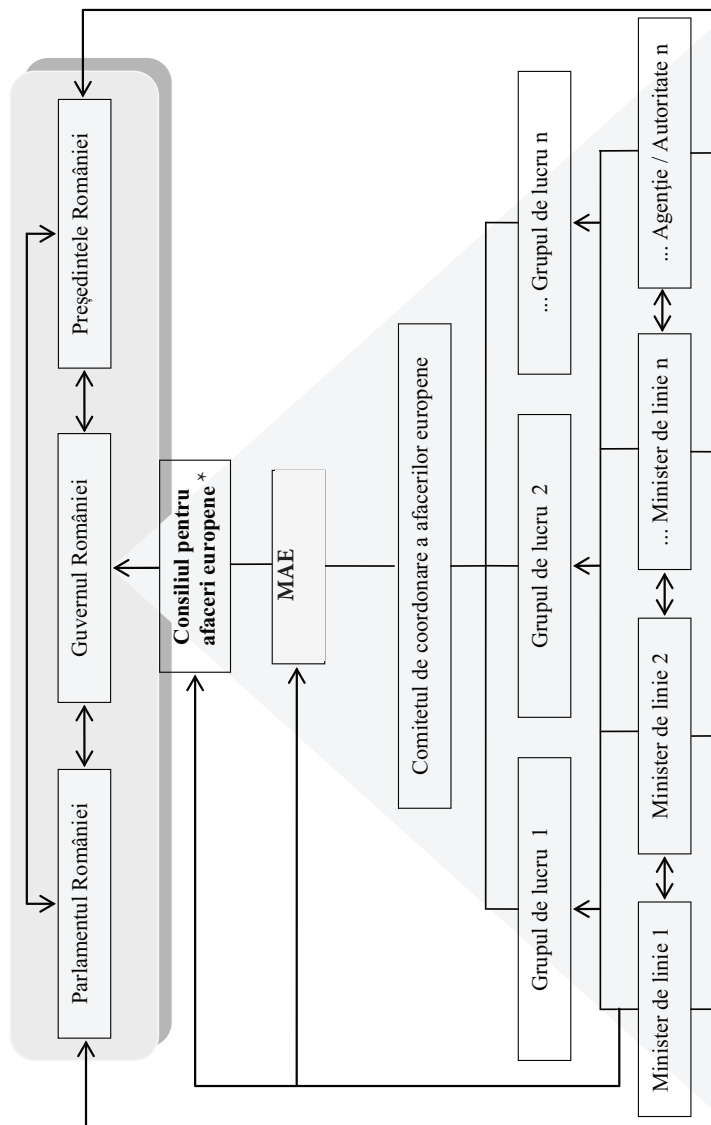


Fig. 4.1 Sistemul de coordonare a afacerilor europene în România. (Sursa: Autori)

* Conform OUG 96/2012 și HG 8/2013 noul cadru instituțional în domeniul afacerilor europene nu mai prevede existența Consiliului pentru afaceri europene, problematica tratată de acesta fiind preluată direct de Guvern. Cu toate acestea, până la momentul publicării acestui studiu HG 115/2008 nu a fost modificată sau abrogată.

directă de către primul-ministru a structurii din cadrul MAE ce gestionează domeniul afacerilor europene (din dorința de a transmite mesajul politic al importanței acordate gestionării afacerilor europene).

Având în vedere că MFE nu are atribuții în coordonarea afacerilor europene ocupându-se doar de gestionarea fondurilor europene, acesta are, în coordonarea afacerilor europene, un statut de minister de linie. Din acest punct de vedere lucrurile s-au clarificat. Ceea ce ne preocupă pe noi în continuare și ne face să ne temem este că, deși *de ipso*, lucrurile sunt clare, *de facto*, ne-am putea trezi într-o situație asemănătoare cu cele semnalate anterior, ceea ce ar anula/diminua impactul pozitiv al coordonării unice realizate și pentru care pledăm.

Cu toate că în prezent, vechiul cadru normativ privind coordonarea afacerilor europene la nivel intern este supus revizuirii, este evident că aranjamentele la nivelurile de bază ale ierarhiei piramidale vor rămâne în cea mai mare parte neschimbate. Având în vedere paleta raporturilor instituționale derivate din actele normative ce reglementează funcționarea sistemului național de coordonare a afacerilor europene, într-o primă etapă, ne vom concentra pe analiza raporturilor de coordonare existente în cadrul Guvernului, iar abia apoi pe analiza celor dintre Guvern și Parlament.

4.3.1. Aranjamentul raporturilor de coordonare în cadrul Guvernului

Actuala configurație instituțională prin care Guvernul României își asumă rolul de coordonator al afacerilor europene este reglementată prin Hotărârea de Guvern nr. 115/2008 privind instituirea sistemului național de coordonare a afacerilor europene în vederea participării României la procesul decizional al instituțiilor UE. Acest act normativ delimitează, în primul rând, principalele niveluri decizionale implicate în coordonarea procesului de luare a deciziilor și de adoptare a pozițiilor României la nivelul UE. Acestea sunt: Guvernul României, Consiliul pentru Afaceri Europene, Comitetul de Coordonare a Afacerilor Europene, precum și grupurile de lucru ale sistemului național de coordonare. Este explicitată de asemenea configurația instituțională din cadrul Guvernului ce avea să joace un rol activ în gestionarea afacerilor europene. Astfel, instituțiile ce făceau parte din acest sistem de coordonare erau următoarele: Departamentul pentru Afaceri Europene, devenit, ulterior, Minister al Afacerilor Europene, plus Ministerul Afacerilor Externe, fostul Minister al Economiei și Finanțelor, devenit Ministerul Finanțelor Publice la care se adăugau ministerele de linie și instituțiile de specialitate ale administrației publice centrale (HG 115/2008, Art. 2 și 3).

Transformarea DAE în MAEur din 2011 și transferul competențelor de coordonare a afacerilor europene ale MAEur către MAE nu a adus cu sine și modificarea/anularea HG 115/2008, ceea ce a făcut ca în perioada 2011 – ianuarie 2013 sistemul să funcționeze după vechile reglementări, deși denumirea și structura unor entități participante în procesul de gestionare a afacerilor europene a fost modificată.

După cum se poate observa din figura 4.1, structura la care ne referim este una complexă, fiind de remarcat rolul central ocupat de fostul Minister al Afacerilor Europene, rol exercitat împreună cu Ministerul Afacerilor Externe, în timp ce ministerele de linie apar implicate în procesul de gestionare a afacerilor europene

doar atunci când problematica aflată în discuție intră în aria lor de competență. Din interviurile realizate, rezultă că ministerele de linie sunt implicate diferit în acest proces. Unele persoane intervievate ne-au vorbit despre situații în care ministerele de linie au avut poziții diferite referitor la unele teme și/sau opuse prevederilor acquis-ului comunitar, cu referință la taxa de primă înmatriculare, ceea ce și explică incapacitatea noastră de a gestiona bine anumite aspecte ce țin de aprofundarea integrării europene (a se vedea „bâlbâială” legată de această taxă care a ajuns la a patra formă, toate eronate din punctul de vedere al legislației europene). Relația dintre actorii implicați în gestionarea afacerilor europene poate fi analizată din perspectiva abordării mandant-mandatar în care unul dintre actori (mandant) delegă un set de atribuții unui alt actor (mandatar).⁶⁶ În situația de față, putem considera că mandantul este Guvernul României, în timp ce mandatarii sunt celelalte instituții și agenții ale administrației centrale ce au competențe în gestionarea afacerilor europene, competențe ce le-au fost delegate de către Guvernul României.

În continuare urmează prezentarea structurilor și actorilor ce au competențe în domeniul afacerilor europene precum și în cel al instrumentelor prin care se realizează raportul mai sus enunțat, scopul analizei fiind acela de a înțelege atât relațiile dintre ele, cât și construcția ierarhică a sistemului instituțional în ansamblul său.

4.3.1.1 Consiliul pentru Afaceri Europene

Consiliul pentru Afaceri Europene asigură coerența politicilor Guvernului României în procesul de gestionare a afacerilor europene, aflându-se în subordinea directă a Primului Ministru, fiind condus și prezidat de către acesta.⁶⁷ În ceea ce privește participanții la reuniunile Consiliului, aceștia sunt cei de drept (miniștrii aflați în fruntea principalelor ministere coordonatoare a afacerilor europene - MAE, MAEur, MFP, MFE - și miniștrii responsabili pentru domeniile aflate pe agenda de lucru), dar și invitați (demnitari, conducători ai autorităților și agențiilor guvernamentale aflate în subordinea Guvernului și a Primului Ministru) (HG 115/2008, Art. 4). Prin urmare, Consiliul pentru Afaceri Europene reprezintă un for de decizie la nivel înalt, în componența sa aflându-se decidenți de rang înalt direct implicați în procesul de gestionare a

⁶⁶ Abordarea mandant - mandatar (se mai utilizează și sintagma principal - agent) urmărește identificarea soluțiilor necesare rezolvării a două probleme ce apar frecvent în relația instituită în vederea îndeplinirii unor sarcini punctuale. O primă problemă apare atunci când dorințele sau obiectivele mandatarului diferă de cele ale mandantului și este prea dificil și/sau costisitor ca mandantul să verifice dacă mandatarul își îndeplinește sarcinile. Cea de-a doua problemă poate să apară atunci când mandantul și mandatarul au atitudini diferite față de asumarea riscurilor, astfel încât în anumite situații ei pot decide să acționeze în moduri diferite ca urmare a preferințelor lor (Eisenhardt 1989, 58).

⁶⁷ De fapt, Consiliul nu este o structură nouă în sistemul de coordonare a afacerilor europene, ci mai degrabă o reeditare a unei structuri anterioare, Comitetul Executiv pentru Integrare Europeană, instituit la 18 decembrie 2002 prin HG 1508/2002.

afacerilor europene.

În conformitate cu Art. 5 din HG 115/2008, *atribuțiile* acestuia pot fi structurate astfel:

- prima componentă este cea politică și se referă la stabilirea priorităților României în calitate de stat membru UE, dar și la identificarea obiectivelor politice ale României în raport cu orientările generale decise la nivelul Consiliului European;

- cea de-a doua componentă are legătură cu gestionarea propriu-zisă a proceselor de integrare europeană. Astfel, la acest nivel se stabilesc măsurile necesare adoptării pe plan intern a deciziilor luate la nivelul instituțiilor europene cât și elaborarea propunerilor de politici necesare adâncirii procesului de integrare europeană;

- a treia componentă are legătură cu participarea României la procesele decizionale ale UE, atribuțiile Consiliului fiind legate de asigurarea coerenței pozițiilor naționale privitoare la politicile europene, aprobarea listei mandatelor generale cu privire la poziția de negociere a României pe diferite teme europene, dar și armonizarea demersurilor politico-diplomatice efectuate la nivelul membrilor Guvernului și a structurilor din subordinea acestuia;

- trebuie să amintim și componenta de mediere, potrivit articolului 5 din HG 115/2008, Consiliul având capacitatea de a media eventualele conflicte interinstituționale (apărute mai ales la nivelul ministerelor), dar și de a identifica disfuncționalitățile generale apărute în procesul de coordonare a afacerilor europene.

În ciuda importanței formale a Consiliului pentru Afaceri Europene în procesul de coordonare a afacerilor europene, la nivelul anilor 2010 - 2012 se remarcă faptul că reuniunile Consiliului nu au fost regulate, așa cum era prevăzut în HG 115/2008⁶⁸, documentele legate de afacerile europene fiind aprobate direct în cadrul ședințelor Guvernului, cel mai frecvent prin intermediul memorandumurilor (Dinu et al. 2010, 21). Această situație a fost confirmată și de cei intervievați care spuneau că, de fapt, deciziile se iau în ședințele de guvern și nu în ședințele Consiliului, când ideea creării Consiliului era tocmai aceea de a discuta și decide, în ședințele de guvern urmând doar să se facă o informare pe seama lor și, dacă acesta era cazul, să fie legiferate prin HG sau OUG, respectiv, trimise la parlament ca proiecte de legi. Acest lucru indică faptul că, deși configurația instituțională a gestionării afacerilor europene este reglementată prin lege, actorii implicați nu respectă legea și, în realitate, procesul este altul decât cel normal. În cazul prezentat, cadrul deliberativ și participativ, asigurat de către Consiliu, este însușit de către guvern care oferă un cadru mult mai constrângător, cel al ședințelor de guvern. În acest fel, Consiliul pentru Afaceri Europene devine o structură pasivă și marginală, deși are, prin lege, un rol

⁶⁸ Conform prevederilor art. 6 din HG 115/2008, Consiliul pentru afaceri europene trebuie să se întrunească lunar sau de câte ori este nevoie, în comparație cu fosta structură similară care avea obligația de a se întruni săptămânal.

esențial în coordonarea afacerilor europene. Marginalizarea sa face ca acesta să-și piardă capacitatea de mediere și arbitraj a eventualelor situații tensionate și/sau conflictuale dintre actorii sistemului. De aici reiese un alt aspect negativ, și anume cel al imposibilității soluționării conflictelor interinstituționale în absența ședințelor Consiliului, locul de identificare și eventuală soluționare a acestora. Din punctul de vedere al relației mandant - mandatar, această disfuncționalitate indică faptul că mandatarul, în această situație Consiliul pentru Afaceri Europene, nu își mai îndeplinește sarcinile delegate de către mandant, și anume Guvernul României. Pe de altă parte, atitudinea Guvernului de a împiedica el însuși îndeplinirea sarcinilor pe care le delegase ar indica faptul că, în loc să se monitorizeze activitatea mandatarului și să se remedieze ce nu funcționează, Guvernul anulează misiunea încredințată acestuia, adică Consiliului.

Trebuie menționat că, în conformitate cu OUG 96/2012 și HG 8/2013, noul cadru instituțional în domeniul afacerilor europene nu mai prevede existența Consiliului pentru Afaceri Europene⁶⁹, problematica specifică fiind preluată direct de Guvern. Efectul acestei măsuri se va vedea în timp, ea putând duce la eficientizarea activității, ceea ce s-a și dorit, dar există și riscul ca problematica europeană să fie „îngropată” în noianul de probleme curente ale guvernului. La fel de adevărat este că, așa cum a arătat și analiza noastră, Consiliul nu funcționa și ceva trebuia făcut.

4.3.1.2. Ministerele coordonatoare ale afacerilor europene: MAE, MIE, DAE, MAEur, MFE

În ceea ce privește configurația instituțională pentru gestionarea afacerilor europene din interiorul Guvernului României, până la reorganizarea structurii Guvernului din 22 decembrie 2012, existau două entități coordonatoare ale afacerilor europene: Ministerul Afacerilor Europene și Ministerul Afacerilor Externe. Această coordonare bicefală este o constantă a coordonării afacerilor europene la nivel intern, cu excepția perioadei în care MIE avea în mână sa întreg procesul. Din cauza unui anume tip de interpretare privitor la locul și încadrarea afacerilor europene (înțelese ca politici publice) în tipologia generală a politicilor publice, abordările concurențial-divergente din perioada de preaderare au fost, în general, menținute. Astfel, în perioada de preaderare și imediat postaderare, Ministerul Afacerilor Externe promova ideea că afacerile europene cad sub incidența politicii externe și că, de aceea, MAE trebuia să fie principala entitate ministerială de coordonare a afacerilor europene. La rândul său, MIE, desființat în 2007, promova ideea că afacerile europene sunt altceva decât clasicele politici externe ale statului și că acestea trebuie încadrate în logica coordonării interne (local, regional, național), inter și trans-regională, dar și supranațională. În aceeași logică, prin OUG nr. 133 din 21 decembrie 2006, s-a și înființat Departamentul pentru Afaceri Europene, ce substituia MIE, prin preluarea activității, posturilor și personalului Secretariatului permanent pentru afaceri europene din cadrul

⁶⁹ De reținut că în HG 8/2013 ce reglementează preluarea atribuțiilor de coordonare a afacerilor europene nu este precizată expres abrogarea HG 115/2008.

Cancelariei Primului-Ministru și a activității, posturilor și personalului Direcției generale evaluare și pregătire pentru aderare și a Direcției generale armonizare cu acquis-ul comunitar din cadrul Ministerului Integrării Europene (Aliniatul 1 al art. 1 din OUG 133/2006). DAE a făcut parte din aparatul de lucru al Guvernului și s-a subordonat primului-ministru. În același timp, în cadrul MAE a funcționat o structură paralelă și anume Departamentul UE (DUE), condus de un secretar de stat pentru Afaceri Europene.

Aici am vrea să subliniem faptul că opțiunea din 2006 de a desființa Ministerul Integrării Europene s-a dovedit a fi o decizie inoportună a guvernării de la acel moment, deoarece până la momentul aderării, MIE reușise să dobândească statutul de principală structură coordonatoare a afacerilor europene, să identifice și să formeze un contingent de funcționari și experți înalt-calificați și specializați pe diverse politici și teme sectoriale și transversale legate de aprofundarea integrării europene. Mai mult, mai ales de la momentul aderării, se justifica existența unui minister al integrării europene pentru că, de la momentul aderării, România a început să participe la procesul de aprofundare a integrării europene, având în vedere accepțiunea și specificul UE ca organizație⁷⁰ regională cu caracter integrator.

De-a lungul celor peste 6 ani de la aderare, sistemul de coordonare bicefală a fost menținut, iar în anumite momente critice au fost întreprinse o serie de modificări în scopul adaptării la context sau al întării structurilor succesoare MIE. Cea mai semnificativă adaptare la context s-a realizat în septembrie 2011, când a fost înființat Ministerul Afacerilor Europene prin preluarea structurilor, funcțiilor și personalului de la DAE, precum și de la Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale – ACIS (HG nr. 967/2011). Din cercetarea de teren întreprinsă reținem că, dacă până la momentul creării MAEur, suprapunerile de responsabilități între MAE și DAE vizau elaborarea poziției naționale în problematica afacerilor europene, după reconfigurarea structurii guvernamentale din septembrie 2011, prin înființarea MAEur, suprapunerile au fost completate de aspecte legate de accesul la resurse și participarea directă la procesul decizional la nivelul UE. Dincolo de asperitățile existente în anumite momente între cele două instituții, este de subliniat colaborarea MAE - MAEur în negocierea Perspectivei Financiare 2014 – 2020, ocazie cu care instituțiile coordonatoare și-au dezvoltat o capacitate administrativă semnificativă în domeniul previziunii și planificării politicilor interne în raport cu cele ale UE, capacitate ce nu mai existase la acest nivel de la desființarea MIE.

Schimbarea din septembrie 2011 privind înființarea MAEur a adus cu sine și o noutate în modelarea raporturilor dintre entitățile coordonatoare în domeniul afacerilor europene la nivel intern. Astfel, în vederea diminuării potențialelor divergențe dintre cele două entități ministeriale coordonatoare (MAEur și MAE) a fost instituit un mecanism de partajare a competențelor și s-au stabilit raporturile inter-instituționale între cele două ministere. Mecanismul a fost

⁷⁰ Potrivit unor accepțiuni, UE este o organizație transnațională sau internațională, iar potrivit altora UE este, de fapt, o comunitate politică în devenire, asemenea unui stat (Wallace 2010, 10).

instituționalizat prin intermediul a trei acte normative, două hotărâri de guvern și un protocol de colaborare și a fost definit ca fiind o noutate deoarece, după mai

Tabelul 2. Atribuții principale ale MAE privind coordonarea afacerilor europene la nivel intern, conform alin. 1, art. 2 din HG 8 din 09 ianuarie 2013 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe

- Asigură coordonarea sistemului național de gestionare a afacerilor europene și coordonarea interministerială în vederea transpunerii directivelor UE și asigurării cadrului de aplicare directă a regulamentelor și deciziilor UE;
- avizează, în mod obligatoriu, proiectele de acte normative care urmăresc transpunerea sau asigurarea cadrului de aplicare directă în legislația națională a actelor legislative ale UE ori care au relevanță europeană și examinează, sub aspectul compatibilității cu reglementările UE, propunerile legislative în vederea formulării punctului de vedere al Guvernului asupra acestora;
- urmărește evoluția politicilor UE și propune măsuri pentru adaptarea politicilor României la acestea în vederea asigurării compatibilității acțiunilor autorităților române cu obligațiile rezultate din calitatea României de stat membru al UE, elaborează sinteze și rapoarte de monitorizare a îndeplinirii obligațiilor României ca stat membru al UE, pe care le prezintă Guvernului și, după caz, Comisiei Europene;
- urmărește respectarea obligațiilor României în calitate de stat membru al UE, precum și asigurarea respectării acquis-ului european în cadrul tuturor acordurilor internaționale încheiate de România; urmărește evoluția jurisprudenței Curții de Justiție a UE și a Tribunalului UE și prezintă rapoarte și informări periodice cu privire la chestiunile cu relevanță pentru România;
- organizează registrul mandatelor naționale elaborate și transmise cu privire la proiectele de acte legislative ale UE;
- coordonează și supraveghează fundamentarea de către autoritățile și instituțiile publice a pozițiilor naționale care urmează a fi comunicate Comisiei Europene, în cadrul solicitărilor de informații ale acesteia, transmise prin intermediul bazei de date electronice constituite în acest scop;
- coordonează procesul de notificare electronică a legislației naționale care transpune dreptul UE;
- reprezintă coordonatorul național și punctul tehnic de contact în problematica Strategiei „Europa 2020“;
- este punctul de contact și coordonator al Strategiei UE pentru Regiunea Dunării; prezidează Grupul interministerial pentru implementarea Strategiei și asigură secretariatul Forumului național pentru implementarea acesteia;
- reprezintă punctul național de contact pentru problematica pieței interne și pentru Oficiul TAIEX al Comisiei Europene;
- gestionează Centrul Național SOLVIT;
- este coordonator național al Sistemului de informare al pieței interne (I.M.I.) și coordonator al ariei legislative servicii;
- reprezintă punctul național de contact cu UE, care gestionează informații prin intermediul sistemelor informatice și de comunicații conectate la instituțiile europene și asigură diseminarea acestora în plan național. În vederea asigurării condițiilor tehnice și de securitate necesare protecției informațiilor clasificate ale UE, cooperează cu instituțiile naționale competente, potrivit atribuțiilor acestora;
- răspunde de aplicarea dispozițiilor Legii nr. 92/2002 pentru aprobarea participării României, cu drepturi depline, la Consiliul de Administrație al Colegiului Europei și a plății cotizației anuale;
- exercită, în numele Guvernului României, prerogativele de Agent guvernamental în fața Curții de Justiție a UE, a Tribunalului UE, a celorlalte instituții ale UE, în cadrul procedurilor prevăzute la art. 218 alin. (11), art. 256, art. 258-260, art. 263, art. 265 și art. 267-272 din Tratatul privind funcționarea UE, în legătură cu, după caz, etapele precontencioase și contencioase ale respectivelor proceduri, precum și în fața Curții de Justiție a Asociației Europene a Liberului Schimb (A.E.L.S.).

mult de un deceniu de rivalități instituționale, se reușea realizarea unei înțelegeri normative privind competențele fiecăruia. În Tabelul 3 este prezentat succint mecanismul de partajare a competențelor și raporturilor inter-instituționale dintre cele două entități ministeriale coordonatoare ale afacerilor europene la nivel intern, cu mențiunea că acest aranjament a fost valabil din noiembrie 2011 până la 22 decembrie 2012, dată la care MAE pare a fi devenit principala entitate ministerială coordonatoare a afacerilor europene prin reorganizarea MAEur în MFE și trecerea activității și structurilor din domeniul afacerilor europene ale acestei entități la MAE.

Tabelul 3. Atribuții partajate și comune ale MAE și ale fostului MAEur în domeniul gestionării afacerilor europene. (Aranjament valabil din noiembrie 2011 până la 22 decembrie 2012)

Atribuții partajate în coordonarea afacerilor europene la nivel guvernamental	
Ministerul Afacerilor Externe (conform prevederilor Art. 2 din HG 1040/2011)	Ministerul Afacerilor Europene (conform prevederilor Art. 4 HG 967/2011)
- asigură, pe bază de mandat aprobat în condițiile legii, reprezentarea României la Consiliul de Afaceri Generale. Dacă agenda Consiliului Afaceri Generale conține teme aflate în competența MAEur, acesta își asigură reprezentarea; - urmărește asigurarea compatibilității acțiunilor autorităților române cu obiectivele politicii externe a României, respectiv cu obiectivele și deciziile adoptate în cadrul acțiunii externe a UE și cu atribuțiile derivate din Tratatul de aderare a României la UE; - monitorizează evoluția în Parlamentul European a dosarelor europene cu implicații în planul politicii externe și de securitate comună și a procesului decizional de la nivelul Parlamentului European în general, cu implicații în planul politicii externe; - informează membrii români ai Parlamentului European cu privire la elementele de poziție adoptate de România în domeniul politicii externe și de securitate comune, precum și în alte domenii cu implicații în planul politicii externe; - participă la realizarea și implementarea politicii externe și de securitate comună a UE și asigură reprezentarea României la Consiliul Afaceri Externe; - coordonează în plan național participarea României la politica de securitate și apărare comună, precum și la misiunile civile și militare derulate sub egida UE; - reprezintă punctul național de contact cu UE, care gestionează informații prin intermediul sistemelor informatice și de comunicații conectate la instituțiile europene și asigură diseminarea acestora în plan național. În vederea asigurării condițiilor tehnice și de securitate necesare protecției informațiilor clasificate ale UE, cooperează cu instituțiile naționale competente, potrivit atribuțiilor acestora.	- monitorizează evoluția în Parlamentul European a dosarelor europene prioritare pentru România, cu excepția aspectelor de politică externă și de securitate comună, aflate în competența MAE; - informează membrii români ai Parlamentul European cu privire la pozițiile adoptate de România, pe domeniile aflate în competența sa; coordonează procesul de notificare electronică - a legislației naționale ce transpune dreptul UE; - asigură coordonarea interministerială în vederea transunerii directivelor europene și asigurării cadrului de aplicare directă a regulamentelor și deciziilor UE; - avizează proiectele de acte normative care urmăresc transpunerea sau asigurarea cadrului de aplicare directă în legislația națională a actelor legislative ale UE; - coordonează și supraveghează fundamentarea de către autoritățile și instituțiile publice a pozițiilor naționale ce urmează a fi comunicate Comisiei Europene, în cadrul solicitărilor de informații ale acesteia; - coordonează elaborarea sau, după caz, participă la elaborarea strategiilor și programelor naționale adoptate în contextul politicilor UE și monitorizează implementarea acestora, inclusiv a documentelor programatice derivate din acestea; - coordonează elaborarea, monitorizarea și evaluarea Programului național de reformă, instrumentul de punere în aplicare a Strategiei „Europa 2020”; - coordonează procesul de comunicare internă în domeniul afacerilor europene.
Atribuții comune MAE - MAEur de gestionare a afacerilor europene stabilite prin Protocolul de colaborare între MAE și MAEur privind coordonarea afacerilor europene din 14 noiembrie 2011	

- coordonează procesul de formulare a pozițiilor naționale susținute în cadrul instituțiilor UE;
- examinează și avizează pozițiile exprimate de România în cadrul Consiliului UE;
- coordonează elaborarea documentelor necesare participării României la reuniunile Consiliului European;
- monitorizează și avizează participarea ministerelor de linie la procesul de elaborare și formulare a pozițiilor României, precum și participarea reprezentanților acestora la reuniunile Consiliului UE și ale Comisiei Europene;
- conduc reuniunile Comitetului de Coordonare a Afacerilor Europene;
- participă la urmărirea respectării obligațiilor României în calitate de stat membru al UE, inclusiv a prevederilor Actului de aderare a României la UE.

Din punctul de vedere al teoriei noastre de analiză (mandant-mandatar), având în vedere că Guvernul (mandantul) delegase ambelor instituții competențe în coordonarea afacerilor europene (în calitatea lor de mandatar), au existat situații în care fiecare a avut propria viziune asupra modului în care ar trebui gestionate afacerile europene. Din această cauză, exercitarea în comun a atribuțiilor privind coordonarea procesului de formulare a pozițiilor naționale, avizarea acestor poziții, dar și elaborarea documentelor necesare participării României la Consiliul European s-au dovedit problematice în situațiile în care cele două ministere au avut opinii diferite cu privire la un anumit subiect, fiecare dintre cele două instituții dorind să-și impună viziunea proprie.

Reorganizarea sistemului realizată în septembrie 2011 a creat așteptări legate de îmbunătățirea activității de afaceri europene, identificată prin creșterea gradului de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune, o prezență mai activă în procesul de negociere a Perspectivei Financiare 2014 - 2020, o intensificare a inițiativelor venite din partea României la nivelul politicilor Uniunii. Însă, după cum deja am subliniat, mulți factori decidenți și funcționari intervievați au perceput raporturile dintre MAE și MAEur ca rămânând tensionate mai ales atunci când MAEur acționa în direcția consolidării poziției sale de lider al sistemului de coordonare. Funcționarii din unele ministere de linie au specificat faptul că uneori primeau solicitări sau poziții pe același subiect de la ambele ministere. Totodată au existat și situații în care pozițiile erau divergente și confuze, iar MAE a încercat să impună o linie de coerență, spun cei din ministerele de linie, prin generarea unor poziții coerente deopotrivă cu politica europeană și cea națională. Cu toate acestea, persoanele intervievate au evidențiat și faptul că MAEur a fost mai activ în privința procedurilor de consultare în vederea stabilirii pozițiilor naționale pentru documentele programatice ale UE sau în vederea luării unor decizii majore precum guvernarea economică și fiscală, Strategia Europa 2020 și Perspectiva Financiară 2014 - 2020.

Opiniile decidenților și funcționarilor intervievați au sugerat că ar trebui să existe prevederi clare pentru situațiile de conflict interinstituțional, astfel încât acestea să poată fi soluționate. Unii decidenți și funcționari considerau drept o posibilă soluție comasarea celor două ministere, prin absorbția MAEur de către MAE, ceea ce conducea la o creștere a eficienței gestionării afacerilor europene prin reunirea tuturor experților în problematica europeană într-o singură

instituție. Această părere a fost enunțată de reprezentanții ministerelor de linie care, prin natura activității lor, conlucrează mai mult cu MAE. În schimb, unii decidenți au specificat faptul că rolul MAEur trebuie consolidat, iar arhitectura raporturilor trebuie revizuită fundamental în favoarea MAEur. Această poziție a fost enunțată de reprezentanți ai ministerelor ce asigură programele operaționale pentru fondurile structurale și de coeziune.

Este, desigur, devreme pentru a evalua rezultatele măsurilor de reorganizare din luna decembrie 2012 dar la prima vedere, pare a se fi consolidat partea de coordonare a absorbției fondurilor europene prin crearea unui minister special dedicat acestei problematice⁷¹ (Ministerul Fondurilor Europene), iar pe de altă parte, pare a se fi rezolvat și problema suprapunerilor de competențe în materie de coordonare a afacerilor europene prin unificarea celor doi coordonatori MAE și MAEur într-unul singur, MAE. Prin urmare, dacă MFE nu are atribuții de coordonare a afacerilor europene, acționând, din acest punct de vedere, ca un minister de linie, rezultă că bicefalismul ce a afectat ani de-a rândul această activitate nu ar trebui să apară în perioada următoare. Urmează să vedem dacă prin această reorganizare a fost eliminat cu adevărat riscul disfuncționalităților despre care vorbeam. În continuare vom prezenta modul în care vede guvernul coordonarea de către MAE a acestei activități. Astfel, conform prevederilor HG 8 din 09 ianuarie 2013 privind organizarea și funcționarea MAE, una dintre principalele funcții este aceea de coordonare a afacerilor europene în vederea implementării obiectivelor rezultând din calitatea României de stat membru al UE. În Tabelul 3 enumerăm principalele atribuții ale MAE în calitatea sa de prim coordonator al afacerilor europene la nivel intern. Pe lângă atribuțiile menționate în Tabelul 3, MAE are rolul de avizare a acțiunilor și pozițiilor promovate în cadrul activităților UE de către celelalte ministere și autorități ale administrației publice centrale, pe domeniile lor de competență (Alin. 3, Art. 4 HG 8/2013). Totodată, ministerele și celelalte autorități ale administrației publice centrale au obligația de a informa MAE despre rezultatele participării reprezentanților români la activitățile UE. În concluzie, putem sublinia faptul că MAE preia pe deplin vechile competențe ale MAEur, cu excepția celor privitoare la gestionarea la nivel național a fondurilor europene.

4.3.1.3. *Comitetul de coordonare a afacerilor europene*

Comitetul de coordonare a afacerilor europene asigură coordonarea interministerială în procesul de formulare a politicilor și strategiilor din domeniul afacerilor europene, aflându-se conform HG 115/2008 în subordinea DAE și ulterior în subordinea MAEur, iar în prezent, conform logicii transferului de competențe, în subordinea MAE. Sub aspectul componenței sale, Comitetul este format din reprezentanți ai ministerelor de linie sau ai altor instituții ale administrației publice centrale având atribuții în domeniul afacerilor europene, aceștia putând fi înlocuiți în situații excepționale de directorii generali sau

⁷¹ O instituție ce nu există în niciun stat membru, așa cum a demonstrat-o acest studiu.

directorii pentru afaceri europene. Potrivit prevederilor art. 7, alin (1) - (4) din HG 115/2008, la reuniunile Comitetului participă, de asemenea, Reprezentantul permanent al României pe lângă UE.

Rolul specific al Comitetului se reflectă în atribuțiile acestuia, ce pot fi grupate pe două componente. Prima componentă se referă la participarea României la procesele decizionale ale UE, Comitetul fiind responsabil cu pregătirea poziției României la reuniunile Consiliului European, ale Consiliului UE și ale Comitetului Reprezentanților Permanenți, dar și cu asigurarea coordonării interministeriale în scopul elaborării pozițiilor României. Cea de-a doua componentă este cea de mediere, printre atribuțiile Comitetului numărându-se soluționarea aspectelor divergente apărute între ministerele de linie, între acestea și alte instituții ale administrației publice centrale, etc. ce nu au fost rezolvate la nivelul grupurilor de lucru și, în fine, notificarea Consiliului pentru Afaceri Europene în legătură cu situațiile conflictuale ce nu au putut fi soluționate (Art. 7, alin (5), HG 115/2008). Studiul a relevat o serie de disfuncționalități în activitatea Comitetului de coordonare a afacerilor europene. În primul rând, Consiliului pentru Afaceri Europene nu i-a fost comunicată existența unor conflicte interinstituționale și disfuncționalități, ceea ce a dus la prelungirea acestora. Apoi, de cele mai multe ori, la întrunirile Comitetului participă numai funcționari publici și nu secretari de stat, așa cum ar trebui, ceea ce denotă lipsa de importanță a acestei instituții pentru actorii implicați, inclusiv pentru guvern (Dinu et al. 2010, 22). Mai mult decât atât, faptul că lucrările Comitetului nu se desfășoară conform prevederilor legale indică un control scăzut al mandantului, în acest caz Guvernul, asupra mandatarului, care acționează conform propriei voințe. Aceste disfuncționalități generează probleme semnificative în procesul de gestionare a afacerilor europene de către Guvernul României, deoarece nesoluționarea conflictelor interinstituționale duce la tergiversarea eforturilor de aprofundare a integrării României în UE.

4.3.1.4. Grupurile de lucru

Configurația instituțională creată pentru gestionarea afacerilor europene include de asemenea grupurile de lucru din cadrul sistemului național de coordonare. Grupurile de lucru se constituie la inițiativa ministerelor de linie, a instituțiilor de specialitate ale administrației publice având responsabilități în domeniul afacerilor europene sau la inițiativa, acum, a MAE. Până în decembrie 2012, grupurile de lucru se constituiau la inițiativa MAEur, fiind formate, de regulă, din funcționari publici dintre care nu pot lipsi cei proveniți din structurile coordonatoare ale afacerilor europene, după caz, ai Ministerului Finanțelor Publice și/sau ai Ministerului Economiei, desigur MAE, MFE etc. Atribuțiile grupurilor de lucru se regăsesc în zona elaborării de propuneri de poziții privitoare la problematica europeană, analizării proiectelor de poziție elaborate de ministere și celelalte instituții de specialitate ale administrației publice

centrale, pregătirea și urmărirea îndeplinirii sarcinilor ce decurg din statutul României de membru al UE, dar și monitorizarea/analiza evoluției politicilor comunitare (HG 115/2008, Art. 5). În esență, grupurile de lucru pregătesc și informează decidenții de la nivelul ministerelor de linie în vederea participării acestora la reuniunile Comitetului de coordonare a afacerilor europene și, după caz, la cele ale Consiliului pentru Afaceri Europene. Utilitatea lor s-a dovedit a fi legată de situațiile de urgență și/sau presiune din partea UE (cum ar fi aplicarea procedurilor de infringement sau a solicitărilor de clarificări pe anumite poziții de negociere), acest aspect fiind evidențiat de *persoanele intervievate*. Mai mult decât atât, persoanele intervievate din structurile tehnice ale Parlamentului au adăugat că în cazul propunerilor legislative de transpunere a legislației europene la care au fost implicate grupurile de lucru în raport cu cele la care au lucrat unilateral ministerele de linie, actele legislative rezultate au asigurat o transpunere mult mai fidelă și au asigurat transversalitatea reglementarilor, evitând, astfel, aplicarea fracturată a legislației europene, fără conexiune cu domeniile adiacente aspectelor reglementate.

4.3.1.5. Comunicarea interinstituțională

S-a instituit (HG 115/2008), de asemenea, un mecanism de comunicare între toate instituțiile specializate ale administrației publice centrale cu atribuții în domeniul afacerilor europene. Aceasta a presupus înființarea Autorității Operaționale a Sistemului Informatic și de Comunicații EXTRANET RO, din ea făcând parte instituțiile conectate la sistem. Altfel spus, Sistemul național de comunicare este constituit din punctele de contact desemnate de către fiecare minister în parte, de către instituțiile de specialitate ale administrației publice și de către structurile cu atribuții în domeniul afacerilor europene. Fluxurile de informații circulă, în general, prin intermediul sistemului informatic și de comunicații EXTRANET RO (Art. 15 și 16, HG 115/2008.). Existența acestui sistem de comunicații poate facilita o mai bună comunicare interinstituțională, ceea ce permite o coordonare mai eficientă a tuturor actorilor implicați în gestionarea afacerilor europene. De asemenea, un flux constant al comunicării poate contribui la diminuarea riscului apariției conflictelor interinstituționale. Însă, din interviurile realizate am constatat că, în realitate, comunicarea prin intermediul acestui sistem s-a realizat, într-o primă fază, destul de greu, unele aspecte de acces nefiind rezolvate nici în prezent, dat fiind faptul că o parte din informațiile distribuite prin sistem intră în categoria informațiilor clasificate, ceea ce necesită ca structurile și personalul ce utilizează sistemul să fie acreditate de Oficiul Registrului Național al Informațiilor Secrete de Stat (ORNIS). Iar acesta este un proces destul de lung, în cazul fostului DAE fiind nevoie de peste 2 ani ca acesta să se acrediteze ca structură ce poate avea acces la informații clasificate, timp în care a depins de MAE în privința accesului la informații, ceea ce l-a influențat negativ în promptitudinea intervențiilor sau pregătirea documentelor de poziție.

După aprecierea persoanelor intervievate, sistemul ar trebui să permită un acces la informații flexibil, prompt, interactiv și nesecretizat (cu excepțiile ce se justifică în realitate), fiind știut faptul că, în principiu, procesul de aprofundare al integrării europene se desfășoară într-un cadru transparent, participativ și reflexiv. Această opacitate în comunicare apare și în cazul structurilor parlamentare de specialitate, argumentul utilizat fiind același că accesul structurilor parlamentare de specialitate la sistemul informatic instituit ar avea drept consecință „devoalarea premiselor inițiale ale negocierii”. Din punctul nostru de vedere, o asemenea justificare nu poate fi invocată în contextul în care, în calitate de stat membru, dorim să participăm la aprofundarea integrării europene, context în care condițiile, premisele, obiectivele și viziunile se construiesc prin dialog și cooperare deschisă și nesecretă, iar parlamentul, reprezentantul poporului, nu poate fi ținut departe de acest proces pe motive ce au legătură mai degrabă cu un anumit secretism instituțional moștenit. Oare celelalte state membre nu au și ele interese proprii în negocieri și, totuși, permit parlamentului să fie informat și să participe la definirea, respectiv, luarea deciziilor? Ca să nu mai vorbim de cele în care deciziile se iau în parlament.

În urma interviurilor realizate iese în evidență faptul că, până la acest moment, Guvernul României nu a elaborat o strategie de comunicare privind participarea României la procesul decizional al UE și aprofundarea integrării europene. Din studiul comparativ reiese faptul că guvernele respectivelor state membre comunică interactiv și flexibil pe baza unor mecanisme de comunicare instituționalizate, adecvate unui amplu evantai de obiective precum comunicarea cu cetățenii proprii, cu instituțiile interne, cu cele ale UE, sau comunicarea cu alte state membre. Or, în cazul României putem remarca lipsa tuturor acestor ținte de comunicare, iar dacă mai există o asemenea comunicare, de cele mai multe ori este formală, conflictuală, fracturată și incoerentă. Într-o oarecare măsură, vidul de comunicare privind aprofundarea integrării europene este compensat de Reprezentanța Comisiei Europene în România, numai că ea nu face parte din sistemul intern de coordonare al afacerilor europene, având propria agendă și priorități, reprezentând Comisia.

Vorbind despre comunicare, trebuie adăugat că protocolul de colaborare dintre MAE și MAEur făcea referire și la relația dintre executiv și parlament în domeniul afacerilor europene. Astfel, se prevedea faptul că, atât MAE, cât și MAEur trebuiau să pună în practică un mecanism privind informarea și consultarea periodică a Parlamentului României referitor la temele de afaceri europene. În acest sens, cele două ministere trebuiau să se consulte permanent asupra conținutului informațiilor ce se transmiteau Parlamentului, dar și în privința răspunsurilor pe care le dădeau la solicitările Parlamentului. Deși nu s-a vorbit explicit despre existența unui conflict potențial legat de comunicarea Parlament-executiv, s-a simțit nevoia să se vorbească despre necesitatea ca acest mecanism de comunicare să fie „suficient de flexibil, astfel încât să nu conducă la blocarea procesului de susținere a poziției României la nivelul UE” (art. 9 din Protocolul de colaborare între MAE și MAEur privind coordonarea afacerilor europene din 14 noiembrie 2011). Cu ocazia interviurilor realizate,

astfel că, de cele mai multe ori, în procesul de transpunere a legislației UE în legislația internă, pozițiile Guvernului se dovedesc a avea un nivel mai ridicat al calității și completitudinii, decât pozițiile comisiilor de specialitate ale Parlamentului.

Legea privind cooperarea între Parlament și Guvernul României în domeniul afacerilor europene, trimisă spre promulgare către Președintele României pe data de 2 iulie 2012, dar returnată Parlamentului de Curtea Constituțională pentru identificarea a trei articole ca fiind neconstituționale⁷², are în vedere Raporturile dintre Parlamentul României și Guvernul României în ceea ce privește coordonarea afacerilor europene, precum și monitorizarea armonizării legislației naționale cu acquis-ul comunitar. În expunerea motivelor de neconstituționalitate se precizează faptul că, în Constituția României, funcția de reprezentare a statului aparține numai Președintelui României, acesta reprezentând România pe plan extern, și, implicit, la reuniunile Consiliului European. Prin urmare, în sesizarea de neconstituționalitate se susține faptul că șeful delegației României nu trebuie să fie desemnat de Guvern în acord cu Instituția Președintelui, deoarece Președintele este singurul care poate reprezenta România pe plan extern. Această dilemă ar putea avea diferite soluții, de la legi speciale care să o reglementeze, la modificarea Constituției. Cea mai vehiculată ipoteză leagă participarea Președintelui la acele Consilii Europene ce discută chestiuni de politica externă și de securitate a UE sau alte teme legate de atribuțiile sale, în timp ce Primul Ministru ar trebui să participe la reuniunile Consiliului European ce discută probleme ce aparțin zonei de competențe ale executivului, precum politica economică, monetară, de mediu etc. După mai multe amânări, la 26 septembrie 2012, Curtea Constituțională, cu majoritate de voturi, a admis, în parte, sesizarea de neconstituționalitate formulată de către cei 26 de senatori aparținând Grupului PDL și a constatat că dispozițiile art.3, art.18 și art. 19 din Legea privind cooperarea între Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene sunt neconstituționale. Astfel, Legea a fost retrimisă către Parlament pentru remedierea prevederilor constatate a fi neconstituționale.

Un aspect interesant ce merită subliniat în acest context este faptul că, prin Decizia Nr. 784 din 26 septembrie 2012 asupra sesizării de neconstituționalitate a dispozițiilor art.2 (lit.e), art. 3, art. 18 și art. 19 din Legea privind cooperarea între Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene, Curtea Constituțională a României pleacă de la premisa că reprezentarea României în fața instituțiilor UE este domeniu exclusiv de relații externe, ceea ce face ca exercitarea atribuției de reprezentare a României la Consiliul European să cadă sub incidența prevederilor art. 80 alin. (1) coroborat cu art. 91 din Constituția României, care vorbește despre competența de reprezentare a României. Persistența unei asemenea concepții referitoare la natura reprezentării și participării la instituțiile și politicile UE generează efecte negative în plan intern și extern. Totodată, Decizia a evidențiat și că, în interiorul Curții, nu toți membrii împărtășesc ideea că Președintele României ar avea competența exclusivă și explicită de a reprezenta România la Consiliul European. Astfel, patru judecători ai CCR au enunțat o opinie separată ce stabilea că Președintele este în măsură să delege Primului Ministru exercitarea atribuțiunii de reprezentare a României

⁷² Sesizarea de neconstituționalitate a fost făcută de către Grupul Partidului Democrat Liberal, la 29 iunie 2012.

respondenții au remarcat că sistemul de comunicare instituit a simplificat realizarea dialogului, deși uneori a fost nevoie și de consultări față în față sau în grupuri extinse pentru a surprinde toate aspectele legate de reglementările înaintate spre analiză, dezbateră și adoptare legislativă. Se constată, prin urmare, faptul că sistemul instituțional creat în interiorul Guvernului pentru gestionarea afacerilor europene este unul complex, structurat într-o ierarhie bine definită și urmărind sistemul mandant - mandatar. După cum am evidențiat, există o serie de probleme în ceea ce privește funcționarea Comitetului de coordonare a afacerilor europene, cât și a Consiliului pentru afaceri europene, acestea putând fi explicate prin intermediul abordării mandant – mandatar.

4.3.2. Aranjamentul raporturilor de coordonare între Guvern și Parlament

După cum am arătat în subcapitolul IV.1, până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Parlamentul României a fost implicat destul de puțin în procesul de coordonare a afacerilor europene. Rolul acestuia se limita, mai degrabă, la examinarea propunerilor legislative înaintate de Guvern. Imediat după aderarea la UE și până la 31 mai 2011, în cadrul Parlamentului a funcționat o Comisie comună pentru afaceri europene, ce asigura și instrumentaliza exercitarea controlului parlamentar în domeniul afacerilor europene. Din documentele analizate, dar și din interviurile realizate, se deduce că activitatea acestei Comisii a fost considerată nesatisfăcătoare de unde și decizia de a modifica acest aranjament. De altfel, interviurile realizate au confirmat faptul că membrii Comisiei se întruneau destul de greu din motive ce aveau legătură cu agenda fiecăruia, dar și cu imposibilitatea corelării pozițiilor formulate în examinarea actelor legislative. Totodată, un alt aspect negativ al activității acestei Comisii comune constă în faptul că unii membri nu prea stăpâneau problematica europeană, ceea ce îi pune în dificultate la momentul formulării poziției naționale în vederea adoptării deciziilor la nivelul UE. De aceea, în vederea dinamizării activității legislative în domeniul afacerilor europene, s-a decis reformarea sistemului existent prin înființarea în cadrul Parlamentului a două Comisii distincte pentru afaceri europene, una la Camera Deputaților – apărută la 19 aprilie 2011 și alta la Senat – martie 2011. Metoda comisiilor separate este menținută și în actuala legislatură, începută pe 19 decembrie 2012. Trebuie remarcat faptul că, după abandonarea modelului Comisiei permanente comune, activitatea legislativă a celor două comisii înființate în 2011 s-a intensificat considerabil. Ambele comisii sunt sprijinite de structurile tehnice de specialitate din cadrul fiecărei camere: a) Departamentul de studii parlamentare și drept comunitar din cadrul Camerei Deputaților și b) Direcția pentru Afaceri Europene din cadrul Senatului. Din interviurile realizate reiese faptul că aceste structuri tehnice au un personal bine pregătit, însă, așa cum este specific activității într-un for legislativ, se mențin disensiunile între pozițiile enunțate de aceste structuri – poziții tehnice și de expertiză, pe de o parte, și, pe de altă parte, cele enunțate de deputați sau senatori – poziții politice care, de multe ori, le contrazic pe cele tehnice. De aceea, calitatea proiectelor legislative are de suferit,

la Consiliul European. De asemenea, cei patru judecători au considerat că disputa Președinte-Guvern este una de natură politică și, în consecință, Parlamentul este calificat să „trânzeze această dispută politică”. În esență, în opinia celor patru judecători sesizarea de neconstituționalitate trebuia respinsă ca neîntemeiată.

Aici trebuie să precizăm faptul că această propunere legislativă nu este la prima tentativă de elaborare, avizare și analiză legislativă. Anterior acestei tentative au existat altele două: una în perioada 2006 - 2007 (elaborată într-o primă fază în comun cu Ministerul Integrării Europene și ulterior în colaborare cu Departamentul pentru Afaceri Europene), iar alta în 2008 (elaborată unilateral de un grup de parlamentari, în baza experienței dobândite în urma unui proiect de tip *twinning*). Tentativa din 2008 a avut menirea de a pregăti atât Guvernul, cât și Parlamentul pentru intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Însă, la fel ca și în actuala conjunctură legislativă, propunerea din 2008 a tot fost amânată fiind înaintată spre examinare parlamentară abia în ultimul an al legislaturii. Amânarea a avut la bază divergențele dintre Comisia pentru Afaceri Europene (comisie comună a Senatului și Camerei Deputaților) și Departamentul pentru Afaceri Europene (DAE), care, până la urmă, nici nu a mai prezentat un punct de vedere privind această propunere legislativă. Ori, așa cum se cunoaște din experiența legislaturilor anterioare, ultimul an de legislatură se dovedește a fi mai degrabă neprielnic pentru propuneri legislative de anvergură și fără a avea un acord prealabil între grupurile parlamentare, acesta fiind cazul acestei propuneri legislative întârziate. În consecință, proiectul legislativ din 2008 nu a mai fost adoptat, în ședința Biroului Permanent al Camerei Deputaților din 8 octombrie 2008 nefiind aprobată procedura de urgență solicitată de inițiatori. Deși fuseseră solicitate rapoarte și amendamente din partea comisiilor de specialitate, acestea nu au mai fost trimise Biroului Permanent. Numai Consiliul legislativ a înaintat avizul său favorabil, pe 23 decembrie 2008, dispunându-se încetarea procedurii legislative, prin neîncadrarea în prevederile art. 63, alin. 5 din Constituția României revizuită. Legea privind cooperarea între Parlament și Guvernul României în domeniul afacerilor europene, aflată în proces de reexaminare la Senat⁷³, vizează clarificarea atribuțiilor și competențelor celor două instituții privitor la gestionarea afacerilor europene, dar și delimitarea raporturilor dintre Parlamentul și Guvernul României pe parcursul procesului decizional, instituindu-se, astfel, un sistem de *control reciproc (checks and balances)*. Raporturile și atribuțiile între cele două instituții sunt prezentate în figura 4.2. Totodată, se dorește stabilirea unui calendar mai riguros al fluxului de informații/decizii în interiorul și între cele două instituții.

În cele ce urmează, vom prezenta aspectele de bază ale Legii, punând accentul pe: i) competențele și atribuțiile specifice Parlamentului și Guvernului României

⁷³ La 22 octombrie 2012 Comisia de Afaceri Europene din Camera Deputaților și Comisia Juridică, de disciplină și imunități au reexaminat Legea în cadrul unei ședințe comune, modificând și/sau eliminând articolele declarate de CCR ca fiind neconstituționale. La 23 octombrie 2012 propunerea de Lege reexaminată a fost adoptată de plenum Camerei Deputaților și ulterior a fost înaintată spre examinare Senatului.

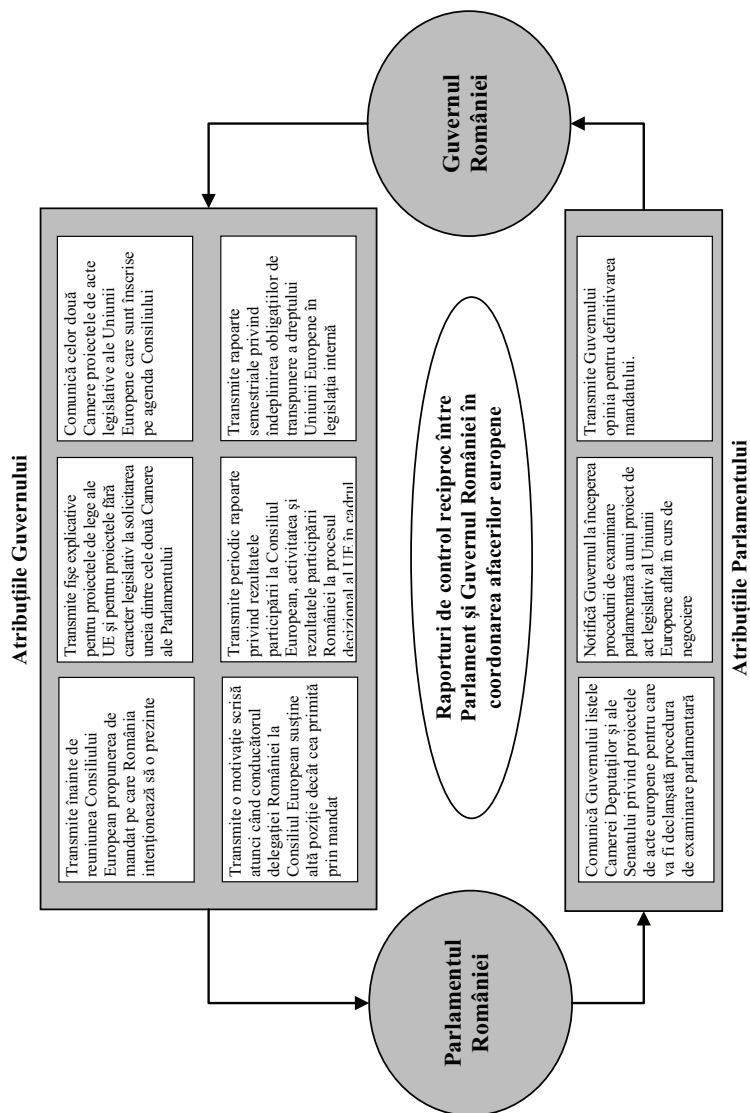


Fig. 4.2 Sistemul de control reciproc între Parlament și Guvernul României în coordonarea afacerilor europene (Sursa: Autori)

în procesul de gestionare a afacerilor europene; ii) raporturile de control dintre cei doi actori și procedurile de comunicare. În ceea ce privește Parlamentul României, atribuția sa principală în domeniul coordonării afacerilor europene este definită în Art. 3 din legea menționată, anume aceea că, în formula de una sau două Camere, să adopte rezoluții cu privire la proiectele de acte legislative ale instituțiilor UE, dar și cu privire la proiectele de acte fără caracter legislativ emise de către instituțiile UE. Totodată, Art. 4 prevede faptul că Senatul și Camera Deputaților *“examinează Programul anual de lucru al Comisiei Europene, stabilindu-și fiecare o listă a proiectelor de acte europene pentru care va declanșa procedura de examinare parlamentară.”*

După finalizarea procedurilor de examinare parlamentară, Parlamentul sau una din cele două Camere, adoptă o rezoluție cu privire la proiectul de act legislativ al instituțiilor UE avut în vedere, aceasta fiind transmisă Guvernului României, care este obligat să țină cont de rezoluția Parlamentului în procesul de definitivare a mandatului ce va fi susținut în Consiliu. Se constată, prin urmare, că, prin raporturile instituite, Parlamentul României dobândește o putere decizională semnificativă în definirea poziției României vis-à-vis de UE. Puterea decizională a Parlamentului României rămâne însă redusă în privința proiectelor de acte fără caracter legislativ inițiate de către instituțiile UE. Deși Parlamentul și cele două Camere pot analiza acest tip de proiecte, rezoluția emisă are doar caracter consultativ pentru Guvernul României, acesta putând să nu țină cont de ea atunci când definitivează poziția oficială a României.

Se remarcă, de asemenea, că, în conformitate cu Art. 14 din Legea privind cooperarea între Parlament și Guvernul României în domeniul afacerilor europene, printre atribuțiile celor două Camere ale Parlamentului urmează a fi inclusă componența de evaluare a modului în care proiectele de acte legislative inițiate de către instituțiile UE respectă principiile subsidiarității și proporționalității. În cazul în care Parlamentul sau una dintre cele două Camere constată că *“un act legislativ european aflat în vigoare încalcă principiul subsidiarității, poate formula acțiune în anulare a actului respectiv la Curtea de Justiție”*.

În această privință, evaluarea respectării principiului subsidiarității și al proporționalității reprezintă un element central al apărării intereselor naționale ale României în calitate sa de membru al UE. Prin urmare, faptul că această atribuție revine celor două Camere ale Parlamentului României, dar și posibilitatea de a demara acțiuni specifice la Curtea Europeană de Justiție atunci când se constată nerespectarea celor două principii sus-amintite indică rolul central al Parlamentului României în configurația instituțională națională de gestionare a afacerilor europene.

Adăugăm că respectiva lege prevede, între atribuțiile Parlamentului României și pe aceea de implicare în nominalizarea persoanelor ce vor ocupa funcții în cadrul instituțiilor UE. Astfel, conform Art. 19, alin (2), în noua versiune a legii, comisiile de specialitate ale Parlamentului audiază persoanele nominalizate de Guvern pentru funcția de membru al

Comisiei Europene. Această prevedere, ușor neclară deoarece nu specifică dacă este necesar avizul Parlamentului pentru nominalizare și nici ce s-ar întâmpla dacă parlamentul nu ar aviza propunerea, reprezintă un pas înainte în implicarea parlamentului în afacerile europene, dar și o sursă potențială de conflict între legislativ și executiv.

Noua versiune a legii, adoptată la 21 iunie 2012 de către Senat, prevede că desemnarea conducătorului delegației României la reuniunile Consiliului European (Președintele României sau Primul Ministru) se face printr-un acord între Guvernului României și Instituția Prezidențială, dar și că în cazul în care această procedură nu se finalizează la timp, Parlamentul ia decizia finală în privința desemnării conducătorului delegației. În acest fel, Parlamentul României pare a fi dobândit și un rol de mediere între cele două instituții în scopul unei bune reprezentări a României la reuniunile Consiliului European. Desigur, este de reținut și pericolul ca parlamentul să nu fie perceput ca mediator al conflictului, ci ca subiect al acestuia.

De asemenea, în versiunea adoptată la 21 iunie 2012, Legea privind cooperarea între Parlament și Guvernul României în domeniul afacerilor europene făcea și anumite precizări privind competențele guvernului în domeniul afacerilor europene fără de care nu se puteau delimita competențele legislativului. Astfel, conform Art. 18 alin. (2), Guvernul României era considerat instituția având dreptul de a desemna conducătorul delegației României la reuniunile Consiliului European, decizia fiind luată prin acord cu Instituția Prezidențială. Potrivit alin (1) al aceluiași articol, conducătorul delegației putea fi Președintele României sau Primul Ministru. Aplicarea acestei prevederi ar fi adus cu sine un potențial de conflict ridicat, deoarece nu se precizau explicit situațiile în care Președintele trebuia să fie conducătorul delegației României la Consiliul European și cele în care Primul Ministru era desemnat în acest rol. Acest aspect a fost subliniat de decidenții și funcționarii intervievați, unii precizând că escaladarea conflictului din vara anului 2012 avea, printre altele, drept consecință amânarea promulgării acestei legi în legislatura 2008 - 2012. De altfel, așa cum am afirmat deja, la 26 septembrie 2012, CCR respingea această lege invocând ca neconstituțională exact această prevedere, cu toate că patru judecători ai Curții au avut o opinie separată, semnificativ diferită de cea a majorității judecătorilor CCR.⁷⁴

O altă atribuție a Guvernului legată de participarea la procesul decizional al UE prevăzută de legea avută în vedere se referea la nominalizarea persoanelor ce urmează a ocupa funcții în cadrul instituțiilor europene. Însă, așa cum am precizat deja, această prevedere comportă o sursă importantă de eventuale

⁷⁴ În versiunea Legii reexaminată și adoptată de Camera Deputaților la 23 octombrie 2012 acest articol a fost eliminat, deși Comisia permanentă pentru afaceri europene și Comisia juridică, de disciplină și imunități aveau în vedere și posibilitatea rescrierii articolului în următoarea formă: „(1) Conducătorul delegației României la reuniunile Consiliului European este președintele României.

(2) Președintele României poate delega primului-ministru al Guvernului României, competența de reprezentare a țării la Consiliul European.” (Raportul comun Nr. 40/324/22.10.2012 și Nr. 31/33 /15.10.2012).

tensiuni între Parlament și Guvern, deoarece potrivit Art.19, în noua versiune a Legii, nu este clar cine deține decizia finală și care este rolul parlamentului. Situația creată în octombrie 2006, când Guvernul a nominalizat un Comisar European, dar acesta nu a fost susținut de celelalte instituții, mai ales de către Președinție, arată că este imperios necesară o lege și/sau reglementare care să facă imposibile asemenea situații.

În privința monitorizării armonizării legislative cu dreptul UE, Guvernul trebuie să includă în programul său legislativ anual, într-o secțiune dedicată, lista proiectelor de legi prin care urmează să se transpună acte juridice ale Uniunii Europene. Printre acestea se numără actele legislative necesare creării cadrului legislativ al aplicării directe a regulamentelor și deciziilor UE. Prin urmare, Guvernul joacă un rol central în armonizarea legislației naționale cu prevederile acquis-ului comunitar, reprezentând instituția ce identifică zonele legislative în care se impune transpunerea actelor juridice ale UE. Din interviurile realizate reiese că funcționarii și decidenții din sistem au îndoieli cu privire la capacitatea guvernului de a anticipa și previziona acest proces, având în vedere că istoria ne arată că am avut de-a face cu o adaptare legislativă făcută în lipsa unui calendar strategic, riguros și corelat cu agenda Uniunii.

Așa cum am prezentat în figura 4.2 (raportul dintre controlul Guvernului și al Parlamentului României), Legea privind cooperarea între Parlament și Guvernul României în domeniul afacerilor europene reglementează proceduri menite a asigura colaborarea, controlul reciproc, dar și comunicarea dintre cele două instituții. Un prim raport care poate fi identificat în acest sens, este cel dinspre Guvern spre Parlamentul României. Astfel, conform Art. 5 din lege, Guvernul trebuie să *„comunică celor două Camere, imediat după primire, proiectele de acte legislative ale UE care sunt înscrise pe agenda Consiliului”*.

În plus, Art. 6 prevede faptul că, la solicitarea uneia dintre cele două Camere ale Parlamentului, Guvernul trebuie să transmită fișe explicative pentru proiectele de lege ale UE, precum și pentru cele fără caracter legislativ. În al doilea rând, pentru realizarea controlului reciproc, Guvernul trebuie să transmită periodic Parlamentului rapoarte privind rezultatele participării la Consiliul European, rapoarte periodice privind activitatea și rezultatele participării României la procesul decizional al UE în cadrul Consiliului, dar și rapoarte semestriale privind îndeplinirea obligațiilor de transpunere a dreptului UE în legislația internă. Potrivit prevederilor Art. 18, în noua lectură, Guvernul trebuie să transmită Parlamentului României, cu minimum șapte zile lucrătoare înainte de reuniunea Consiliului European, propunerea de mandat pe care România intenționează să o prezinte, acesta trebuind să fie adoptat de Parlament. Mai mult decât atât, potrivit vechii prevederi, declarate de CCR ca fiind neconstituțională, controlul parlamentar devenea mai riguros prin faptul că, în cazul în care conducătorul delegației României la Consiliul European susținea altă poziție decât cea primită prin mandat, Guvernul ar fi fost obligat să motiveze în scris respectiva poziție, această prevedere fiind eliminată din proiectul Legii reexaminată. După cum se poate observa, în versiunea inițială, Legea propunea un control ferm dinspre

Parlament spre Guvernul României.

În noua versiune a legii a fost inclusă prevederea prin care „*înaintea reuniunii Consiliului European, Parlamentul poate adopta propuneri privind mandatul*” (Art. 18. Alin. 2), iar aceste propuneri se includ în mandatul formulat de Guvern (Art. 18. Alin. 3). Totuși, un raport mai echilibrat între cele două instituții și o strategie de comunicare mai clară contribuie la diminuarea riscurilor de apariție a unor conflicte interinstituționale. Totodată, dacă nu este gestionată corect, creșterea atribuțiilor și implementarea unui control ferm al Parlamentului asupra Guvernului poate avea un impact negativ asupra calității participării eficiente a României la procesul decizional al Uniunii Europene, dat fiind că, deși Parlamentul este instituția cu cea mai mare legitimitate democratică, Guvernul României este instituția ce deține cel mai ridicat nivel de expertiză generală și sectorială în domeniul afacerilor europene.

În al doilea rând, vorbim de un control dinspre Parlament înspre Guvernul României. Parlamentul este obligat să comunice Guvernului în termen de 5 zile listele Camerei Deputaților și ale Senatului privind proiectele de acte europene pentru care va fi declanșată procedura de examinare parlamentară. În plus, în cazul în care Camera Deputaților sau Senatul decid începerea procedurii de examinare parlamentară a unui proiect de act legislativ al UE aflat în curs de negociere, Guvernul trebuie să fie notificat de acest lucru, urmând ca, la finalul procedurii de examinare, să fie transmisă Guvernului opinia pentru definitivarea mandatului. O altă prevedere importantă se referă la faptul că, în cazul în care Parlamentul nu poate exprima o opinie comună cu privire la un proiect de act legislativ în curs de adoptare la nivelul instituțiilor europene, Guvernul poate decide singur asupra mandatului care va fi prezentat.

După cum se poate observa, Legea privind cooperarea între Parlament și Guvernul României în domeniul afacerilor europene prevede o gamă mai variată de mecanisme de control ale Parlamentului asupra Guvernului României în privința participării la procesul decizional al UE ceea ce denotă o implicare sporită a Parlamentului în procesele decizionale ale Uniunii Europene. Deși în forma actuală legea poate conduce la apariția unor tensiuni sau conflicte interinstituționale, abordarea generală este în concordanță cu liniile directoare ale Tratatului de la Lisabona ce prevede creșterea gradului de implicare a parlamentelor naționale în cadrul UE, mai ales prin mecanismul de monitorizare a respectării aplicării principiilor subsidiarității și proporționalității.

4.3.3. Aranjamentele existente între Guvern și Administrația Prezidențială

Potrivit actualelor prevederi constituționale, raporturile de coordonare în gestionarea afacerilor europene dintre Guvern și Administrația Prezidențială sunt liniare, ceea ce ar trebui să reprezinte un avantaj în procesul de aprofundare a integrării României în UE printr-o participare consolidată și uniformă a acestora în diferitele momente ale procesului precum conceperea, implementarea și evaluarea politicilor UE, precum și în cele de modificare a

arhitecturii instituționale a Uniunii. Problema majoră identificată de noi constă în faptul că, în cadrul normativ subsidiar problematicii coordonării afacerilor europene la nivel intern, raporturile liniare dintre Președintele și Guvernul României, pe de o parte, și dintre Președinte și Parlamentul României, pe de altă parte, sunt vag reglementate. De fapt, potrivit cadrului normativ în vigoare, Președintele României apare ca fiind, mai degrabă, un actor secundar în procesul de coordonare a afacerilor europene la nivel intern. Această stare de vid legislativ generează situația ca, în diverse contexte politice, economice sau de altă natură (definitivarea, semnarea și ratificarea Tratatului de la Lisabona, de exemplu) Președintele României să-și fi arogat și, până la un punct, să fi și dobândit un statut ierarhic superior față de Guvernul și Parlamentul României. În consecință, prin astfel de demersuri, Președintele României impulsionează schimbarea regimului și sistemului de autoritate în cazul coordonării afacerilor europene, dintr-un rol sistemic de coparticipare la procesul de coordonare a afacerilor europene la nivel intern, într-un rol sistemic de decizie, aspect care generează, din punctul de vedere al sistemului relațional informal, modificarea semnificativă a raporturilor prezentate în figura 4.1.

De-a lungul timpului, mai ales după aderarea României la UE, între Președinte și Guvern s-a instaurat o relație conflictuală, intensitatea conflictului crescând în perioadele de coabitare. Astfel, în perioada 2007 - 2008, dar și în perioada de guvernare a Uniunii Social Liberale, motivul conflictului a constat în stabilirea reprezentării României la reuniunile semestriale ale Consiliului European⁷⁵. Totodată, la nivel public, alte surse generatoare de conflict au fost date de pozițiile României față de aprofundarea procesului european și de cine le stabilește. Astfel, pe parcursul primului și celui de-al doilea mandat, actualul președinte al României, Traian Băsescu, și-a asumat rolul de a comunica poporului și instanțelor europene opțiunea României față de câteva teme majore ale UE precum guvernanța economică și fiscală, aderarea României la Spațiul Schengen, aderarea României la Uniunea Monetară etc., existând percepția că Președintele era cel care „trasa” sarcini structurilor guvernamentale de specialitate. Or, prin intermediul acestui mecanism de „impulsionare publică”, Președintele României a schimbat informal sistemul de relaționare dintre Președinte și Guvern, dintr-un aranjament liniar, într-unul vertical, deci, de subordonare. Totodată, s-a putut remarca faptul că activitatea de comunicator a Președintelui s-a intensificat considerabil înainte de și imediat după reuniunile

⁷⁵ La 27 iunie 2012, în urma cererii formulate de Președintele României privind soluționarea conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României și Președintele României privind reprezentarea României la reuniunile semestriale ale Consiliului European, Curtea Constituțională a României a deliberat, cu majoritate de voturi, că, în exercitarea atribuțiilor constituționale, Președintele României participă la reuniunile Consiliului European, în calitate de șef al statului, în baza prevederilor art. 80 și 91 din Constituția României. În decizia sa, Curtea recunoaște această preemțiune de atribuție ca fiind rezultatul unui proces de stabilire a dependenței de cale (în exprimarea juridică a Curții dependența de cale se identifică prin „*practica urmărită cu consecvență în ceea ce privește participarea României la reuniunile Consiliului European*”). Totodată, Curtea a consfințit faptul că această atribuție poate fi delegată de către Președintele României, în mod expres, primului-ministru (Decizia CCR nr. 683, din 27 iunie 2012).

ordinare sau informale ale Consiliului European, dar și înaintea sau imediat după întâlnirile oficiale cu liderii instituțiilor Uniunii Europene.

O tentativă de clarificare a acestei situații a avut loc cu ocazia examinării legislative și adoptării Legii privind cooperarea între Parlament și Guvernul României în domeniul afacerilor europene. Astfel, în vederea reglementării procedurilor de reprezentare a României la reuniunile Consiliului European, precum și a evitării escaladării unor conflicte interinstituționale prin utilizarea mecanismului de mediere, Parlamentul a instituit, prin intermediul art.18, controlul parlamentar asupra reprezentării României la reuniunile Consiliului European, stabilindu-se un sistem relațional echilibrat de cooperare și dialog instituțional între Președintele României și Guvern în privința reprezentării României la reuniunile Consiliului European. Astfel, potrivit alin. 2 al acestui articol, stabilirea conducătorului delegației României la reuniunile Consiliului European se face prin acord între Guvernul României și Instituția Prezidențială, cu cel puțin 20 de zile lucrătoare înainte de data reuniunii. Totodată, în situația în care acordul dintre cele două părți nu se realizează în termen, Parlamentul, în ședință comună a celor două Camere, pe baza atribuțiilor sale de control parlamentar, desemnează conducătorul delegației României la respectiva reuniune a Consiliului European.

Mai mult decât atât, în vederea exercitării controlului parlamentar în coordonarea afacerilor europene, prin prevederile art. 19, Parlamentul a instituit un sistem de relaționare dependentă a Președintelui României față de Guvern în ceea ce privește formularea mandatului de reprezentare pentru cazul în care acesta este mandatat să fie conducătorul delegației României la reuniunea Consiliului European. Această prevedere a generat o serie de reacții conflictuale din partea Instituției Prezidențiale, iar în urma deliberărilor Curții Constituționale din 26 septembrie 2012 asupra prevederilor Legii privind cooperarea între Parlament și Guvernul României în domeniul afacerilor europene, aceste două articole, împreună cu art. 3, care în concepția legislatorului definea importanța controlului parlamentar în coordonarea afacerilor europene, au fost declarate neconstituționale. Prin urmare, această tentativă de clarificare a modului de reprezentare a României la Consiliul European a eșuat, iar în continuare reprezentarea României la Consiliul European se va stabili pe baza aranjamentelor informale instituționalizate și se va apela, când se va dori, la decizia CCR, decizie contestată de altfel și căzută, astfel, într-un soi de desuetitudine. Ceea ce pare greu de înțeles este de ce și cum am ajuns să dorim modificarea Constituției pentru a putea implementa un sistem de coordonare a afacerilor europene prin care să redăm instituțiilor competențele naturale pe care le au când ar fi fost mai simplu și normal să realizăm aceasta fără modificarea Constituției.

În exercitarea atribuțiilor sale de participare la procesul de gestionare a afacerilor europene, în cadrul Administrației Prezidențiale a fost creat Departamentul Afaceri Europene (DAE). Această structură are rolul de a asigura îndeplinirea atribuțiilor ce revin Președintelui României prin Constituție în domeniul integrării europene. În principal, atribuțiile formale

ale acestui departament se limitează la monitorizarea transversală a fluxurilor informaționale referitoare la convergența politicilor interne cu politicile UE, elaborarea pentru Președintele României a unor analize referitoare la progresele sau regresele înregistrate în convergența politicilor interne cu politicile UE, pregătirea întâlnirilor Președintelui României cu liderii instituțiilor Uniunii precum și asigurarea înscrierii în programul de activitate al Președintelui României a reuniunilor ordinare ale Consiliului European (DAE, Administrația Prezidențială 2012). Pe durata existenței sale, capacitatea administrativă, dar și cea de impulsione a procesului de gestionare a afacerilor europene la nivel intern, au variat semnificativ, depinzând inclusiv de cel ce ocupa această funcție.

În urma interviurilor realizate în ministerele de linie am constatat că, în cea mai mare parte, departamentele și direcțiile de specialitate nu sunt afectate în mod direct de conflictele dintre Administrația Prezidențială și Guvern. Cu toate acestea, factorii decidenți precum și funcționarii intervievați au recunoscut că tensiunea dintre cele două instituții ale statului afectează comunicarea instituțională, iar de cele mai multe ori, în vederea detensionării situației sau rezolvării problemelor curente, în locul protocoalelor și procedurilor standard de acțiune, se apelează la formate informale, bazate în cea mai mare parte pe relații de prietenie sau colegialitate. De fapt, o asemenea constatare susține faptul că actuala rutină de gestionare curentă a afacerilor europene la nivel intern se bazează mai degrabă pe scenarii de acțiune decât pe proceduri normative reciproc acceptate.

Nu putem încheia fără să remarcăm că, treptat, Administrația Prezidențială și Președintele (care sunt parte a puterii executive și, deci, trebuiau să lucreze și să aibă un raport liniar de cooperare cu guvernul, cealaltă instituție a puterii executive) au încercat, și uneori chiar au reușit să-și subordoneze guvernul sau chiar să-și însușească – în timpul guvernării Boc – această competență, lăsând guvernului numai partea de implementare a deciziilor și înlăturându-l din rolul de concepere și elaborare ex-ante a pozițiilor României.

4.3.4. Aranjamentul raporturilor de coordonare între Parlament și Administrația Prezidențială

Cadrul instituțional al relației dintre Parlament și Președintele României în procesul de coordonare a afacerilor europene își are sorginea în raporturile constituționale ce sunt, cu precădere, de tip liniar. Totuși, în ultimii șase ani de la aderare, au existat în câteva rânduri tensiuni între cele două instituții. La fel ca și în cazul relației Guvern – Președinte, tensiunile dintre Parlament și Președinte legate de gestionarea afacerilor europene au avut loc pe fondul vidului normativ referitor la coordonarea sistemică a afacerilor europene. De aceea, raporturile dintre cele două instituții sunt dependente în mare parte de conjunctura politică a momentului și nicidecum de protocoale și proceduri standard de acțiune.

Așa cum am precizat în subcapitolele anterioare, precum și conform analizei

realizate în anul 2010⁷⁶, după ratificarea Tratatului de aderare a României la UE intensitatea elaborării actelor legislative de transpunere a legislației Uniunii în legislația internă a scăzut semnificativ. În consecință, Parlamentul a devenit mai degrabă un actor pasiv în coordonarea afacerilor europene la nivel intern. Prin aceasta pasivitate, Parlamentul a oferit Președintelui României pretextul impulsivității deciziilor la nivel intern cu privire la aprofundarea integrării europene (a se vedea de exemplu cazul transunerii în legislația internă a principiului flexibilității în raporturile dintre angajatori și angajați, de exemplu). Și în acest context a fost evidentă relația mandant - mandatar, unde Președintele a avut rolul de mandant, iar Parlamentul de mandatar. Astfel, pentru acea perioadă, la solicitarea mandantului, activitatea mandatarului s-a rezumat doar la transpunerea mimetică a unor prevederi cheie din politicile Uniunii, fără ca aceste transpuneri să se bazeze pe analize și evaluări de impact asupra sistemelor publice interne. În consecință, a scăzut legitimitatea actelor legislative specifice transunerii legislației Uniunii la nivel intern.

Tensiunile dintre cele două instituții sunt mult mai evidente în momentele în care configurația de putere la nivelul celor două camere legislative se schimbă, iar formațiunile politice aflate la putere rivalizează cu Instituția Președintelui atât în privința politicilor interne, cât și în privința politicilor Uniunii. Un moment critic de intensificare a tensiunilor dintre Parlament și Președinte s-a remarcat în lunile mai și iunie 2012 după ce Legea privind cooperarea între Parlament și Guvern a fost adoptată, prin procedură tacită, de către Camera Deputaților, fiind înaintată Senatului, care, în contextul schimbării raportului de putere, a întreprins o serie de modificări în textul acesteia. Unele dintre acestea au fost chiar majore, precum cele referitoare la extinderea controlului parlamentar asupra Președintelui României în privința participării acestuia la reuniunile Consiliului European. Cu toate acestea, în versiunea reexaminată a Legii se precizează la Art. 18. Alin. 4 că „*Președintele României se poate adresa Parlamentului pentru a-și prezenta mandatul de reprezentare a României la Consiliul European*”, fără a se institui însă un aranjament de subordonare a Președintelui față de Parlament.

În ultimii doi ani tensiunile între cele două instituții s-au intensificat și ca urmare a unei oarecare revitalizări a activității legislative în domeniul afacerilor europene la nivel intern, consecință a punerii în aplicare a funcțiilor de consultare a instituțiilor Uniunii cu parlamentele naționale, conform prevederilor Tratatului de la Lisabona. Acest aspect ne-a fost confirmat și de funcționarii din legislativ pe care i-am intervievat. Pe de o parte, unii ne-au relatat că lanțul causal în generarea și menținerea stării conflictuale rezidă în lipsa unei viziuni interne coerente în care Președintele să aibă un rol de mediator sau arbitru în cazul unor eventuale tensiuni între Parlament și Guvern. Pe de altă parte, unii dintre aceștia au subliniat faptul că tensiunile sunt mai degrabă la nivelul raporturilor personale și mai puțin din motive ce țin de imperfecțiuni ale cadrului normativ intern. Ambele poziții denotă faptul că, în realitate, sistemul

⁷⁶ Bărbulescu, I., Iancu, A., Ion, O., Toderaș, N., *Tratatul de la Lisabona. Implicații asupra instituțiilor și politicilor românești*, IER 2011, seria SPOS 2010.

de relații dintre Parlament și Președinte este mai degrabă unul ad hoc și nu pe legături instituționale derivate din principiul separării puterilor în stat. Pentru că, indiferent cum am lua-o, puterea legislativă o subordonează pe cea executivă, iar Președinția și Președintele o reprezintă pe aceasta din urmă, fiind parte a sa.

4.4. Cauzele apariției și menținerii unor aranjamente instituționale ineficiente în coordonarea afacerilor europene la nivel național

Stabilirea înlănțuirii cauzale privind generarea și menținerea aranjamentelor instituționale ineficiente în coordonarea afacerilor europene o întreprindem ținând cont de contextul general, de poziția și capacitatea administrativă a Parlamentului, de modelul gestionării problematicei de către Guvern, de insuficienta capacitate administrativă a Ministerului Afacerilor Europene, precum și de disponibilitatea Ministerului Afacerilor Externe de a renunța la un anumit comportament paternalist în coordonarea afacerilor europene și/sau cooperarea cu celelalte instituții.

4.4.1. Contextul general

Perpetuarea unei confuzii referitoare la tipul de relații în domeniul afacerilor europene: sunt acestea afaceri externe sau interne? Fără a face apel la actualele abordări teoretice dominante în domeniul studiilor europene, ce apreciază politicile UE ca fiind interne și dreptul UE unul diferit de cel internațional, răspunsul instituțional vine de la Curtea Constituțională, care în actuala conjunctură politică, înclină balanța spre aprecierea acestora ca fiind domeniu al relațiilor externe. Cu toate acestea, unii judecători ai CCR au opinat separat și au făcut referință la speța judecată de Tribunalul Constituțional Polonez din mai 2009 în care acesta decidea că *„rolul sistemic al președintelui republicii de reprezentant suprem al Republicii Polonia» nu îl împuternicește pe acesta să conducă politica externă sau europeană a statului”* (Decizia CCR Nr.784 din 26 septembrie 2012), admitând, astfel, că reprezentarea în instituțiile UE și participarea la înfăptuirea politicilor exclusive și partajate ale UE sunt un alt gen de politici decât cele externe, considerate expres ca atribuții ale Președintelui României, conform prevederilor art. 91 din Constituția României. Lipsește un cadru legislativ integrat privind coordonarea afacerilor europene la nivel de sistem, ceea ce avem în acest domeniu fiind unul fragmentat ce nu reușește să surprindă toate aspectele relative la gestionarea afacerilor europene la nivel intern.

De aceea, în anumite situații, în lipsa protocoalelor și a procedurilor standard de acțiune, activitățile curente sunt realizate pe baza unor scenarii bazate pe relații informale și de prietenie. Această stare de lucruri conduce, pe de o parte, la o transpunere parțială a legislației europene, iar, pe de altă parte, la o suprapunere

de competențe și inițiative legislative. Aici mai intervin și deficiențele legate de comunicarea interinstituțională: existența unui exces de reglementare și alocarea unui timp foarte mare pentru procedurile de reglementare, ceea ce presupune că uneori legislația națională o hipercompletează pe cea europeană, deși, după cum am menționat deja, nu există o abordare integratoare; în plus cultura administrativă românească este fundamentată pe raporturi informale, pe când cea europeană se bazează pe reguli, proceduri, principii negociate cu factorii interesați; de asemenea, capacitatea slabă de coordonare se explică prin faptul că nu s-a instituționalizat o cultură a colaborării instituționale, cultură care pentru UE este deja o obișnuință; nu în ultimul rând se remarcă o slabă capacitate de management, dar și lipsa unor simulări privind impactul reglementărilor.

Lipsa continuității, previziunii și a unei viziuni strategice cu privire la rolul fiecărei instituții care ia parte la coordonarea afacerilor europene. În acest sens, este evidentă, după șase ani de la aderare, absența unei strategii postaderare asumate de Guvern și adoptate de Parlament. Cu toate că un document în acest sens a fost elaborat de Guvern, acesta nu a fost supus procedurilor de adoptare legislativă și nici nu a fost promovat ca document de planificare strategică și orientare a politicilor publice. Efectele acestei stări de fapt sunt evidente atât în ceea ce privește capacitatea de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune, cât și în participarea eficientă și proactivă la procesul de înfăptuire a politicilor Uniunii Europene.

Se remarcă, atât în cazul ministerelor de linie, cât și în structurile de specialitate din Parlament, faptul că există prea puțin personal care se ocupă de afacerile europene pe diverse domenii de competență. În plus, o parte semnificativă dintre aceștia nu sunt instruiți în mod adecvat, nu sunt suficient de bine motivați pentru a rămâne în sistem și, pe cale de consecință, manifestă un interes și o receptivitate reduse. Acest lucru era definitoriu și pentru MAEur, iar MAE va trebui să gestioneze inclusiv acest aspect. Totodată, în cazul unor ministere de linie se manifestă o fluctuație sporită de personal, acesta menținându-se în funcții destul de puțin, ceea ce nu le permite să se specializeze.

De asemenea, trebuie spus că, la nivelul ministerelor, statutul structurilor cu atribuții în afaceri europene este incert, acestea aflându-se într-o continuă restructurare (direcție generală, direcție, departament, compartiment și așa mai departe), ceea ce produce disfuncții manifestate, între altele, prin întârzieri semnificative în transpunerea legislației comunitare.

Cu toate că există consultări ale instituțiilor cu factorii interesați, se remarcă lipsa unor strategii de consultare bine definite, iar ministerele de linie precum și structurile legislative nu întreprind analize și evaluări expost. Totodată, consultarea cu grupurile de expertiză și mediul academic rămâne destul de slabă. Se menține „legenda” că mediul academic se află într-un „turn de fildeș” și, deci, abordează problema europeană doar la nivel „teoretic” și fără a cunoaște realitatea de zi cu zi din sistemul de coordonare

al afacerilor europene ca și pe cea de pe agenda UE.

În majoritatea instituțiilor se remarcă *lipsa alocărilor financiare pentru formarea și susținerea expertizei* în domeniu. Având în vedere acest aspect, instituțiile de învățământ superior încă nu sunt stimulate să ofere programe de specializare sau de formare profesională continuă în domeniul afacerilor europene⁷⁷, astfel că acestea se rezumă doar la oferirea unor programe de masterat, care sunt neatractive pentru funcționarii publici din domeniul afacerilor europene, sau la organizarea de conferințe și evenimente tematice. De aceea, uzitând de argumentele austerității bugetare, ministerele de linie precum și structurile legislative specializate în coordonarea afacerilor europene nu alocă resurse suficiente pentru formarea continuă și specializată a personalului. Nu se alocă resurse nici pentru dotarea respectivelor structuri cu resurse de informare și documentare de specialitate (baze de date și surse bibliografice de specialitate, sisteme informatice de simulare a procesului decizional și/sau de înfăptuire a politicilor UE ș.a.).

4.4.2. Parlament

Referitor la Parlament, constatăm următoarele: Comisiile de afaceri europene au fost formate în grabă, fără a exista o strategie coerentă referitor la scopul și obiectul activității pentru întreaga activitate din legislaturile de până acum și în concordanță cu celelalte comisii permanente din Camera Deputaților și din Senat. Chiar dacă, după separarea Comisiei comune pentru afaceri europene, activitatea în cele două comisii s-a intensificat, se remarcă totuși o anumită neconcordanță de agendă și priorități. În plus, comisiile nu au reușit să se impună în fața celorlalte comisii permanente din fiecare cameră drept structuri menite să vegheze asupra modului de transpunere a legislației Uniunii în legislația internă. În Senat/Parlament, ponderea juriștilor este din ce în ce mai redusă, ceea ce are efecte negative atât în ceea ce privește legislația internă, cât și cea europeană⁷⁸. Activitatea de consultare publică a Parlamentului este relativ redusă, ea limitându-se în general la Cărțile Verzi și se referă doar la teme sensibile la nivel intern. Se mai constată o comunicare redusă între Parlament și Guvern, aceasta realizându-se de regulă la solicitarea Parlamentului sau numai între funcționarii care „se cunosc”, adică prin relații informale și nu instituționale. Totodată, se remarcă anumite suprapuneri între Guvern și Parlament, fiind trimise

⁷⁷ Atunci când le oferă, totuși, este preferată o entitate care se ocupă, cf. paginii web, de organizare de evenimente. A se vedea cazul proiectului „Dezvoltarea capacității instituționale a MAI în domeniul gestionării dosarelor europene, al transpunerii și al aplicării acquis-ului comunitar”, cod SMIS: 32862.

⁷⁸ Acest aspect a putut fi probat în cazul Legii privind cooperarea între Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene, când, în urma procedurii de examinare legislativă din Camera Deputaților, aceasta a fost adoptată tacit și înaintată Senatului într-o formă cuprinzând o serie de inadvertențe juridice nesesizate, ulterior remediate prin procedura de examinare legislativă din Senat.

către Consiliul Legislativ proiecte legislative pe aceleași teme, fenomene de paralelism legislativ, lipsa de comunicare pe subiectele de reglementare.

4.4.3. Guvern

Referitor la Guvern, în unele ministere se observă faptul că pregătirea punctelor de vedere pentru grupurile de lucru interministeriale pe problematica afacerilor europene nu se realizează cu ajutorul departamentelor pentru afaceri europene, ci mai degrabă *ad-hoc*, de către anumiți secretari de stat sau directori generali. Totodată, în unele ministere de linie structurile responsabile cu afacerile europene au un obiect de activitate relativ străin de acest domeniu, cum ar fi realizarea de lucrări specifice relațiilor externe cu statele terțe, sau organizarea de evenimente de popularizare a activității respectivului minister de linie, sarcină ce ar cădea în atribuțiile altor structuri de specialitate. Cu toate că nu se dorește crearea unor instituții suplimentare cu rol de mediere, ministerele de linie remarcă totuși lipsa funcțiilor de mediere în cazul opiniilor divergente dintre ministerele de linie sau autoritățile publice centrale. Totodată, lipsa unor proceduri interne clare conduce la omiterea unor interese instituționale și naționale în formularea pozițiilor țării noastre. Unele ministere de linie reclamă un formalism excesiv în comunicarea cu MAE și fostul MAEur. Mai mult decât atât, unele ministere de linie remarcă uneori, în relația cu fostul MAEur, o rigiditate în ceea ce privește formularea poziției ministerului de linie pe anumite probleme, MAEur încercând uneori să-și impună o anumită formulare, deși personalul acestuia nu deținea o cunoaștere avansată a problematicii reglementate la același nivel cu respectivul minister de linie.

4.4.4. Ministerul Afacerilor Europene (MAEur)

Și în cazul MAEur s-au constatat o serie de probleme, care, dacă ar fi fost rezolvate, l-ar fi sprijinit în dobândirea unui rol mai relevant în contextul noii arhitecturi guvernamentale instituite prin OUG 96/2012. Lipsa personalului în cadrul MAEur a condus uneori la preluarea unor competențe ale acestuia de către MAE. Prevederile normative din 2010 și 2011 privind blocarea posturilor din administrație au afectat dramatic capacitatea DAE, MAEur nefiind într-o situație mult mai bună, chiar dacă a beneficiat oarecum de derogările specifice instituțiilor/structurilor nou-create. Astfel, în general, MAEur nu a deținut întreg personalul specializat de care ar fi avut nevoie pentru a-și exercita pe deplin capacitatea de a coordona procese complexe de îndeplinire a politicilor UE la nivel intern.

Ca urmare a capacității administrative reduse a MAEur și pentru asigurarea coerenței pozițiilor asumate de RO, au existat situații în care MAE a preluat rolul principal pe teme precum situațiile de infringement sau în cele legate de formularea mandatului de reprezentare a României

în reuniunile Consiliului de Miniștri. Astfel, s-au generat „alianțe” conjuncturale cu ministerele de linie în susținerea poziției unuia sau a altuia dintre cele două ministere coordonatoare ceea ce, desigur, nu a consolidat poziția României. Chiar dacă intervenția MAE a avut caracter excepțional și a avut drept obiectiv apărarea intereselor României a cărei poziție ar fi fost periclitată de lipsa de acțiune/acțiunea tardivă sau insuficientă, ea a fost interpretată de către unele persoane intervievate ca reprezentând un nou episod al insuficienței colaborării inter-instituționale dintre cele două ministere. Mai trebuie spus și că lipsa unui parteneriat funcțional între MAEur și ministerele de linie a condus, în unele cazuri, la incapacitatea celor din urmă de a soluționa anumite dosare europene ce aveau nevoie de mai multă și promptă atenție din partea MAEur.

4.4.5. Ministerul Afacerilor Externe (MAE)

Cu toate că are multă experiență în colaborarea cu celelalte structuri instituționale, MAE s-a confruntat cu probleme care îi afectau performanța. Astfel, Reprezentanța permanentă a României pe lângă UE nu reușește să acopere toată gama de problematici din cauza numărului redus de personal. Reprezentanțele permanente ale unor state membre de mărimea României au un număr de peste 120 de funcționari, în timp ce Reprezentanța României are un contingent de aproximativ 80 de funcționari. MAEur a subliniat de mai multe ori necesitatea unei implicări sporite a diplomaților și personalului din ambasadele din statele membre în promovarea eficientă a poziției României referitoare la anumite politici ale Uniunii. Apreciem oportună în acest sens existența la ambasadele noastre a unor posturi diplomatice dedicate subiectelor subsumate sferei afacerilor europene, diplomații respectivi având aceste atribuții în fișa postului. Unele ministere de linie consideră că dualitatea MAE - MAEur în coordonarea afacerilor europene a condus, în anumite situații, la apariția unor întârzieri și disfuncționalități în formularea pozițiilor României pe anumite subiecte, mai ales atunci când cele două ministere au avut, la plecare, opinii divergente. Au existat și „bătălii” legate de coordonare, MAE invocând argumentul că, în multe state membre, coordonarea afacerilor europene se află în custodia Ministerelor de Afaceri Externe, așa cum am aratat și noi, de altfel. Unele ministere de linie, mai ales cele cu activități și sarcini specifice afacerilor europene, au invocat faptul că disputele MAE – MAEur se datorau, de fapt, unei comunicări insuficiente între cele două ministere. În cazul unor ministere de linie, dar și în cazul structurilor parlamentare de specialitate, s-a reclamat lipsa de transparență a MAE, relația promovată fiind, mai degrabă, una imperativă, când ceea ce se aștepta și se dorea era o relație participativă, de consultări.

4.4.6. Ministerul Fondurilor Europene (MFE)

Deocamdată remarcăm că se diversifică și se multiplică actorii principali ai coordonării afacerilor europene, în prezent existând MFE, MAE, Președinția (prin decizia CCR), Parlamentul, Guvernul, Consiliul și Comitetul de afaceri europene, Grupurile de lucru, ministerele de linie, etc. Dacă adăugăm Cabinetul Primului-ministru, Ministerul Bugetului și cel de Finanțe, Organismele Intermediare (OI) și Autoritățile de Management (AM), și Misiunea României la Bruxelles, depășim lejer 40 de subiecți care, la diferite nivele, decid în afacerile europene. Acest spectru diversificat de cauze generează o stare de tensiune, slăbiciune și scleroză instituțională în procesul de gestionare a afacerilor europene la nivel intern și în procesul de reprezentare în instituțiile și structurile Uniunii Europene. Astfel, nesoluționarea la timp a disfuncționalităților identificate în acest moment la nivelul sistemului național de coordonare a afacerilor europene poate avea consecințe atât din punctul de vedere al agravării situației existente, cât și în ceea ce privește implicarea României ca membru activ al Uniunii Europene.

4.5. Riscurile actualelor aranjamente instituționale românești

Evaluarea de mai sus a scos la iveală o serie de cauze generatoare de efecte negative. Așa cum este caracteristic contextului culturii administrative românești, modificările vizează mai degrabă diminuarea efectelor decât eliminarea cauzelor generatoare de efecte negative. Demersurile hotărâte de demantelare a unor aranjamente instituționale ineficiente, perimate și cauzatoare de stări conflictuale și divergențe de poziții sunt rare, fiind preferate cele de „peticire”. Astfel, privind actuala situație prin prisma abordării dependenței de cale, există o serie de riscuri majore generate de eventuala menținere a acestor aranjamente instituționale ineficiente. Există și actori ai sistemului pentru care actualele aranjamente instituționale trebuie menținute, asigurându-le o serie de avantaje - randamente crescătoare - identificate prin accesul preferențial la resurse, o prezență activă în spațiul public etc., în contextul în care, per ansamblu, se înregistrează o înrăutățire generală a stării de fapt. În cele ce urmează vom enunța câteva riscuri majore în cazul în care actorii cheie nu vor interveni, cu bună credință și lăsând deoparte interesul imediat propriu, în vederea îmbunătățirii actualei stări de fapt.

În primul rând, în lipsa unui cadru intern integrat (Parlament-Guvern-Președinție) de coordonare a afacerilor europene, tensiunile dintre Guvern și Președinte, pe de o parte, și cele dintre Parlament și Președinte, pe de altă parte, se vor intensifica. Situația conflictuală va escalada în momente critice, atunci când trebuie luate decizii istorice privind aprofundarea integrării în UE, cum ar fi reformele politicilor exclusive ale Uniunii, adoptarea Perspectivei Financiare 2014-2020, ș.a. Totodată, este evident faptul că, prin nepromulgarea Legii privind cooperarea între Parlament și Guvern în

coordonarea afacerilor europene în legislatura 2008 – 2012, nici legislatura 2012 - 2016 nu beneficiază de un cadru actualizat al aranjamentelor care să îmbunătățească participarea României la procesul decizional al UE. Cu toate că această situație nu este comparabilă cu cea din 2008, există riscul ca legislatura decembrie 2012 – decembrie 2016 să își desfășoare activitatea conform actualelor aranjamente interinstituționale fără a reuși instituirea unui aranjament eficient de coordonare a afacerilor europene la nivel intern.

Sistemul de coordonare a afacerilor europene din România se confruntă în principal cu lipsa personalului, o problemă complementară fiind reprezentată în unele cazuri de slaba pregătire profesională și/sau lipsa competențelor specifice domeniilor afacerilor europene. Perpetuarea acestei stări de fapt ar putea conduce în viitor la o erodare suplimentară a capacității administrative a actorilor implicați în gestionarea afacerilor europene, fiind posibil și ca, în plus, personalul ce deține în acest moment expertiza necesară să migreze spre medii mai competitive, precum cele internaționale și/sau private.

În ceea ce o privește, Reprezentanța permanentă a României pe lângă UE depune eforturi semnificative pentru acoperirea întregii problematice europene, în pofida constrângerilor, în special la nivelul resurselor umane, cu care se confruntă. Insuficiența personalului ar putea conduce la reducerea capacității sale de reacție și acesta nu este un risc de neglijat.

În ciuda reorganizării din decembrie 2012 a MAEur și a preluării de către MAE a competențelor de coordonare a afacerilor europene, rămâne totuși incert modul de organizare a sistemului. Din ceea ce înțelegem, conform alin. 2 art. 3 din HG 8/2013, structura coordonatoare a afacerilor europene se află la primul-ministru, însă, din punct de vedere administrativ, se supune procedurilor interne ale MAE (asa cum nuanțează Anexa 1 din HG 8/2013). Rămâne de văzut dacă prin schimbarea înfăptuită se elimină bicefalitatea, care, dacă ne uităm la experiența ultimilor 20 de ani, ar genera o serie de disfuncționalități asemănătoare perioadei precedente. Or, lipsa unor soluții de prevenire și/sau soluționare imediată a acestor disfuncționalități va conduce la apariția/reapariția blocajelor instituționale în procesul de conturare a pozițiilor României în afacerile europene, dar și la apariția/reapariția conflictelor interinstituționale.

Din noul aranjament generat prin OUG 96/2012 și HG 8/2013 deducem că primul-ministru va coordona toate structurile de afaceri europene, altfel spus va coordona direct noianul de consultări, luări de poziții, proceduri de îndeplinire a obligațiilor României ce izvorăsc din statutul de stat membru al UE etc. În consecință, coordonarea de fapt a afacerilor europene va fi la MAE, întărindu-se, astfel, abordările interguvernamentale în înfăptuirea politicilor Uniunii. Desigur, un asemenea punct de vedere ne întoarce la întrebarea de început: ce sunt afacerile europene? Politici publice sau politică externă? Și aceasta, deoarece, având în vedere

caracterul procedural și protocolar specific profilului de activitate al MAE, asigurarea unei coordonări eficiente și operative în domeniul afacerilor europene va depinde de capacitatea MAE de a crea un stil mai participativ, concomitent cu creșterea capacității de implicare a comunităților interne de politici sectoriale și transversale în întregul proces. Fără a uita însă că, fiind vorba despre MAE și specificul accesului la informații în asemenea instituții, va exista mereu percepția de insuficientă transparență, dându-se diverse exemple, precum ar fi cel al Danemarcei unde coordonarea este la parlament, fiind, deci, foarte transparentă. Subliniem deci importanța unei acțiuni permanente de comunicare a MAE cu beneficiarii acțiunii sale, cetățenii.

În același timp, apreciem că menținerea aranjamentului precedent de competențe partajate, ar fi dus, mai devreme sau mai târziu, la o intensificare a rivalităților instituționale. Numai că, din alt punct de vedere, MAEur începuse să-și rafineze funcționarea, ajungând să prefigureze un nou MIE, ceea ce nu ar fi fost rău, având în vedere performanțele greu de contestat ale acestuia.

Un alt aspect îngrijorător este reprezentat de faptul că, în majoritatea instituțiilor din România implicate în gestionarea afacerilor europene, nu există alocări financiare pentru formarea expertizei în domeniu, ceea ce indică lipsa de disponibilitate a autorităților de a soluționa această problemă, sau chiar neînțelegerea importanței pe care o pregătire profesională adecvată a personalului o are în coordonarea eficientă a afacerilor europene. Lipsește cu desăvârșire din metodologia de lucru apelul la cercetarea comparativă sau la metode de observație și simulare a reglementărilor propuse. Menținerea unei asemenea stări de fapt aduce cu sine o fundamentare difuză și neconcludentă a tacticilor interne în contextul înfăptuirii politicilor Uniunii Europene.

O altă problemă semnificativă a sistemului de gestionare a afacerilor europene este reprezentată de lipsa unei delimitări clare a competențelor și atribuțiilor fiecărei instituții implicate în gestionarea afacerilor europene. Această situație are diferite manifestări, de la apariția unor suprapuneri între Guvern și Parlament (deși instituțional nu ar trebui să existe), până la apariția unor neînțelegeri între MAE și MAEur, a căror dualitate în coordonarea afacerilor europene a condus la întâzieri și disfuncționalități. Referitor la raportul cu ministerele de linie, au existat neînțelegeri și dificultăți în armonizarea diferitelor puncte de vedere. Și, aici apare coordonatorul național care trebuie să asigure o reprezentare corectă și coerentă a interesului național în fața UE, întreprindere care, desigur, transcende perspectivei unei instituții sau a alteia. Date fiind eventualele poziții/puncte de vedere divergente ale diverselor ministere de linie, rolul coordonatorului național în domeniul afacerilor europene a fost acela de a armoniza, trasa liniile comune și de a formula o poziție de compromis acceptată și asumată la nivel intern în scopul reprezentării

corecte a interesului național în negocierile europene. În acest sens, considerăm important ca reorganizarea operată în decembrie 2012 să ducă la o coordonare mai eficientă și să elimine aceste disfuncționalități.

În fine, remarcăm existența/persistența unei comunicări interinstituționale insuficiente, în pofida existenței Comitetului de Coordonare a Afacerilor Europene. Majoritatea actorilor instituționali implicați în gestionarea afacerilor europene au aratat că, uneori, nu se răspunde la solicitări și că procesul de comunicare informală este mai fluent decât cel instituțional.

CAP 5. CONCLUZII

În cadrul acestui studiu au fost identificate cauzele generatoare de raporturi ineficiente între actorii interni participanți la procesul de gestionare a afacerilor europene la nivel intern.

În ceea ce privește parcursul istoric de formare și consolidare a sistemului românesc de coordonare a afacerilor europene, trebuie subliniate în primul rând ezitățile înregistrate în demararea procedurilor de prenegociere (screening) și de negociere efectivă, precum și diminuarea intensității eforturilor depuse în perioada de postaderare în comparație cu cele depuse în perioada de preaderare. Astfel, în procesul de negociere a aderării la UE s-a constatat o creștere și consolidare a interesului național al instituțiilor ceea ce a dus, cu toate dificultățile existente, la crearea unor relații instituționale funcționale chiar și în condițiile unui volum de muncă foarte mare și o consolidare progresivă a capacității administrative de coordonare și gestionare a afacerilor europene. Așa cum am subliniat pe parcursul capitolului IV, experiența uneori redusă în domeniul politicilor Uniunii Europene a personalului implicat în aspectele legate de afacerile europene a fost adesea compensată de entuziasmul legat de perspectiva aderării, ceea ce a făcut ca inclusiv animozitățile instituționale tradiționale să se estompeze, cel puțin până la atingerea obiectivului de semnare a Tratatului de aderare la UE.

În cazul României, obiectivul aderării la UE în anul 2007, consfințit la Consiliul European de la Helsinki din decembrie 1999, a dat un impuls politic, economic și social de amploare. În schimb, se observă, peste timp, lipsa convergenței și congruenței între micro-, meso- și meta-strategiile de negociere, pre-aderare și post-aderare, chiar dacă unele au existat și există. Inițial, această neconcordanță între strategii a îngreunat procesul de negociere, dar ulterior, mai ales după aderare, în lipsa unui cadru instituțional adecvat și a unor macro-strategii adecvate noului context, România nu a mai performat în procesul de aprofundare a integrării în UE. Mezo- și micro- strategiile asigură doar acțiunea punctuală și conjuncturală, nicidecum acțiunea pe termen lung, singura prin care se asigura atingerea obiectivelor naționale pe plan european, dar și îndeplinirea obligațiilor de stat membru al Uniunii Europene, printre care

adaptarea legislației naționale pentru a fi în concordanță cu *acquis-ul* comunitar sau utilizarea eficientă a fondurilor europene.

Totodată, în perioada de asociere și preaderare la UE, au fost probate diferite modele de coordonare a afacerilor europene la nivel intern, plecându-se de la modelul francez și continuând cu diverse altele. A fost o perioadă de „izomorfism mimetic”, Ministerul Afacerilor Externe întărindu-și poziția de coordonator permanent al procesului indiferent de formatul de coordonare al afacerilor europene. Singurul minister ce și-a menținut rolul de coordonare a fost MAE, atât în perioada când avea rolul de unic coordonator (2000-2001), cât și în perioadele de coordonare partajată (înainte și după perioada anterior numită). După 22 decembrie 2012, MAE a devenit/redevenit principala structură de coordonare a afacerilor europene la nivel intern (aranjamentul coordonării fiind reglementat prin HG 8/2013), în timp ce MAEur se reorganizează prin apariția MFE și preluarea unor atribuții de către MAE. Pe de altă parte, se constată că perioada de postaderare (chiar și perioada dintre 2005 și 2007, după dobândirea unei anumite siguranțe în privința aderării) a fost caracterizată printr-o anumite „relaxare” a eforturilor, printr-o politizare a acțiunilor, fiecare partid „revedicându-și” aderarea la UE (Pușcaș 2011, 283) și printr-o slăbire a cooperării interinstituționale, toate acestea diminuând beneficiile aderării.

În altă ordine de idei, în ceea ce privește rolul Parlamentului, ca urmare a specificului inițial mai degrabă interguvernamental al problematicii afacerilor europene, atât în perioada de preaderare, cât și până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, competențele Parlamentului au vizat mai mult asigurarea transpunerii *acquis-ului* comunitar, în timp ce Guvernul își asuma integral rolul fundamental în coordonare. Umbra acestui comportament instituțional se întinde încă și astăzi asupra rolului parlamentului în afacerile europene întârziind implicarea sa pe măsura legitimității democratice unice pe care o are. După aderare, particularitățile sistemului național de coordonare a afacerilor europene au scos în evidență perpetuarea acelor aranjamente instituționale ineficiente, între care la loc de frunte a fost, și este, raportul executiv-legislativ, mai ales atunci când din executiv face parte și Președinția. Cu atât mai mult cu cât, *de facto*, rolul Administrației Prezidențiale s-a mărit foarte mult în domeniul afacerilor europene, deși asemenea competențe nu erau reglementate în legislația de specialitate conform căreia Administrația Prezidențială trebuia să aibă o contribuție mai degrabă complementară în proces și nu de coordonare propriu-zisă.

În ceea ce privește complexitatea sistemului, trebuie subliniată existența, cu câteva scurte excepții, unei așa-numite bicefalități la vârful sistemului de coordonare a afacerilor europene din cadrul Guvernului, generată de existența a doi actori decisivi: MAE și altă structură, DAE, MAEur etc. Deși MAEur, ca și DAE, reprezentau structuri create special pentru a îmbunătăți coordonarea, această componentă a fost îngreunată de „con competiția” cu MAE. În vreme ce atribuțiile specifice au fost, de bine de rău, delimitate, reducându-se, astfel, potențialul de conflict dintre MAE și MAEur, exercitarea atribuțiilor comune

privind coordonarea procesului de formulare a pozițiilor naționale, avizarea acestora și elaborarea documentelor de poziție pentru participarea României la Consiliul European a fost dificilă, date fiind pozițiile/abordările uneori diferite ale celor două ministere. Reorganizarea de la finalul anului 2012 prin care MAE preia coordonarea afacerilor europene poate elimina aceste disfuncționalități.

În ceea ce privește comunicarea interinstituțională, aceasta a funcționat adesea mai bine informal, dimensiunea formală, instituțională dovedindu-se de multe ori greoaie și ineficientă. La rândul său, sistemul informatic și de comunicații instituit între toate instituțiile de specialitate ale administrației publice centrale cu atribuții în domeniul afacerilor europene se dovedește și el a fi restrictiv și dificil, fiind destinat unui număr restrâns de utilizatori, accesul la acesta obținându-se printr-o procedură greoaie de acreditare. Acest lucru face ca fluxul de informații între actorii responsabili să fie unul redus și cu sincope când ar fi necesar unul fluid capabil să furnizeze informații ample la cât mai mulți utilizatori ceea ce ar îmbunătăți inclusiv cooperarea și coordonarea interinstituțională.

La nivelul Consiliului pentru Afaceri Europene se constată și aici disfuncționalități legate, în primul rând, de faptul că reuniunile acestuia nu sunt regulate, și de faptul că documentele legate de afacerile europene se aprobă direct în cadrul ședințelor Guvernului, ceea ce duce la scăderea importanței acestuia în configurația instituțională pentru coordonarea afacerilor europene. Referitor la Comitetul pentru Afaceri Europene, se constată atât capacitatea sa redusă de soluționare a divergențelor, cât și o participare scăzută a factorilor de decizie la lucrările sale (secretarii de stat), ceea ce denotă importanța redusă acordată coordonării interministeriale.

În ceea ce privește raporturile de coordonare dintre Guvernul și Parlamentul României în domeniul afacerilor europene, analiza a scos în evidență o evoluție crescândă a participării parlamentului în afacerile europene. Astfel, dacă în primii ani după aderarea la UE, Parlamentul României avea o implicare redusă în sistemul de coordonare, limitându-se la examinarea parlamentară a propunerilor legislative prin intermediul Comisiei comune pentru Afaceri Europene, începând cu anul 2011 raporturile de coordonare au fost conturate mai clar, stabilindu-se o nouă balanță de putere între Parlament și Guvern. Astfel, se remarcă sporirea activității Parlamentului prin intermediul a două noi comisii pentru afaceri europene înființate în cadrul Camerei Deputaților și a Senatului, care au înlocuit Comisia comună pentru Afaceri Europene. Cel mai important pas în stabilirea unor raporturi „corecte politic” este reprezentat de Legea privind cooperarea între Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene.

O primă concluzie bazată pe interpretarea prevederilor acestei legi se referă la faptul că Parlamentul dobândește o poziție de putere mai importantă în raportul său cu Guvernul, fiind prevăzute mecanisme de control complexe ce conturează existența unui control parlamentar real.

Astfel, Guvernul trebuie să transmită fișe explicative pentru proiectele de lege ale Uniunii Europene, precum și pentru proiectele fără caracter legislativ, dar și rapoarte privind rezultatele participării la Consiliul European. Trebuie menționată de asemenea componenta de evaluare de către cele două Camere ale Parlamentului a modului în care proiectele de acte legislative inițiate de instituțiile Uniunii Europene respectă principiile subsidiarității și proporționalității, ceea ce contribuie, de asemenea, la creșterea implicării Parlamentului în procesele decizionale ale UE și implicit o creștere a capacității acestuia de a apăra interesele naționale ale României.

La rândul său, Parlamentul este obligat să comunice Guvernului în termen de 5 zile listele existente la Camera Deputaților și la Senat referitoare la proiectele de acte europene pentru care va fi declanșată procedura de examinare parlamentară, dar și opiniile cu privire la actele examinate, astfel încât Guvernul să poată ține cont de acestea în elaborarea mandatelor europene de reprezentare a României. Având în vedere cele menționate, considerăm că, deși în forma sa actuală, legea de coordonare Parlament-Guvern poate conduce la apariția unor tensiuni sau conflicte interinstituționale, abordarea generală este corectă, fiind în concordanță cu liniile directoare ale Tratatului de la Lisabona. Acestea prevăd creșterea gradului de implicare a parlamentelor naționale în afacerile europene, mai ales prin mecanismul ce le permite monitorizarea respectării subsidiarității și proporționalității.

În ceea ce privește aranjamentul raporturilor de coordonare între Guvern și Administrația Prezidențială și, respectiv, între Parlament și Administrația Prezidențială, am constatat faptul că prevederile constituționale actuale prevăd raporturi de coordonare liniare în procesul de gestionare a afacerilor europene. Trebuie să adăugăm constatarea unui vid legislativ la nivelurile subsidiare problematicii coordonării afacerilor europene care, în anumite contexte politice, au condus la dobândirea, de către Președinte, a unui rol sistemic de decizie, rol superior ierarhic celui exercitat de către Guvern și Parlament și neprevăzut explicit în nicio lege românească. Mai mult decât atât, această stare de lucruri a condus la stabilirea unor relații conflictuale între Administrația Prezidențială și Guvern, dar și între Administrația Prezidențială și Parlament.

Legea privind cooperarea între Parlament și Guvernul României în domeniul afacerilor europene încearcă să soluționeze o parte a acestor aspecte, încercându-se instituirea controlului parlamentar asupra reprezentării României la reuniunile Consiliului European. Astfel, inițial legea prevedea că stabilirea conducătorului delegației României la reuniunile Consiliului European se face prin stabilirea unui acord între Guvernul României și Instituția Prezidențială, dar și că, în absența unui asemenea acord, Parlamentul să fie cel care desemnează conducătorul delegației României la respectiva reuniune a Consiliului European. Cu toate acestea, deliberările Curții Constituționale din 26 septembrie 2012 asupra prevederilor Legii privind cooperarea între Parlament și Guvernul României în domeniul afacerilor europene au condus la anularea acestor prevederi, consemnându-se,

astfel, un nou eșec în stabilirea, din punct de vedere normativ, a raporturilor de coordonare între Guvern și Administrația Prezidențială și între Parlament și Administrația Prezidențială. Perpetuarea unei asemenea stări de lucru va duce la perpetuarea stării conflictuale existente între instituții și, implicit, la o diminuare a eficienței sistemului de coordonare a afacerilor europene.

Studiul de față a urmărit identificarea și analizarea cauzelor ce au condus la apariția și menținerea unor aranjamente instituționale ineficiente în coordonarea afacerilor europene la nivel național. Astfel, la nivel sistemic constatăm existența unei confuzii referitoare la tipul de relații în sfera afacerilor europene (sunt relații interne sau externe?) în absența unui cadru legislativ integrat privind coordonarea afacerilor europene la nivel de sistem, a lipsei continuității, previziunii și viziunii strategice cu privire la rolul fiecărei instituții ce ia parte la coordonarea afacerilor europene, se constată menținerea unei anume ineficiențe a sistemului.

Totodată, aceste probleme sunt adâncite de alți factori precum lipsa personalului calificat, a alocărilor financiare pentru formarea și susținerea expertizei în domeniu, dar și a unor strategii de comunicare eficiente sau a unor evaluări ex-ante, intermediare și ex-post a politicilor naționale în context european. Referitor la disfuncționalitățile existente la nivelul instituțiilor, începem cu Parlamentul și constatăm lipsa unor politici corecte ale partidelor privitoare la desemnarea comisiilor de afaceri europene, neînțelegându-se că este nevoie de oameni cu pregătirea necesară abordării profesionale a politicilor și legislației europene. Trebuie remarcată, de asemenea, comunicarea insuficientă dintre Parlament și Guvern, dar și nivelul redus al activității de consultare publică a Parlamentului.

În cazul Guvernului, se constată faptul că, la nivelul unor ministere, punctele de vedere pentru grupurile de lucru interministeriale pe problematici ce vizează afacerile europene se realizează mai degrabă *ad-hoc*, de către anumiți secretari de stat sau directori generali, ceea ce conduce la scăderea calității acestora și la ineficiența lor instituțională. În plus, ministerele de linie remarcă lipsa funcțiilor de mediere în cazul opiniilor divergente dintre ele sau dintre acestea și alte autorități publice centrale. O altă nemulțumire este legată de formalismul excesiv în comunicarea ministerelor de linie cu MAE și MAEur, ce s-ar putea accentua în actualul aranjament ministere de linie-MAE-MFE.

MAEur a prezentat o serie de disfuncționalități ce au contribuit la ineficiența sistemului de coordonare a afacerilor europene. În primul rând, lipsa personalului în cadrul MAEur a condus, uneori, la preluarea unor competențe ale acestuia de către MAE. Apoi, „con competiția” celor două ministere coordonatoare a condus la îngreunarea comunicării în cadrul procesului de coordonare și de formulare a pozițiilor de negociere.

În ceea ce privește MAE, cea mai importantă disfuncționalitate se referă la faptul că Reprezentanța permanentă a României pe lângă UE reușește cu mare dificultate să acopere toată gama de problematici din cauza numărului redus

de personal, ceea ce conduce la o slăbire a poziției României pe plan european.

Lipsa unor soluții coerente și pertinente pentru toate aceste probleme poate atrage riscuri precum:

- menținerea unor aranjamente instituționale ineficiente;
- intensificarea conflictelor interinstituționale;
- erodarea suplimentară a capacității administrative a actorilor implicați în gestionarea afacerilor europene;
- slaba absorbție a fondurilor structurale și de coeziune;
- o participare slabă la procesul de reformă a politicilor UE;
- o intensificare a procedurilor de infringement aplicate României de către Comisia Europeană.

Și nu în ultimul rând, concluzia este că nu contează sistemul de coordonare pentru că nu există sisteme bune și rele (România le-a probat pe toate cele existente); ceea ce contează este dacă funcționează sau nu, iar aici deosebit de important este neamestecul politicului în coordonarea afacerilor europene și promovarea culturii dialogului.

CAP 6. Recomandări/propuneri de politici publice privind reconfigurarea designului instituțional de gestionare a afacerilor europene la nivel național

6.1. Analiza capacității instituționale. Puncte tari și slabe ale aranjamentelor de coordonare a afacerilor europene

Pentru a face recomandări pertinente, considerăm necesară prezentarea următoarei sinteze, cuprinzând ceea ce considerăm a fi puncte tari și slabe ale aranjamentelor existente de coordonare a afacerilor europene, atât pentru perioada de preaderare, cât și de postaderare.

1999-2000, Ministerul Afacerilor Externe (MAE)

Coordonare unică atât a politicilor, cât și a fondurilor de preaderare. Organizarea internă cuprindea direcții generale și direcții de politici, respectiv, pentru asistența tehnică preaderare Phare, ISPA, cooperare bilaterală.

PUNCTE TARI:

- Comunicare rapidă și eficientă în rețeaua externă a ministerului, atât la nivelul Reprezentanței Permanente de la Bruxelles cât și la nivelul ambasadelor;
- Culegerea de informații și transmiterea lor în timp real la nivelul centralei ministerului și prin acesta la nivelul Primului Ministru și a altor factori decidenți;
- Implicarea activă și eficientă a personalului diplomatic și a ambasadurilor în diverse dosare importante pentru acea perioadă și soluționarea în acest mod a multor probleme sensibile;
- Capacitate mare de negociere politică pe plan extern;
- Capacitate logistică și tehnică foarte bună;
- Colaborare eficientă cu cabinetul Primului Ministru și Cancelaria Președintelui.
- Colaborare foarte bună cu mediul diplomatic intern și extern.

PUNCTE SLABE:

- Colaborare relativ inefficientă cu instituțiile administrației naționale;
- Inerția mare la nivelul ministerului în relația cu administrația națională;
- Dificultăți interne (la nivelul ministerului) relativ mari în soluționarea unor probleme sectoriale dată fiind lipsa expertizei tehnice la nivel de MAE;

- Implicare mare la nivel de secretar de stat coordonator și mai mică la nivel de ministru care, ca vicepremier, avea și alte responsabilități;
- Comunicare insuficientă cu mass media și societatea civilă, într-un fel, dat fiind specificul său de activitate și al unor cutume;
- Personal insuficient;
- Nivel de salarizare nestimulativ.

2000-2003, Ministerul Integrării Europene (MIE)

Coordonare unică atât a politicilor, cât și a fondurilor de preaderare. Organizarea internă cuprindea Direcții generale și direcții de politici, respectiv, pentru asistența tehnică preaderare Phare, ISPA, cooperare bilaterală.

PUNCTE TARI:

- Coordonare foarte puternică la nivelul instituțiilor naționale;
- Implicarea foarte puternică a ministrului și a Ministrului Delegat Negociator Șef în coordonarea internă și în soluționarea problemelor sectoriale;
- Comunicare rapidă și eficientă în rețeaua externă a ministerului, atât la nivelul Reprezentanței Permanente de la Bruxelles cât și la nivelul ambasadelor, acest fapt fiind posibil prin încheierea unui acord cu MAE care accepta reprezentanți ai MIE la Ambasadale României din capitalele europene;
- Obținerea de informații și transmiterea lor în timp real la nivelul centralei ministerului și prin acesta la nivelul Primului Ministru și a altor factori decidenți;
- Capacitate bugetară, logistică și tehnică extrem de mare;
- Colaborare foarte bună cu cabinetul Primului Ministru și Cancelaria Președintelui;
- Colaborare foarte bună cu mediul diplomatic și tehnic de la nivelul instituțiilor europene.

PUNCTE SLABE:

- Centralizarea excesivă a deciziilor la nivelul politic;
- Lipsa unei strategii de dezvoltare a ministerului și a structurilor acestuia pe termen scurt și mediu;
- Comunicare relativ ineficientă cu mass media și societatea civilă;
- Personal insuficient;
- Nivel de salarizare nestimulativ.

2004-2011, Ministerul Finanțelor Publice (MFP)

MFP preia coordonarea activităților de absorbție a fondurilor de preaderare, respectiv, post aderare. Această activitate se desfășoară sub coordonarea Direcției Generale Autoritatea de management pentru cadrul de sprijin comunitar - AMCSC, ulterior redenumită Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale ACIS - (Coordonarea tehnică a negocierilor pentru Cap 21, Pregătirea PND și a Cadrului Strategic de Referință 2007-2013, Phare), Direcția Ex-ISPAA (Instrumentele ISPA). Cu această ocazie, bicefalismul coordonării se permanentizează în diferite formate instituționale MIE versus MFP, respectiv, DAE versus MFP.

PUNCTE TARI:

- Coordonare relativ puternică la nivelul instituțiilor naționale pe dimensiunea bugetară și de pregătire în vederea gestionării instrumentelor structurale – în special în perioada de până în 2009;
- Capacitate bugetară și informatică bună;
- Implementarea sistemului de management procedural în linie cu exigențele Comisiei Europene și acreditarea sistemului de coordonare și a sistemului național de plăți și gestiune tehnică – în special în perioada de până în 2009;
- Realizarea unei strategii de dezvoltare a ministerului și a structurilor acestuia pe termen scurt și mediu – în special în perioada de până în 2009;
- Colaborare bună cu mediul politic și tehnic de la nivelul instituțiilor europene în perioada de până în decembrie 2008;
- Colaborare bună cu mediul tehnic de la nivelul instituțiilor europene;
- Personal relativ suficient;
- Nivel de salarizare stimulative;
- Comunicare de la nivel tehnic relativ eficientă cu mass media și societatea civilă – în special în perioada de până în 2009;
- Comunicare eficientă cu autoritățile locale.

PUNCTE SLABE

- Implicarea mică a ministrului în coordonarea internă și în soluționarea problemelor sectoriale;
- Implicarea mică a secretarului de stat coordonator în coordonarea internă instituțională și în soluționarea problemelor sectoriale la nivelul Programelor Operaționale dat fiind faptul că avea și alte atribuții în minister;

- După anul 2008 se observă o degradare treptată a dialogului cu nivelul Primului Ministru, dar și cu conducerea politică a celorlalte ministere. Deja din anul 2011 se observă derapaje importante care pot genera pierderi de credibilitate în relația cu CE și pierderi financiare;
- Comunicare inefficientă în rețeaua externă a ministerului, atât la nivelul Reprezentanței Permanente de la Bruxelles cât și la nivelul ambasadelor;
- Lipsa reprezentării puternice cu personal în mediul diplomatic extern.

2011-2012, Secretariatul General al Guvernului (SGG)

Coordonarea funcționează între DAE și Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale ACIS - (Coordonarea Instrumentelor Structurale, Pregătirea Programării instrumentelor structurale și a Acordului de Parteneriat 2014-2020, Phare).

PUNCTE TARI

Funcționarii cu care am discutat au fost unanimi în a evidenția că, prin modul de realizare a sistemului ierarhic, de conducere politică și de funcționare administrativă a acestui departament în cadrul SGG, nu se prea poate vorbi despre puncte tari, fiind perioada în care coordonarea instrumentelor structurale a fost inefficientă.

PUNCTE SLABE

- Insuficienta implicare a primului ministru în coordonarea internă și în soluționarea problemelor sectoriale date fiind multiplele sale responsabilități;
- Comunicare inefficientă în rețeaua externă a ministerului, atât la nivelul Reprezentanței Permanente de la Bruxelles, cât și la nivelul ambasadelor;
- Lipsa reprezentării puternice cu personal în mediul diplomatic extern;
- Insuficiența logistică;
- Colaborare relativ inefficientă cu instituțiile administrației naționale;
- Inerția mare la nivelul ministerului în relația sa cu restul administrației naționale;
- Dificultăți interne (la nivelul ministerului) relativ mari în soluționarea unor probleme sectoriale foarte tehnice;
- Implicarea personală a conducătorului relativ scăzută;
- Comunicare total inefficientă cu mass media și societatea civilă;
- Personal insuficient.

2012-2013, Ministerul Afacerilor Europene (MAEur)

Coordonarea este adunată din nou, de această dată la MAEur, prin reunirea DAE și ACIS (Coordonarea Instrumentelor Structurale, Pregătirea Programării instrumentelor structurale și a Acordului de Parteneriat 2014-2020, Phare).

PUNCTE TARI

- Colaborare relativ eficientă cu instituțiile administrației naționale;
- Implicarea ministrului;
- Inerție mică la nivelul ministerului în relația cu administrația națională;
- Lipsa dificultăților interne (la nivelul ministerului) în soluționarea unor probleme sectoriale foarte tehnice;
- Comunicare rapidă și eficientă în rețeaua externă a ministerului, atât la nivelul Reprezentanței Permanente de la Bruxelles;
- Capacitate relativ mare de negociere politică pe plan extern;
- Colaborare eficientă cu cabinetul Primului Ministru și Cancelaria Președintelui – după luna mai 2012;
- Colaborare foarte bună cu mediul diplomatic intern și extern.

PUNCTE SLABE

- Capacitate bugetară, logistică și tehnică scăzută;
- Lipsa capacității de a culege informații și transmiterea lor în timp real la nivel centralei ministerului și prin acesta la nivelul Primului Ministru și a altor factori decidenți;
- Divergențe de opinie între MAEur și MAE;
- Lipsa relativă a unei strategii de dezvoltare a ministerului și a structurilor acestuia pe termen scurt și mediu – acest fapt se datorează și lipsei la nivel politic a unui proiect politic gândit și analizat temeinic;
- Comunicare inefficientă cu mass media și societatea civilă;
- Personal insuficient.

2013 - Ministerul Fondurilor Europene (MFE) și Ministerul Afacerilor Externe (MAE)

Nu putem aprecia care sunt punctele tari și cele slabe, dar putem comunica ceea ce deja știm. Astfel:

- MAE trece în subordinea sa partea de afaceri europene, iar secretarul de stat coordonator al Departamentului de Afaceri Europene este subordonat direct primului-ministru, ceea ce nu înseamnă că nu s-ar mai afla sub autoritatea Ministrului de Externe;

- coordonarea fondurilor trece la Ministerul Fondurilor Europene;
- implementarea rămâne însă la fiecare autoritate de management (minister), cel puțin pentru perioada 2007-2013;
- după 2014 este posibil să fie reunite activitățile de coordonare cu cele de implementare sub egida MFE.

Mai mult nu putem spune deoarece, la data încheierii acestui studiu, încă nu au apărut toate HG-urile de organizare a ministerelor implicate în procesul de gestionare, precum și cele de modificare a vechiului aranjament de coordonare a afacerilor europene. Putem însă face încă o pledoarie pentru existența unei structuri unice de coordonare și gestionare a afacerilor europene⁷⁹. Astfel, conform OUG nr. 96/2012:

- Ministerul Afacerilor Externe a preluat activitatea și structurile în domeniul afacerilor europene de la MAEur, structura din cadrul MAE ce gestionează domeniul afacerilor europene aflându-se în coordonarea directă a prim-ministrului pe lângă cea a ministrului de resort;

- coordonarea eficientă a afacerilor europene constituie o condiție esențială pentru continuarea procesului de integrare și convergența cu UE. Decizia și acțiunea internă în orice domeniu de activitate (politic, economic, social sau administrativ instituțional) trebuie subsumată sau cel puțin corelată contextului european. Totodată, prin asumarea integrală de către MAE a competențelor de coordonare în domeniul afacerilor europene, se asigură gestionarea unitară a politicii externe, printr-o abordare coordonată atât din perspectiva relațiilor bilaterale ale României cu statele membre ale Uniunii, cât și din perspectiva relațiilor externe ale UE;

- decizia de creare a unei structuri unice de coordonare în domeniul afacerilor europene a avut la bază argumente legate de:

o pregătirea instituțională, administrativă și din punct de vedere al resurselor umane a preluării, în al doilea semestru al anului 2019, de către România, a Președinției Consiliului UE;

o crearea unui cadru unitar și coerent pentru formularea, avizarea și promovarea pozițiilor României la nivelul UE;

o îmbunătățirea și eficientizarea sistemului prin eliminarea redundanțelor instituționale și consolidarea capacității administrative;

o asigurarea unei coordonări directe, asumate la nivelul Primului Ministru, prin care se stabilesc responsabilitățile fiecărei instituții participante la procesul de elaborare a mandatelor României.

Această nouă structură de coordonare a afacerilor europene va avea următoarele principale misiuni:

- de coordonare interministerială și pregătire a pozițiilor României în

⁷⁹ Conform poziției exprimate de Ministerul Afacerilor Externe.

instituțiile comune ale UE;

- de formulare a orientărilor strategice ale României în alteritatea sa de stat membru al UE;

- de asigurare a circuitului informațional între instituțiile europene - Reprezentanța Permanentă a României - instituțiile naționale și retur (inclusiv informarea Parlamentului)⁸⁰;

- de monitorizare a transpunerii acquis-ului comunitar și a aplicării dreptului european.

6.2. Decalogul recomandărilor

I. În vederea eliminării practicii „*coordonării paralele*” și în vederea întăririi procesului de coordonare a afacerilor europene la nivel intern, recomandăm un design instituțional de coordonare a afacerilor europene care să stabilească un unic coordonator național. În acest sens, există două opțiuni de design al sistemului:

Criterii de design instituțional	Prima opțiune	A doua opțiune
Tactica opțiunii	revenirea la ideea de entitate ministerială, fie el Ministerul Integrării Europene (1), fie Ministerul Afacerilor Europene (2); reamintim că la nivelul UE în 16 cazuri este MAE coordonatorul, iar în 10 este un minister separat, de genul MIE;	revenirea la ideea de Departament al Afacerilor Europene atașat Primului-ministru
Statut juridic	structură cu personalitate juridică	
Statut administrativ	Minister de sinteză	Departament de sinteză
Localizare	Guvernul României	aparatul de lucru al Guvernului
Subordonare	Primul-ministru	Primul-ministru
Responsabilitate	- este unic coordonator la nivel național al afacerilor europene, asigurând, împreună cu MAE, coordonarea Reprezentanței Permanente a României pe lângă UE (1) - este coordonator principal al gestionării fondurilor europene și a altor mecanisme financiare complementare (2)	este coordonator principal la nivel național al afacerilor europene, asigurând, împreună cu MAE, buna funcționare a Reprezentanței Permanente a României pe lângă UE.
Forma coordonării	- Relație directă, flexibilă și consensuală cu ministerele de linie și structurile din administrația publică centrală și locală/regională; - Grupuri de lucru permanente și adhoc, în funcție de specificul priorităților de pe agendă; - Relație directă cu Parlamentul României.	

⁸⁰ A cărei necesitate a fost adesea evocată, inclusiv în acest studiu.

Pentru ambele opțiuni trebuie clarificate și instituționalizate următoarele:

- Aplicarea unui exercițiu național de foresight în urma căruia să rezulte o viziune strategică privind participarea României la procesul de aprofundare a integrării europene, cât și un cadru conceptual referitor la ce sunt și unde sunt încadrate afacerile europene în tipologia politicilor publice interne;
- Dezvoltarea unor exerciții de simulări și evaluări ex-ante și ex-post privitoare la abordările de reglementare, negociere și reprezentare a intereselor României la nivelul UE în vederea îmbunătățirii/perfecționării instrumentelor, argumentelor și tacticilor utilizate;
- Pentru a da un mesaj puternic în țară și străinătate cu privire la importanța activităților de integrare europeană și absorbție a fondurilor structurale și de coeziune, șeful ministerului coordonator, fie el MAE, MIE/MAEur sau MFE, trebuie să dețină și funcția de viceprim-ministru cu atribuții complexe pe acest domeniu. Această soluție întărește poziția sa, pe de o parte, și pe de alta, degrevează primul-ministru de o sarcină suplimentară și dificilă precum cea de coordonator, de drept sau de fapt, național.

II. Stabilirea/restabilirea unei relații „corecte politic” între executiv și legislativ privitor la afacerile europene astfel încât parlamentul, expresia supremă a democrației, să aibă un rol activ, renunțându-se la cutuma potrivit căreia un executiv eficient își păstrează „așii în mânecă” inclusiv în relația cu parlamentul. Analiza comparativă realizată la nivelul UE arată că executivul dezvoltă peste tot în UE o colaborare activă cu parlamentul, fără a-și pierde astfel eficiența. În plus, să nu uităm obligațiile exprese ce revin parlamentelor naționale prin Tratatul de la Lisabona. Tocmai de aceea, recomandăm adoptarea rapidă a legii care să reglementeze raporturile dintre legislativ și executiv în domeniul afacerilor europene.

În vederea eficientizării relației Parlamentului și Guvernului în materie de gestionare a afacerilor europene, recomandăm Parlamentului României să revină la coerența și eficiența dată de existența unui Comisii permanente comună pentru cele două camere. Tot la nivelul Parlamentului, trebuie ca această Comisie să fie declarată ca având un statut și rol special în raport cu celelalte comisii, nefiind o comisie între alte comisii și, în consecință, fiind necesar să i se acorde o atenție specială. În aceeași categorie de probleme intră și restabilirea unei relații corecte politic între Guvern- Președinție, înțelese ca părți ale executivului, pe de o parte, și între Președinție-Parlament, pe de altă parte. În privința relației Președinție-Guvern, sugerăm aprofundarea experienței poloneze, descrisă pe larg în studiu, inițiativă ce ar putea ghida revenirea la normalitate a acestei relații profund viciate în ultimii ani. Este posibil ca problema reală să fie la Constituție și atunci clarificările constituționale ar aduce, probabil, și pe cele specifice legate de acest subiect cu impact intern și internațional.

III. Adoptarea de urgență a Strategiei post-aderare care să cuprindă cel puțin perioada 2014 - 2020, neexistând una care să fi început cu 2007, și care să aibă în

vedere atât viziunea României despre Europa viitoare, cât și obligațiile ce rezultă pentru țara noastră din aceasta. De fapt, această strategie are, între altele, menirea de a fundamenta implementarea Strategiei Europa 2020, a exercițiului bugetar aferent Perspectivei financiare 2014-2020, dar și participarea activă a României la întreg procesul european.

IV. Dată fiind lipsa de stabilitate a aranjamentelor privind coordonarea afacerilor europene (numai coordonarea fondurilor a fost modificată de șase ori în opt ani) se impune o analiză temeinică în urma căreia, începând cu noul exercițiu financiar 2014-2020, ce coincide cu instituții ale UE având noi componente (Comisia Europeană își schimbă componența în 2014, alegerile pentru PE au loc în același an etc), să asigurăm stabilitate sistemului de coordonare.

V. Introducerea obligativității evaluărilor ex-ante, intermediare și ex-post în întreaga activitate legată de politicile și fondurile europene. Fiecare unitate administrativă cu competențe în materie ar trebui să aibă propriile unități de evaluare sau să poată beneficia din punct de vedere legislativ de asistența de specialitate din partea celor existente la nivel de ministere, universități, mediu privat.

VI. În vederea reducerii impactului lipsei personalului cu înaltă calificare determinată, în principal, de fluctuația personalului ce muncește în aceste activități, propunem următoarele acțiuni:

- Aplicarea unei proceduri de detașare a angajaților ministerelor de linie în structura coordonatoare a afacerilor europene, oricare ar fi aceasta. Astfel, după modelul Regatului Spaniei, de exemplu, această tactică ar avea avantajul de uniformizare a procedurilor și o utilizare adecvată a conceptelor, instrumentelor și cunoașterii în implementarea politicilor sectoriale și transversale. Totodată, contingentul de personal înalt specializat al structurii coordonatoare ar trebui extins semnificativ. În plus, ar fi necesar ca personalul acestei structuri să fie asimilat personalului care gestionează fonduri structurale și de coeziune;

- Elaborarea și adoptarea de către structura gestionară a afacerilor europene a unei strategii de formare profesională continuă a funcționarilor publici, precum, de exemplu, în Marea Britanie, care activează în domeniul gestionării afacerilor europene. Astfel, această strategie ar avea ca obiectiv general întărirea capacității administrative a sistemului de coordonare a afacerilor europene la nivel intern și ar trebui să fie aplicabilă la nivelul întregului sistem intern al afacerilor europene;

- Întărirea cadrului normativ intern legat de participarea periodică și obligatorie a personalului contractual din administrația publică centrală și structurile legislative din domeniul afacerilor europene la programe de formare profesională continuă, precum și la vizite de documentare și

informare în structurile și agențiile omoloage din alte state membre. Aici trebuie menționat faptul că, la nivel intern, există un cadru legal privind obligativitatea alocării de resurse financiare pentru formarea continuă a personalului de specialitate, însă, în condițiile de bugetare austeră, acesta nu a mai fost aplicat. Totodată, este necesară restructurarea abordării referitoare la formarea profesională continuă a personalului specializat în domeniul afacerilor europene, astfel încât programele oferite să fie inovative, actuale și fundamentate pe dobândirea atât a unor competențe practice, cât și a unor competențe analitice. Așa cum relevă capitolul III din acest studiu, Regatul Unit și Spania acordă o atenție sporită acestui aspect⁸¹;

- Instituirea unui program național de twinning cu ministere de linie și agenții de specialitate din statele membre ale UE, asemănător programului de twinning european instituit în anul 1997. În situația actuală, obiectivele unui asemenea program ar trebui să vizeze o mai bună armonizare și o îmbunătățire a capacității administrative în gestionarea afacerilor europene. În cadrul interviurilor, unii funcționari ne-au subliniat rolul fundamental al programelor de twinning instituțional din perioada de preaderare în ceea ce privește întărirea capacității administrative;

- Implicarea mult mai activă a instituțiilor de învățământ superior din România în promovarea unor programe de specializare de scurtă durată, inclusiv programe postuniversitare, pe tematici de specialitate privind aprofundarea integrării în UE, solicitate de ministerele de linie, agențiile de specialitate, precum și de structurile legislativului⁸². Aceste inițiative pot fi întreprinse prin intermediul viitoarelor programe operaționale finanțate prin Fondul Social European.

- Este nevoie ca instituțiile implicate în gestionarea afacerilor europene să pună un accent mai mare pe componenta de informare și documentare, dezvoltând astfel baze de date de specialitate, care să includă atât resurse cu conținut academic, cât și resurse de tipul *grey literature*. Existența unor asemenea baze de date ar facilita accesul la informațiile de specialitate de calitate ridicată, contribuindu-se astfel la îmbunătățirea procesului de fundamentare a legislației, strategiilor, politicilor și tacticilor de integrare

⁸¹ De exemplu, în cazul Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord a se vedea Programul European Civil Service Fast Stream <http://faststream.civilservice.gov.uk>.

⁸² Cu toate că un asemenea exercițiu este implementat în prezent de Ministerul Administrației și Internelor prin proiectul „Dezvoltarea capacității instituționale a MAI în domeniul gestionării dosarelor europene, al transunerii și al aplicării acquis-ului comunitar”, cod SMIS: 32862, este regretabil că, prin procedura de atribuire și decizându-se după principiul celei mai reduse oferte financiare, a fost selectat un consorțiu format din societăți comerciale din domeniul comunicării și organizării de evenimente și nu un consorțiu format din universități și *think tank*-uri specializate în domeniul afacerilor europene. Perpetuarea unor asemenea anomalii poate periclita calitatea programelor de formare solicitate și de alte ministere de linie.

europeană.

VII. În vederea instituționalizării unei comunicări active și de calitate între structurile, actorii și funcționarii implicați în gestionarea afacerilor europene recomandăm:

- Crearea și dezvoltarea unui sistem electronic de comunicare mult mai flexibil și cu un acces mai puțin restricționat decât cel în funcțiune. Noul sistem de comunicare ar trebui să aibă funcționalitatea unui portal, prin intermediul căruia funcționarii să poată intra în contact direct unii cu ceilalți și să aibă acces la diverse facilități de informare sau de simulare a procesului de negociere. Existența unui asemenea sistem de comunicare facil și fluid ar întări comunitățile profesionale de politici, ceea ce ar contribui la îmbunătățirea spiritului de colaborare și consultare interinstituțională;

- Elaborarea și aplicarea unei strategii naționale de consultare privind participarea României la înfăptuirea politicilor UE. Documentul strategic ar trebui să vizeze atât autoritățile și structurile guvernamentale, cât și actorii privați și, mai ales, cetățenii. Existența unei asemenea strategii ar conduce la o responsabilizare mai mare a funcționarilor care participă la gestionarea afacerilor europene, dar și la o implicare mai mare în procesele de consultare publică a actorilor privați și a cetățenilor pe teme privind integrarea europeană;

- Dezvoltarea unor programe de facilitare a interacțiunii (*coaching* instituțional) între actorii din sistemul de coordonare a afacerilor europene, deoarece există situații când funcționarii din unele ministere conexe unei anumite politici nu se cunosc între ei deși ar trebui să coopereze instituțional. O asemenea abordare de facilitare a interacțiunii este dezvoltată în statele nordice și în cele baltice.

VIII. O recomandare generală se referă la mediul academic și la cel de expertiză privind implicarea mult mai activă și mai vocală a acestuia în afacerile europene și în clarificarea unor chestiuni în primul rând conceptuale și, doar mai apoi, practice, precum ar fi răspunsul la veșnica întrebare dacă afacerile europene țin de nivelul național sau de cel internațional. O asemenea activitate poate fi susținută la cel mai înalt nivel de actuala comunitate profesională din domeniul studiilor europene și ar ajuta mult la fundamentarea abordărilor europene ale României. Totodată, printr-o asemenea intervenție, mediul academic își va consolida poziția de coparticipant intern la procesul de înfăptuire a politicilor UE. În acest sens, se poate utiliza expertiza Departamentelor specializate din universități, grupul profesorilor români Jean Monnet reuniți în Asociația Română de Relații Internaționale și Studii Europene - membră a ECSA, Centrele de cercetare de pe lângă universități și ale instituții, *think tank*-uri specializate în domeniul afacerilor europene, experți din mediul privat etc.

IX. Este vorba de o *recomandare sectorială*, referindu-se la fluidizarea/deblocarea absorbției fondurilor structurale și de coeziune.

Starea de fapt indică:

- întârzieri mari (până la un an și jumătate) în evaluarea cererilor de rambursare la nivel de OI-uri;
- întârzieri suplimentare la nivel de AM-uri;
- incapacitatea aplicanților de a susține din surse proprii proiectele în derulare un interval de timp atât de îndelungat;
- riscul aplicanților de a da faliment din cauza neîndeplinirii obligațiilor instituțiilor statului de rambursare chiar dacă aplicanții au realizat impecabil obiectivele proiectului, ceea ce, între altele, va duce la o demobilizare generală a celor care doresc să aplice și au capacitatea de a o face;
- dotarea OI-urilor și a AM-urilor cu personal calificat și suficient numeric, cât și remunerarea lor corespunzătoare în raport cu volumul muncii prestate, dar și cu importanța sa socială;
- înțelegerea de către toți factorii responsabili că, dacă nu se asigură fluxul permanent și rapid al rambursărilor, nu va exista nici o absorbție satisfăcătoare a fondurilor. Cu atât mai mult în perioadă de criză, când resursele entităților aplicante publice sau private sunt în general limitate;
- altfel spus, fără rambursări rapide, nu va exista absorbție, întrucât orice entitate publică sau privată dornică să investească în proiecte nu o va putea face pe termen lung, din acel moment intervenind blocajul;
- ratarea unor proiecte din motivele de mai sus va duce la falimente, la obligația restituirii banilor deja cheltuiți și la neîndeplinirea unor planuri de dezvoltare la nivel național, local sau chiar personal;
- ratarea de care vorbeam va afecta și bugetul național care, în lipsă de resurse suficiente, își pune „mari speranțe” în banii europeni;
- din păcate, suntem într-un cerc vicios: pentru a absorbi bani europeni, trebuie mai întâi să-i investim pe cei autohtoni, iar aceștia (ori) nu există, (ori) nu este considerată prioritară această investiție, (ori) sistemul este supranormativizat și aceasta îngreunează și mai mult procesul.

X. Și nu în ultimul rând, în relațiile interinstituționale ale domeniului afacerilor europene ca și ale întregii administrații românești, cultura cooperării și a dialogului instituțional trebuie să o înlocuiască pe cea tradițională, a confruntării și conflictului, ceea ce ar duce, alături de alte măsuri, la transformarea „eternului cerc vicios” al ineficienței, într-unul „virtuos” generator de succes.

BIBLIOGRAFIE

I. Cărți, articole, rapoarte

1. Aldecoa, Francisco și Mercedes Llorente. 2011. *Europa viitorului. Tratatul de la Lisabona*, Iași: Polirom.
2. Amezcua, Luis. 2008. „Algunas consideraciones generales sobre la aplicación del derecho comunitario en España”, *Revista Eletrônica de Direito Processual*, an. 2, vol. II, Rio de Janeiro, 203-214. Disponibil online la adresa www.revistaprocessual.com; data accesării: 03.08.2012.
3. Andersen, Uwe și Wichard Woyke (eds.). 2003. *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (5. Auflage). Opladen: Leske+Budrich. Disponibil și online la adresa <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/>; data accesării: 05.08.2012.
4. Auel, Katrin și Arthur Benz. 2004. “National Parliaments in EU multilevel governance – dilemmas and strategies of adaptation”, *Institute for Political Science*, Vol. 60.
5. Bache, Ian și Adam Marshall. 2004. „Europeanisation and Domestic Change: A Governance Approach to Institutional Adaptation in Britain”, *Queen's Papers on Europeanisation*, nr. 5.
6. Bache, Ian și Andrew Jordan. 2008. *Britain in Europe and Europe in Britain: the Europeanization of British politics?*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
7. Bache, Ian și Matthew, Flinders. 2004. „Multi-level governance and the study of British politics and government”, *Public Policy and Administration*, vol. 19, nr.1, 31–52.
8. Balmbe, Richard. 2006. „Convergence, Fragmentation and Majority-Cycling in French Public Opinion”, în Pepper D. Culpepper, Peter A. Hall, Bruno Palier. *Changing France The Politics that Markets Make*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
9. Basabe Lloréns, Felipe. 2003. „Spain: the emergence of a new major actor in the European arena”. Disponibil online la adresa <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/DE/PUBLIKATIONEN/texte/TextMaurer/andreas/Spain.pdf>; data accesării: 03.08.2012.
10. Bărbulescu, Iordan Gheorghe, Alice Iancu, Oana Andreea Ion și Nicolae Toderaș. 2011. *Tratatul de la Lisabona. Impactul asupra instituțiilor și politicilor din România*. Studiu de Strategie și Politici 1/2010. București: Institutul European din România.
11. Bărbulescu, Iordan Gheorghe. 2005. *UE. De la național, la federal*, București, Editura Tritonic.

12. Bărbulescu, Iordan Gheorghe. 2006. *UE. Politicile extinderii*, București, Editura Tritonic.

13. Bărbulescu, Iordan Gheorghe. 2008. *Procesul decizional în Uniunea Europeană*, Iași, Editura Polirom.

14. Beichelt, Timm. 2007a. „Die europapolitische Koordinierung der Bundesrepublik: besser als ihr Ruf”, în *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 38, nr. 4, 751-764. Un draft al articolului, cu titlul „Die europapolitische Koordinierung der Bundesrepublik: einige weiterfüh- rende Thesen” e disponibil online la adresa http://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Dokumente/publikationen/beichelt_koordinierung_deutsche_eu-politik_2-2007.pdf; data accesării: 14.08.2012.

15. Beichelt, Timm. 2007b. „Over-efficiency in German EU policy coordination”, în *German Politics*, vol. 16, nr. 4, 421-432. Disponibil online la adresa http://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Dokumente/publikationen/GP_Beichelt_over-efficiency_resubmission_6-2007.pdf; data accesării: 14.08.2012.

16. Beyers, Jan și Peter Bursens. 2011. *Domestic European policy coordination and informational lobbying. How EU policies get politicized in Belgium*. University of Antwerp.

17. Bilancia, Paola. 2009. “The role and power of the European and National Parliaments in the dynamics of Integration”. Centro Studi sul Federalismo. *Perspectives on federalism* 1 (1): 1-14.

18. Bouquet, Elodie. 2005. „National Coordination of EU Policy: Is Poland following the French path?”, Masters Thesis, Postgraduate Programme in European Studies Berlin.

19. Bradbury, Jonathan și Neil McGarvey. 2003. „Devolution: Problems, Politics and Processes”, *Parliamentary Affairs*, nr. 56, 219-236.

20. Bratberg, Øivind. 2010. „Institutional Resilience Meets Critical Junctures: (re)allocation of Power in Three British Parties Post-devolution”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 40, nr. 1, 59-81.

21. Bulmer, Simon, David Dolowitz, Peter Humphreys, Stephen Padgett. 2007. *Policy Transfer in European Union Governance*, New York: Routledge.

22. Bulmer, Simon, Martin Burch, Caitriona Carter, Patricia Hogwood și Andrew Scott. 2002. *British devolution and European policy-making: Transforming Britain into multi-level governance*. Londra: Palgrave Macmillan.

23. Bulmer, Simon, Martin Burch, Patricia Hogwood și Andrew Scott. 2006. „UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry?”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 36, nr. 1, 75-93.

24. Chabanet, Didier și Alexander H. Trechsel. 2011. „EU Member States' Consultation with Civil Society on European Policy Matters”. *EUDO Report*, nr. 4, EUDO Public Opinion Observatory.

25. Christiansen, Peter Munk și Lise Togeby. 2004. „Power and democracy in Denmark. The parliamentary chain of governance”, *Annual meeting of the American Political Science Association*.

26. Closa, Carlos și Paul M. Heywood. 2004. *Spain and the European Union*, Houndmills: Palgrave Macmillan.

27. Cojanu Valentin (coord.), Maria Bîrsan, Liviu Mureșan, Oana Aristide. 2006. *Elemente de strategie a pregătirii României pentru perioada post-aderare*, Studiul PAIS III. Institutul European din România.

28. Curtice, John. 2006. „A stronger or weaker union? Public reactions to asymmetric devolution in the United Kingdom”. *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 36, nr. 1, 95–113.

29. Dastis Quecedo, Alfonso. 1995. „La administración española ante la Unión Europea”, *Revista de Estudios Políticos*, nr. 90, 323-349. Disponibil online la adresa <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27349&orden=0>; data accesării: 03.08.2012.

30. Dăianu Daniel. 2006. *Ce vom fi în Uniune. Pariul modernizării României*, Editura Polirom.

31. Departamentul pentru Afaceri Europene. Serviciul „Relația cu Parlamentul European și Statele Membre UE”. 2010. Document informativ – *Sistemele de coordonare a afacerilor europene și rolul parlamentelor naționale în acest proces în Franța, Germania, Marea Britanie și Polonia*.

32. Department of Economic Policy. 2012. *Economic and Social Impact of Poland's EU membership, accounting for the impact of enlargement on the EU-15 - key conclusions on the 8th anniversary of Poland's EU membership*. Varșovia, 25 aprilie 2012.

33. Dimitrova, Antoaneta și Dimiter Toshkov. 2007. “The dynamics of domestic coordination of EU policy in the New Member States: impossible to lock in?” în *West European Politics*, Vol. 30, Nr. 5, 961-986.

34. Dimitrova, Antoaneta și Dimiter Toshkov. 2007. „The dynamics of domestic coordination of EU policy in the New Member States: impossible to lock in?”, *West European Politics*, Vol. 30, No. 5, 961-986.

35. Dimitrova, Antoaneta și Ellen Mastenbroek. 2006. “Involving Parliament in EU Affairs: The usefulness of the Danish model for the new member states”. Document în lucru. Disponibil online pe adresa <http://www.my-world-guide.com/upload/File/Reports/d/denmark/Involving%20Parliament%20in%20EU%20AffaDanish%20Model%20for%20the%20New%20Member%20States>.

[pdf](#); data accesării: 02.10.2012.

36. Dimitrova, Antoaneta și Klaudijus Maniokas. 2004. „Linking Co-ordination of European Affairs and European Policy: New Member States in the Decision-Making Process of the EU”, first draft. Disponibil online la adresa <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN018697.pdf>; data accesării: 14.11.2012.

37. Dinu, Dragoș, Cristian Ghinea, și Oana Tănăsache. 2010. “Parlamentul român intră în Uniunea Europeană – capacitatea legislativului de a fi un actor european activ”. *Policy Memo* 18: 4-38.

38. Dinu, Dragoș. 2011. “Avem proiect de lege - ce facem mai departe? Considerații privind proiectul de lege de cooperare dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene”, *Policy Brief* 12: 3-11.

39. Drechsler, Wolfgang, Rainer Kattel, Merike Kompus-van der Hoeven și Leno Saarniit. 2012. *Managing Europe from home. The Europeanisation of the Estonian core executive*, OEUE Phase I, Occasional paper 2.1 – 09.03.

40. Eisenhardt Kathleen. 1989 “Agency Theory: An assessment and review”, *Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 1., 58.

41. Elgie, Robert. 2005. „A fresh look at semipresidentialism – Variations on a theme”, *Journal of Democracy*, vol. 16, nr. 3, 98-112.

42. Erdos, David. 2009. „Democratic Constitutionalism and Europeanisation: Ambiguous Relationships?”, *Parliamentary Affairs*, vol. 62, nr. 4, 580–599.

43. European Environment Agency. 2011. *BLOSSOM: Support to analysis for long-term governance and institutional arrangements – Annex 7 - Poland country case study*. EEA Technical report, nr. 5/2011.

44. European Scrutiny Committee. 2010. *The European Scrutiny System in the House of Commons. A short guide for Members of Parliament*, issued by the Department of the Clerk of the House, nr. 7.

45. Folketinget. 2012. *The European Affairs Committee of the Danish Parliament*. Disponibil online pe adresa: http://www.thedanishparliament.dk/Publications/~media/Pdf_materiale/Pdf_publicationer/English/euo_europaudvalg_jan2012_uk_web.pdf.ashx; data accesării: 03.10.2012.

46. Franchino, Fabio. 2007. *The Powers of the Union: Delegation in the EU*, Cambridge: Cambridge University Press.

47. Fuksiewicz, Aleksander. 2011. *The Polish Parliament under the Lisbon Treaty – adaptation to the institutional reform*. Varșovia: The Institute of Public Affairs.

48. George, Stephen. 2001. „The Europeanization of UK Politics and Policy-Making: the effect of European Integration in the UK”,

Queen's Papers on Europeanisation, nr. 8, Belfast: Queen's University Belfast. Disponibil online la adresa <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38430,en.pdf>; data accesării: 14.11.2012.

49. Geuijen, Karin, Paul 'T Hart, Sebastiaan Princen, Kutsal Yesilkagit. 2008. *The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policy-making*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

50. Ghinea, Cristian, Dragoș Dinu și Oana Tănăsache. 2010. *Parlamentul român intră în Uniunea Europeană: capacitatea legislativului de a fi un actor european activ*. București: Centrul Român de Politici Europene.

51. Gifford, Chris, 2010. „The UK and the European Union: Dimensions of Sovereignty and the Problem of Eurosceptic Britishness”, *Parliamentary Affairs*, vol. 63, nr. 2, 321–338.

52. Goetz, Klaus H. și Simon Hix. 2000. *Europeanised Politics?: European Integration and National Political Systems*. Londra: Routledge.

53. Gomez, Ricardo, Martin Burch, Simon Bulmer, Patricia Hogwood, Caitriona Carter și Andrew Scott. 2003. „European Union Policy Making in the UK: A Brief History”, *Manchester Papers in Politics*, Paper nr. 5.

54. Grabbe, Heather. 2006. *The EU's Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

55. Guvernul Finlandei. 2012. *Handling of EU Affairs in Finland*. Disponibil online la adresa <http://valtioneuvosto.fi/eu/suomi-ja-eu/asioiden-ksittely/en.jsp>; data accesării: 16.09.2012.

56. Harlow, Carol. 1999. „Citizen Access to Political Power in the European Union”, *European University Institute*.

57. Hartmann, Jürgen. 2010. „Staat, Recht, Bürger in der Demokratie”, în *Tatsachen über Deutschland*. Frankfurt am Main: Societäts-Verlag. Disponibil și online la adresa <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/de/>; data accesării: 05.08.2012.

58. Hill, Christopher și Reuben Wong. 2011. *National and European Foreign Policies: towards Europeanization?*. EUSA Boston.

59. Hix, Simon. (1998) „The Study of the European Union II: The “New Governance” Agenda and Its Rival”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 1, pp. 38–65.

60. Hopkin, Jonathan și Jonathan Bradbury. 2006. „British statewide parties and multilevel politics”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 36, nr. 1, 135–152.

61. Howarth, David, 2003. „French Subnational Government and the European Union: the Relocation and Reformulation of Governance and the

Restructuring of Policy Networks”, în Susan Milner și Nick Parsons, *Reinventing France - State and Society in the Twenty-First Century*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

62. Huber, John D. și Charles R. Shipan. 2002. *Deliberate Discretion?: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.

63. Hurrell, Andrew. și Menon, Anand. (1996) „Politics Like Any Other? Comparative Politics, International Relations, and the Study of the EU”, *West European Politics*, Vol. 19, No. 2, pp. 386–402.

64. Hüttmann, Martin G. 2007. „Die Koordination der deutschen Europapolitik”, în *Aus Politik und Zeitgeschichte*, nr. 10, pp. 39-45. Disponibil online la adresa <http://www.bpb.de/apuz/30626/die-koordination-der-deutschen-europapolitik>; data accesării: 14.08.2012.

65. Ioan, Alexandru, Claudia Gilia, Ivan-Vasile Ivanoff. 2008. *Sisteme politico-administrative europene*, București: Hamangiu.

66. Ioan, Alexandru. 2007. *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană*. București: Lumina Lex.

67. Jakubek, Jowanka K. 2006. „Polish Experiences with European Policy Coordination 1991-2006”. Disponibil online la adresa http://www.otwoczek24.home.pl/jowanka/european_policy.pdf; data accesării: 13.10.2012.

68. Jeffery, Charlie și Daniel Wincott. 2006. „Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 36, nr. 1, 3–18.

69. Jeffery, Charlie. 2006. „Devolution and Local Government”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 36, nr. 1, 57–73.

70. Jeffery, Charlie. 2009. „Devolution in the United Kingdom: Problems of a Piecemeal Approach to Constitutional Change”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 39, nr. 2, 289-313.

71. Jeřábek, Martin. 2008. “Austria’s European Policy and its Coordination and Decision-making System at the Turn of the 21st Century” în *Politics in Central Europe*, Vol. 4.

72. Jerez Mir, Miguel, José Real Dato și Rafael Vázquez García. 2010. „The Perception of the European Union by Political and Economic Elites in Spain”, *South European Society and Politics*, vol. 15, nr. 1, 35-56.

73. Jupille, Joseph. (2005), „Knowing Europe: Metatheory and Methodology in EU Studies”, în M. Cini și A. Bourne (coord.), *Palgrave Advances in European Union Studies*, Palgrave Macmillan, pp. 209-232.

74. Kałużyńska, Małgorzata, Katarzyna Smyk, Jakub Wiśniewski. 2009. 5

years of Poland in the European Union, Office of the Committee for European Integration.

75. Kassim, Hussein, 2001. „Representing the United Kingdom in Brussels: The Fine Art of Positive Coordination”, în H. Kassim et al., *The National Coordination of EU Policy: The European Level*, Oxford: Oxford University Press, 47-74.

76. Kassim, Hussein, Guy B. Peters, și Vincent Wright. 2000. *Introduction in The National Coordination of EU Policy: The Domestic Level* editată de Kassim, H., Guy B. Peters și V. Wright. Oxford: Oxford University Press.

77. Keating, Michael, Paul Cairney și Paul Hepburn. 2009. „Territorial policy communities and devolution in the UK”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, nr. 2, 51-66.

78. Knill, Christoph. 2001. *The Europeanization of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge: Cambridge University Press.

79. Koch, Jochen; Schreyogg, Georg și Sydow, Jorg. 2009. „Organizational path dependence: Opening the Black Box” în *Academy of Management Review*, Vol. 34, No. 4.

80. KPMG. 2011. *EU funds in Central and Eastern Europe*. Disponibilă online pe adresa <http://www.kpmg.com/cee/en/issuesandinsights/articlespublications/pages/eu-funds-in-central-and-eastern-europe-2011.aspx>; data accesării: 21.09.2012.

81. Laffan, Brigid. 2001. “Organising for a Changing Europe: Irish central Government and the European Union” în *Studies in Public Policy*, vol. 7, The Policy Institute.

82. Láštík, Erik. 2006. “Legislative and executive power after EU accession in Slovakia: Two years evaluated” în *Deepening and widening in an enlarged Europe: the impact of the Eastern enlargement*. Research centre of the Hungarian academy of sciences.

83. Lequesne, Christian. 1996. „French central government and the European political system: change and adaptation since the Single Act”, în Yves Mény, Pierre Muller și Jean-Louis Quermonne. *Adjusting to Europe - The impact of the European Union on national institutions and policies*, Londra: Routledge.

84. Levi, Margaret. 2009. “Reconsiderations of rational choice in comparative and historical analysis”. În Mark Irving Lichbach și Alan Zuckerman. *Comparative politics: Rationality, culture and structure*. Cambridge: Cambridge University Press.

85. Leyland, Peter. 2011. „The multifaceted constitutional dynamics of U.K. devolution”, *Constitutional Affairs*, vol. 9, nr. 1, 251-273.

86. Lippert, Barbara, Gaby Umbach. 2005. *Pressure of Europeanisation: From Post-Communist State Administrations to Normal Players in the EU System*, Baden-Baden: Nomos.

87. Mannheim Centre for European Social Research. 2007. *Domestic coordination of EU issues in Sweden*. Disponibil online la adresa http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/1/teamB-reader/Larue_Domestic%20coordination%20of%20EU%20issues%20in%20Sweden.pdf; data accesării: 19.09.2012.

88. Martin Martinez, Magdalena M. 1996. *National Sovereignty and International Organizations*. The Hague: Kluwer Law International.

89. Matei, Ani (coord.). 2008. *Organizarea administrației centrale de stat: Politici și instrumente*, Publicație Sigma, nr. 43, Școala Națională de Studii Politice și Administrative – Institutul de Management Public.

90. McMenamim, Iain. 2006. *Semi-Presidentialism and Democratisation in Poland*. School of Law and Government, Dublin City University.

91. Metcalfe, Les. 2008. „Pregătirea națională pentru elaborarea politicii internaționale. Capacități pentru administrarea coordonării politicii naționale în contextul integrării europene” în Crăciun Claudiu, Paul Collins. 2008. *Managementul politicilor publice: transformări și perspective*, Iași, Editura Polirom.

92. Morón, Miguel Sánchez (ed.). 2008. *Comentarios a la ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, ed. II-a. Valladolid: Editorial Lex Nova.

93. Noferini, Andrea, Susana Beltran și Mirna Nouvilas. 2010. „Does the EU empower (or disempower) the position of regional governments? Some evidence from the participation of the Spanish autonomous communities in the council of the EU”. Lucrare prezentată la Regional Studies Association Annual International Conference. Disponibil online la <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2010/may-pecs/presentations/Nouvilas.pdf>; data accesării: 03.08.2012.

94. Onofrei, Mihaela. 2009. *Sisteme administrative europene*. Iași: UAIC.

95. OSW – Centre for Eastern Studies. 2010. *The Czech Republic: A dispute over the coordination of EU issues*. Disponibil online la adresa <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/ceweekly/2010-09-01/czech-republic-a-dispute-over-coordination-eu-issues>; data accesării: 16.09.2012.

96. Page, Scott. 2006. „Path Dependence”, în *Quarterly Journal of Political Science*, Vol. 1

97. Palau, Anna M. și Laura Chaqués. 2012. „The Europeanization of Law-Making Activities in Spain”, în Sylvain Brouard, Olivier Costa și Thomas König

(eds.), *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*, New York: Springer Science+Business Media.

98. Păceșila, Mihaela. 2007. „The implications of the reform process on the administrative system and public policies in Great Britain”, *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, vol. 2, nr. 3, 22-32.

99. Pierson, Paul. 2000. “Increasing returns, path dependence and the study of politics”. *The American Political Science Review* 94 (2): 251-67.

100. Pike, Andy și John Tomaney. 2009. „The state and uneven development: the governance of economic development in England in the post-devolution UK”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2 (1): 13-34.

101. Polack, Mark A. 2011. “Teoretizarea elaborării politicilor UE”. În Wallace, H., Wallace, W., Pollack, A., *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*. București: Institutul European.

102. Pöttsch, Horst. 2009. *Die Deutsche Demokratie (5. überarbeitete und aktualisierte Auflage)*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 9-12. Disponibil online la adresa <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-demokratie/39287/demokratie>; data accesării: 05.08.2012.

103. Powell, Charles. 2001. „Fifteen years on: Spanish Membership in the European Union revisited”, *Center for European Studies Working Paper* Nr. 89. Disponibil online la adresa <http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/Powell.pdf>; data accesării: 03.08.2012.

104. Pușcaș, Vasile. 2003. *Negociind cu Uniunea Europeană*, vol. 1-4. București: Editura Economică.

105. Pușcaș, Vasile. 2005. *Negociind cu Uniunea Europeană*, vol. 5-6. București: Editura Economică.

106. Pușcaș, Vasile. 2007a. *România spre Uniunea Europeană: Negocierile de Aderare (2000-2004)*. Iași: Institutul European.

107. Pușcaș, Vasile. 2007b. *România și iar România: note pentru o istorie a prezentului*. Cluj-Napoca: Eikon.

108. Pușcaș, Vasile. 2011. *Uniunea Europeană: state-piețe-cetățeni*. Cluj-Napoca: Eikon.

109. Reprezentanța Permanentă a Finlandei pe lângă Uniunea Europeană. 2012. *How EU affairs are handled in Finland*. Disponibil online la adresa <http://www.finland.eu/public/default.aspx?nodeid=35753&contentlan=2&culture=en-US>; data accesării: 15.09.2012

110. Rizzuto, Francesco. 2004. „European Integration and the French Parliament: From Ineffectual Watchdog to Constitutional Rehabilitation and an

Enhanced Political Role”, *The Journal of Legislative Studies*, vol.10, nr. 1,123-149.

111. Roller, Elisa. 2004. „Conflict and Cooperation in EU Policy-Making: The Case of Catalonia”, *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 5, nr. 1, 82-102.

112. Rose-Ackerman, Susan. 2006. „From Elections to Democracy in Central Europe: Public Participation and the Role of Civil Society”, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, vol. 8, nr. 2. Disponibil online la adresa http://www.icnl.org/research/journal/vol8iss2/art_1.htm; data accesării: 31.08.2012.

113. Royo, Sebastián. 2007. „Lessons from the Integration of Spain and Portugal to the EU”, *Political Science and Politics*, vol. 40, nr. 4, 689-693. Disponibil online la adresa <http://www.jstor.org/stable/20452051>; data accesării: 04.08.2012.

114. Salinas Alcega, Sergio. 2009. „La relación directa de las comunidades autónomas con la Unión Europea: las oficinas autonómicas en Bruselas”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, nr. 14, 83-116.

115. Sauron, Jean-Luc. 2010. *Curs de instituții europene*. Iași: Polirom.

116. Schmidt, Vivien A. 2006. *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford: Oxford University Press.

117. Second European Funds Forum. 2009. *Building Poland: Balance of EU Funds absorption*. Varșovia, 7-8 mai 2009.

118. Sidjanski, Dusan. 2010. *Viitorul federalist al Europei. Comunitatea Europeană de la origini la Tratatul de la Lisabona*. Iași: Polirom.

119. Smith, Connie. 2008. *Devolution in the UK: Powers and Structures in Scotland, Wales and Northern Ireland*, Briefing 1, The University of Edinburgh/ NSPCC Centre for UK-wide.

120. Stankaitienė, Ana. 2009. “Evaluation System and Evaluation Capacity in Lithuania”, Ministry of Finance, Director of EU Cohesion Policy and Structural Assistance Coordination Department.

121. Storini, Claudia. 2005. *Parlamentos Nacionales y Unión Europea*, Valencia: Tirant Lo Blanch.

122. Sustainable Governance Indicators. 2011. *Steering capability – Inter-Ministerial Coordination*.

123. The Economist Intelligence Unit Limited 2007. *Constitution, institutions and administration*.

124. United Nations E-Government Survey 2012. *E-Government for the People*. Disponibil online la <http://www2.unpan.org/egovkb/global>

[reports/12report.htm](#); data accesării: 03.08.2012.

125. Urbano Gómez, Susana. 2011. *El principio de división de poderes en la Unión Europea y el estado español: breve referencia al Poder Judicial*. Disponibil online la adresa <http://noticias.juridicas.com/articulos/00-Generalidades/201107-8125798525.html>; data accesării: 03.08.2012.

126. Valinakis, Yannis. 2012. "Greece's European Policy Making" în *GreeSE Paper No.63, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, Hellenic Observatory European Institute.

127. Van Der Eyden, Ton. 2003. *Public Management of Society – Rediscovering French Institutional Engineering in the European Context*. Amsterdam: IOS Press.

128. Wessels, Wolfgang și Dietrich Rometsch. 1996. „German administrative interaction and European union: the fusion of public policies”, în Yves Mény, Pierre Muller și Jean-Louis Quermonne (eds.), *Adjusting to Europe. The impact of the European Union on national institutions and policies*. Londra: Routledge, 73-109.

129. Zubek, Radoslaw și Katarína Staroňová. 2009. „Organizing for EU Implementation: the Europeanization of Government Ministries in Estonia, Poland and Slovenia”. Disponibil online la http://politics.hertford.ox.ac.uk/docs/zubek_staronova_forthcoming.pdf; data accesării: 10.09.2012.

130. Zubek, Radoslaw și Katarina Staronova. 2010. „Ministerial Transposition of EU Directives: Can Oversight Improve Performance?”, *Institute for European Integration Research*, Working paper 9.

131. Zubek, Radoslaw. 2004. „Europeanizing from the Centre: Collective action, core executive and transposition of Community legislation in Poland 1997 - 2002”, Lucrare prezentată la conferința *Europeanization of Governance – The challenge of accession*, Varșovia.

132. Zubek, Radoslaw. 2005. „Complying with Transposition Commitments in Poland: Collective Dilemmas, Core Executive and Legislative Outcomes”, *West European Politics*, nr. 28, pp 592-619.

II. Legislație

133.***. 1815. *Constitution of the Kingdom of the Netherlands of 24 August 1815 (Constituția Regatului Olandei din 24 August 1815 – Constituția NL)*. Disponibilă online la adresa <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=7418>; data accesării: 16.09.2012.

134.***. 1868. *La Constitution du Grand-Duche de Luxembourg du 17 octobre 1868 (Constituția Marelui Ducat Luxemburg din 17 octombrie 1868 –*

Constituția LUX). Disponibilă online la adresa http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/constitution_droits_de_lhomme/CONST1.pdf; data accesării: 19.09.2012.

135.***. 1920. *Constitution of the Federal Republic of Austria of 1920 (Constituția Republicii Federale Austria din 1920 – Constituția AU)*. Disponibilă online la adresa http://www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html; data accesării: 16.09.2012.

136.***. 1922. *The Constitution of the Republic of Latvia of 1922 (Constituția Republicii Letonia din 1922 – Constituția LV)*. Disponibilă online la adresa <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>; data accesării: 15.09.2012.

137.***. 1937. *Constitution of Ireland of 1 July 1937 (Constituția Irlandei din 1 iulie 1937 – Constituția IRL)*. Disponibilă online la adresa http://www.servat.unibe.ch/icl/ei00000_.html; data accesării: 13.09.2012.

138.***. 1949. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - GG (Legea Fundamentală a Republicii Federale a Germaniei)* - modificată ultima dată prin art. 1 din Legea din 21.07.2010. Disponibilă online la adresa <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>; data accesării: 05.08.2012.

139.***. 1953. *The Constitutional Act of Denmark (Actul Constituțional al Danemarcei – Constituția DK)*. Disponibilă online pe adresa <http://www.thedanishparliament.dk/Publications/My%20Constitutional%20Act%20with%20explanations.aspx>; data accesării: 12.09.2012.

140.***. 1953. *Verfassung des Landes Baden – Württemberg – VBW (Constituția Landului Baden – Württemberg)* - modificată ultima dată prin Legea din 7.02.2011. Disponibilă online la adresa http://www.lpb-bw.de/fileadmin/lpb_hauptportal/pdf/landesverfassung-bw.pdf; data accesării: 07.08.2012.

141.***. 1958. *Constitution de la République française (Constituția Republicii Franceze - Constituția FR)*. Disponibilă online la adresa <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#article1>; data accesării: 01.11.2012.

142.***. 1960. *Constitution of the Republic of Cyprus of July 1960 (Constituția Republicii Cipru din iulie 1960 – Constituția CY)*. Disponibilă online la adresa <http://www.kypros.org/Constitution/English/>; data accesării: 15.09.2012.

143.***. 1964. *Constitution of Malta of 1964 (Constituția Maltei din 1964 – Constituția MT)*. Disponibilă online la adresa <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566&l=1>; data accesării: 15.09.2012.

144.***. 1969. *Bundeshaushaltsordnung – BHO* (Codul Federal German privind Bugetul) - modificată ultima dată prin art. 10 din Legea din 09.12.2010. Disponibil online la adresa <http://www.gesetze-im-internet.de/bho/BJNR012840969.html>; data accesării: 07.08.2012.

145.***. 1975. *The Constitution of Sweden of 1 January 1975* (Constituția Suediei din 1 ianuarie 1975 – Constituția SWE). Disponibilă online la adresa http://www.servat.unibe.ch/icl/sw00000_.html; data accesării: 18.09.2012.

146.***. 1978. *Constitución Española* (Constituția Spaniei – Constituția SP). Disponibilă online la http://www.lamoncloa.gob.es/nr/rdonlyres/79ff2885-8dfa-4348-8450-04610a9267f0/0/constitucion_es.pdf; data accesării: 03.08.2012.

147.***. 1985. *Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas* (Legea 47/1985 din 27 decembrie privind bazele delegării Guvernului pentru implementarea dreptului Comunităților Europene). Publicată în *Boletín Oficial del Estado*, nr. 312/30.12.1985, 40734-40737. Disponibilă online la <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-26891>; data accesării: 03.08.2012.

148.***. 1986. *Real Decreto 260/1986, de 17 de enero, por el que se crea la representación permanente de España ante la Unión Europea* (Decretul Regal 260/1986, din 17 ianuarie, privind înființarea Reprezentanței Permanente a Spaniei pe lângă Uniunea Europeană). Publicat în *Boletín Oficial del Estado*, nr. 306/23.12.1995, 36797-36799. Disponibil online la <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-27558>; data accesării: 03.08.2012.

149.***. 1986. *The Constitution of Greece of 1986* (Constituția Greciei din 1986 – Constituția GR). Disponibilă online la adresa <http://www.hri.org/docs/syntagma/>; data accesării: 14.09.2012.

150.***. 1991. *Constitution of the Republic of Bulgaria of 13 July 1991* (Constituția Republicii Bulgaria din 13 iulie 1991 – Constituția BG). Disponibilă online la adresa <http://www.parliament.bg/en/const>; data accesării: 10.09.2012.

151.***. 1991. *Constitution of the Republic of Slovenia of 23 December 1991* (Constituția Republicii Slovenia din 23 decembrie 1991 – Constituția SLO). Disponibilă online la adresa <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=6052>; data accesării: 18.09.2012.

152.***. 1992. *Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992* (Constituția Republicii Cehia din 16 decembrie 1992 – Constituția CZ). Disponibilă online la adresa <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1993/1.html>; data accesării: 17.09.2012.

153.***. 1992. *Constitution of the Republic of Estonia of 28 June 1992* (Constituția Republicii Estonia din 28 iunie 1992 – Constituția EST). Disponibilă

online la adresa <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html>; data accesării: 11.09.2012.

154.***. 1992. *Constitution of the Republic of Lithuania (Constituția Republicii Lituania – Constituția LT)*. Disponibilă online pe adresa <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>; data accesării: 14.09.2012.

155.***. 1992. *Constitution of the Slovak Republic of 1992 (Constituția Republicii Slovacia din 1992 – Constituția SK)*. Disponibilă online la adresa http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/SK/Constitution_slovakia.pdf; data accesării: 19.09.2012.

156.***. 1993. *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union – EUZBLG (Legea privind Colaborarea dintre Republica Federală și Landuri în Domeniul Afacerilor Europene)* - modificată ultima dată prin art. 1 din Legea din 22.09.2012. Disponibilă online la adresa <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/euzblg/gesamt.pdf>; data accesării: 07.08.2012.

157.***. 1993. *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union – EUZBBG (Legea privind Colaborarea dintre Guvernul Federal și BundesTag în Domeniul Afacerilor Europene)* - modificată ultima dată prin Legea din 22.09.2009. Disponibilă online la adresa <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/euzbbg/gesamt.pdf>; data accesării: 07.08.2012.

158.***. 1994. *La Constitution Belge (Constituția Belgiei din 17 februarie 1994 – Constituția BE)*. Disponibilă online la adresa http://www.senate.be/doc/const_fr.html; data accesării: 10.09.2012.

159.***. 1994. *Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea (Legea 8/1994 din 19 mai care reglementează Comisia Mixtă pentru Uniunea Europeană)*. Disponibilă online la http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l8-1994.html; data accesării: 03.08.2012.

160.***.1995. Hotărâre nr. 141 privind organizarea si funcționarea Departamentului pentru Integrare Europeană din 9 martie 1995.

161.***. 1995. *Real Decreto 2077/1995, de 22 de diciembre, por el que se modifican los Reales Decretos 1485/1985, de 28 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y se suprime determinado organismo autónomo del Departamento; 1567/1985, de 2 de septiembre, por el que se crea la Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas; 1568/1985, de 2 de septiembre, sobre modificación de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, y 260/1986, de 17 de enero, por el que se crea la representación permanente de España*

ante las Comunidades Europeas (Decretul Regal 2077/1995 din 22 decembrie, pentru modificarea Decretului regal 1485/1985, din 28 august, care determină structura organizatorică de bază a Ministerului Afacerilor Externe și suprimă anumite corpuri autonome al Departamentului; 1567/1985, din 2 septembrie, de instituire a Comitetului Interministerial pentru afaceri economice referitoare la Comunitățile europene; 1568/1985, din 2 septembrie, cu privire la modificarea Comisiei guvernamentale pentru afaceri economice; și 260 / 1986, din 17 ianuarie, privind stabilirea Reprezentanței permanente a Spaniei la Comunitățile Europene), publicat în Boletín Oficial del Estado, nr. 306/23.12.1995, 36797-36799. Disponibil online la <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-27558>; data accesării: 03.08.2012.

162.***.1996. Hotărârea comună a Camerei și Senatului nr. 1 privind Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, din 26 februarie 1996.

163.***. 1997. *Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Legea 6/1997 din 14 aprilie privind organizarea și funcționarea administrației generale a statului)*, publicată în *Boletín Oficial del Estado*, nr. 90/15.04.1997, 11755-11773. Disponibilă online la <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-7878>; data accesării: 03.08.2012.

164.***. 1997. *The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April (Constituția Republicii Polone din 2 aprilie 1997 - Constituția PL)*. Disponibilă online pe adresa <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>; data accesării: iulie 2012.

165.***. 1999. *The Constitution of Finland of 11 June 1999 (Constituția Finlandei din 11 iunie 1999 - Constituția FI)*. Disponibilă online la adresa <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>; data accesării: 12.09.2012.

166.***. 2000. Hotărâre nr. 41 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe din 20 ianuarie 2000.

167.***. 2001 Hotărârea nr. 14 privind crearea Ministerului Integrării Europene din 4 ianuarie 2001.

168.***. 2001 Hotărâre nr. 21 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe din 4 ianuarie 2001.

169.***. 2001. Hotărâre nr. 273 privind coordonarea, pregătirea și organizarea negocierilor pentru aderarea României la Uniunea Europeană din 22 februarie 2001.

170.***. 2001. *Constitution of the Italian Republic of 2001 (Constituția Republicii Italia din 2001 - Constituția IT)*. Disponibilă online la adresa <http://>

www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf; data accesării: 16 septembrie 2012.

171.***. 2001. Hotărâre nr.1.075 privind organizarea și funcționarea Ministerului Integrării Europene din 25 octombrie 2001.

172.***. 2002. Hotărâre nr. 1.555 privind desemnarea instituțiilor și organismelor responsabile cu coordonarea, implementarea și gestionarea asistenței financiare comunitare prin instrumentele structurale din 18 decembrie 2002.

173.***. 2004. Hotărâre nr. 497 privind stabilirea cadrului instituțional pentru coordonarea, implementarea și gestionarea instrumentelor structurale din 1 aprilie 2004.

174.***. 2004. Hotărâre nr. 1552 privind înființarea, organizarea și funcționarea Secretariatului permanent pentru afaceri europene din 23 septembrie 2004.

175.***. 2004. *Treaty establishing a Constitution for Europe from 16 December 2004 (Tratatul Constituțional din 16 decembrie 2004)*. Disponibil online la adresa <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:en:HTML>

176.***. 2005. Hotărârea comună a Camerei și Senatului nr. 1 privind Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, din 22 februarie 2005.

177.***. 2005. *Constitution of the Portuguese Republic of 2005 (Constituția Republicii Portugheze din 2005 – Constituția PT)*. Disponibilă online la adresa http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf; data accesării: 15.09.2012.

178.***. 2005. *Décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes (Decretul nr. 1283/17.10.2005 relativ la comitetul interministerial pentru Europa și secretariatul general pentru afaceri europene)*. Disponibil online la adresa <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000448023&fastPos=1&fastReqId=1535348&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>; data accesării: 07.11.2012.

179.***. 2006. *Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union – VBB (Acordul dintre Bundestag-ul german și guvernul federal privind cooperarea în afacerile europene Uniunii Europene în executarea § 6 din Legea privind cooperarea dintre Guvernul Federal și Bundestag-ului german în materii*

privind Uniunea Europeană). Disponibil online la adresa <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/euzbbgvbg/gesamt.pdf>; data accesării: 10.08.2012.

180.***.2006. Ordonanță de Urgență nr.133 privind înființarea, organizarea și funcționarea Departamentului pentru Afaceri Europene din 21 decembrie 2006.

181.***. 2007. *Decree No. 85/2007 of the [Bulgarian] Council of Ministers for the organization and coordination of European Union affairs* (Decretul nr. 85 din 17 aprilie 2007 privind organizarea și coordonarea afacerilor UE). Disponibil online la adresa http://www.euaffairs.government.bg/index.php?page=en_library; data accesării: 18.09.2012.

182.***. 2007. *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público* (Legea 7/2007 din 12 aprilie, privind Statutul de bază al Funcționarului Public). Publicată în *Boletín Oficial del Estado*, nr. 89/13.04.2007, 16270-16299. Disponibilă online la http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-7788; data accesării: 31.07.2012.

183.***. 2008. Hotărâre nr. 115 din 30 ianuarie 2008 privind instituirea sistemului național de coordonare a afacerilor europene în vederea participării României la procesul decizional al instituțiilor Uniunii Europene

184.***. 2008. Hotărâre nr. 457 privind cadrul instituțional de coordonare și de gestionare a instrumentelor structurale din 21 aprilie 2008

185.***. 2008. *The Treaty on the functioning of the European Union from 9 May 2008* (Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene din 9 mai 2008). Disponibil online la adresa <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:en:PDF>

186.***. 2009. *Act of 27 august 2009 on the Committee for European Affairs* (Actul din 27 August 2009 asupra Comitetului pentru Afaceri Europene). Disponibil online la adresa <http://polskawue.gov.pl/pdf,886.html> ; data accesării: iulie 2012.

187.***. 2009. *Décret n° 2009-291 du 16 mars 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes, Version consolidée au 21 décembre 2011* (Decretul 291/16.03.2009 privind organizarea administrației centrale a ministerului afacerilor externe și europene. Versiune consolidată pe 21.12.2011). Disponibil online la adresa <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020398386&dateTexte=&categorieLien=id>; data accesării: 07.11.2012.

188.***. 2009. *Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union – IntVG* (Legea cu privire la Administrarea de către BundesTag și BundesRat a

Responsabilității pentru Procesul de Integrare Europeană). Disponibilă online la adresa http://www.bundesrat.de/cln_320/nn_9718/DE/struktur/recht/intvg/intvg-node.html?_nnn=true; data accesării: 7.08.2012.

189.***. 2009. *Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007* (Legea 24/2009, din 22 decembrie, de modificare a Legii nr 8/1994 din 19 mai, privind reglementarea Comisiei mixte pentru Uniunea Europeană, pentru adaptarea la Tratatul de la Lisabona din 13 decembrie 2007). Publicată în *Boletín Oficial del Estado*, nr. 308/23.12.2009, 108502-108506. Disponibilă online la <http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/23/pdfs/BOE-A-2009-20724.pdf>; data accesării: 03.08.2012.

190.***. 2009. *Decision of the Constitutional Tribunal of the Republic of Poland from 20 V 2009, ref. Kpt 2/08 dispute over authority between the President and the Prime Minister (President of the Council of Ministers) as to which central constitutional organ of the state is authorised to represent the Republic of Poland at the sessions of the European Council*. Document disponibil online la: http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/Kpt_02_08_EN.pdf, data accesării: 03.11.2012

191.***. 2009. *The standing orders of the Sejm of the Republic of Poland of 30th July 1992* (Regulamentul Seimului Republicii Polone din 30 iulie 1992). Disponibil online pe adresa http://libr.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/dokumenty/standing_orders_2009.pdf; data accesării: iulie 2012.

192.***. 2010. "Stuttgarter Erklärung" der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente – SE („Declarația de la Stuttgart” a președintelor și președinților parlamentelor landurilor germane). Disponibilă online la adresa http://www.landtag-bw.de/cms/home/aktuelles/pressemitteilungen/archiv/pressearchiv/pressearchiv_2010/month_June/presspage_045_2010.html; data accesării: 10.08.2012.

193.***. 2010. *Act of 8 October 2010 on the cooperation of the Council of Ministers with the Sejm and the Senate in EU affairs* (Actul din 8 octombrie 2010 privind cooperarea Consiliului de Miniștri cu Seimul și cu Senatul în afaceri privind UE). Disponibil online pe adresa http://libr.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/dokumenty/polskie_akty_prawne/cooperation_act.pdf; data accesării: iulie 2012.

194.***. 2010. *Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta* (Legea 38/2010, din 20 decembrie, de modificare a Legii nr 8/1994, privind reglementarea Comisiei mixte

pentru Uniunea Europeană, pentru consolidarea funcțiilor atribuite Comisiei mixte). Disponibilă online la http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/138-2010.html; data accesării: 03.08.2012.

195.***.2010. *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements between the United Kingdom Government, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee* (Memorandum de înțelegere și Acorduri suplimentare între Guvernul Regatului Unit, miniștrii Scoției, miniștrii Țării Galilor și Executivul Irlandei de Nord). Disponibil online la adresa http://www.ofmdfmi.gov.uk/memorandum_of_understanding_and_concordate_on_co-ordination_of_eu_issues_-_march_2010.pdf; data accesării: 01.11.2012.

196.***.2010. *Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder zur Regelung weiterer Einzelheiten der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union – VBL* (Acord între Guvernul Federal și guvernele landurilor privind reglementarea detaliilor cooperării dintre Federație și Landuri în domeniul afacerilor europene). Disponibil online la adresa http://www.Bundesrat.de/cln_236/nn_9718/DE/struktur/recht/bund-laender/bund-laender-node.html?_nnn=true; data accesării: 10.08.2012.

197.***.2010. *The Treaty on European Union of 30 march 2010* (Tratatul Uniunii Europene din 30 martie 2010). Disponibil online la adresa <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:en:PDF>

198.***. 2011. *Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente sowie des Südtiroler Landtags „Wolfsburger Erklärung“ – WE* (Declarația președintelor și președinților parlamentelor landurilor germane și austriece din Tirolul de Sud - „Declarația de la Wolfsburg”). Disponibilă online la adresa http://www.europaeische-bewegung.de/fileadmin/files_ebd/Regional/EBD_REG_20110607_Wolfsburger_Erklaerung.pdf; data accesării: 10.08.2012.

199.***.2011. *European Union Act / European Union Bill* (Legea privind Uniunea Europeană). Disponibilă online la adresa <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmbills/106/2011106.pdf>; data accesării: 01.11.2012.

200.***.2011. Ordonanță de Urgență nr. 26 privind stabilirea unor măsuri organizatorice la nivelul aparatului de lucru al Guvernului și al unor ministere, precum și pentru stabilirea unor măsuri financiar-bugetare din 17 martie 2011.

201.***. 2011. *The Fundamental Law of Hungary of 25 april 2011* (Legea Fundamentală a Ungariei din 25 aprilie 2011 – Constituția HU). Disponibilă online la adresa http://www.kormany.hu/download/2/ab/30000/Alap_angol.pdf; data accesării: 18.09.2012.

202.***.2011. Ordonanță de Urgență nr. 78 privind stabilirea unor măsuri organizatorice în domeniul afacerilor europene din 21 septembrie 2011.

203.***.2012. Decizia Nr. 784 din 26 septembrie 2012 asupra sesizării de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 2 lit. e), art. 3, art. 18 și art. 19 din Legea privind cooperare între Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene, Monitorul Oficial nr. 701 din 12.10.2012.

204.***.2012. *Décret n° 2012-798 du 9 juin 2012 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes* (Decretul 798/09.06.2012 relativ la atribuțiile ministrului delegat pe lângă ministrul afacerilor externe, însărcinat cu afacerile europene). Disponibil online la adresa <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025990817>; data accesării: 07.11.2012.

205.***. 2012. *Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación* (Decretul Regal 342/2012, din 10 februarie, care dezvoltă structura organizațională a Ministerului Afacerilor Externe și Cooperării), publicat în *Boletín Oficial del Estado*, nr. 36/11.02.2012, 12550-12568. Disponibil online la <http://www.boe.es/boe/dias/2012/02/11/pdfs/BOE-A-2012-2078.pdf>; data accesării: 03.08.2012.

206.***. 2012. *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union* (Raportul privind Balanța Competențelor dintre Regatul Unit și Uniunea Europeană). Disponibil online la adresa <http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/publications/eu-balance-of-competences-review.pdf>; data accesării: 01.11.2012.

207.***. 2012. *Legea privind cooperarea între Parlament și Guvernul României în domeniul afacerilor europene*. Disponibilă online la adresa http://www.cdep.ro/docs_comisii/IE/PL_Cooperare_P-G_afaceri_europene.pdf

208.*** 2012. Ordonanța de Urgență Nr. 96 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale și pentru modificarea unor acte normative din 22 decembrie 2012;

209.*** Hotărârea Nr. 8 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe, din 09 ianuarie 2013;

210. B undesregierung (BReg). 2011. *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* (Regulamentul de proceduri comune al ministerelor Federale). Berlin. Disponibil on-line la adresa http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?__blob=publicationFile; data accesării: 14.08.2012.

211. Comisia Europeană. 2012. *Minutes of the 1991st meeting of the*

Commission held in Brussels on Wednesday 22 February 2012. Disponibil online la adresa <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2012/EN/10061-2012-1991-EN-F-0.Pdf>; data accesării: 18.09.2012.

212. Comisia Europeană. 2012. *Al 29-lea raport anual privind monitorizarea aplicării dreptului UE*, din 30 noiembrie 2012, COM(2012) 714 final.

213. Comisia Europeană. 2008. *Politica de Coeziune 2007 – 2013. Cadrele Strategice Naționale de Referință*. Disponibil online la adresa http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/nsrf.pdf; data accesării 19.09.2012.

214. Consiliul Uniunii Europene. 2012. *Decizia de punere în aplicare a Consiliului din 22 iunie 2012 de anulare a suspendării angajamentelor din cadrul Fondului de coeziune pentru Ungaria*. Disponibil online la adresa <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:165:0046:0047:RO:PDF>; data accesării: 19.09.2012.

215. Deutscher Bundesrat (D-BR). 2007. *Geschäftsordnung des Bundesrates (Regulamentul de procedură al Bundesratului)*. Berlin. Disponibil online la adresa http://www.Bundesrat.de/cln_101/nn_9026/DE/struktur/recht/go/go-node.html?nnn=true; data accesării: 14.08.2012.

216. Deutscher Bundestag (D-BT). 2011. *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses (Regulamentul de procedură al Bundestag-ului german și Regulamentul de procedură al Comitetului de mediere)*. Berlin. Disponibil și online la adresa <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10080000.pdf>; data accesării: 7.08.2012.

217. Uniunea Europeană (UE). 2010. *Tratatul privind Uniunea Europeană – TUE. Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene – TFUE. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (Tratatul de la Lisabona - versiunea consolidată)*. Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene.

III. Pagini web

218. Adunarea Irlandei de Nord: www.niassembly.gov.uk

219. Adunarea Națională a Țării Galilor: www.assemblywales.org

220. Adunarea Națională Franceză: www.assemblee-nationale.fr

221. Biroul Irlandei de Nord: www.nio.gov.uk

222. Biroul privind Uniunea Europeană al Guvernului Irlandei de Nord la Bruxelles: <http://www.ofmdfmni.gov.uk/index/promoting-ni/onieb.htm>

223. Biroul privind Uniunea Europeană al Guvernului Scoției la Bruxelles:

<http://www.scotland.gov.uk/Topics/International/Europe/About/Scotland-in-EU/SGEUO>

224. Biroul privind Uniunea Europeană al Guvernului Țării Galilor la Bruxelles: <http://wales.gov.uk/topics/international/europeanaffairs/wales/repeu/jsessionId=hrSTPhTJ5HC9jXpJqpgZDDYT06qKqX1Rv2tSQcLc17T1l2T1gCpd!639923638?lang=en>

225. Biroul Scoției: www.scotlandoffice.gov.uk

226. Biroul Țării Galilor: www.walesoffice.gov.uk

227. Bundesrat-ul German: www.Bundesrat.de

228. Bundestag-ul German: www.Bundestag.de

229. Cabinet Office - Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord: www.cabinetoffice.gov.uk

230. Casa Regală Spaniolă: www.casareal.es

231. Comisia Europeană – Direcția Generală Afaceri Interne: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/agency/index_en.htm

232. Comisia Europeană: <http://ec.europa.eu>

233. Comisia Europeană: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici cheie, 08.11.2012, http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_ro.cfm

234. Conferința organelor specializate în afaceri europene ale parlamentelor din Uniunea Europeană: www.cosac.eu

235. Consiliul Național, Agenda Consiliului Național austriac: <http://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/NRBRBV/NR/VERHNR/index.shtml>

236. Departamentul de Afaceri Europene, Președintele României, <http://www.presidency.ro>

237. Departamentul de Afaceri Externe și Comerț al Irlandei: <http://www.dfa.ie/home/index.aspx>

238. Departamentul guvernamental pentru Dezvoltare și Afaceri Europene al Sloveniei: http://www.svrez.gov.si/en/areas_of_work/coordination_of_european_affairs/coordination_of_european_affairs/

239. Departamentul guvernamental pentru Dezvoltare și Afaceri Europene al Sloveniei: http://www.svrez.gov.si/en/areas_of_work/coordination_of_european_affairs/inter_ministerial_coordination_and_drafting_of_positions/

240. Departamentul pentru Locuri de Muncă, Inițiativă și Inovare al Irlandei: <http://www.djei.ie/trade/euaffairs/work.htm>

241. Departamentul Polonez de Utilitate Publică (Ministerul Muncii și Politicilor Sociale): www.pozytek.gov.pl

242. Departamentul Primului Ministru al Irlandei: [http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Taoiseach_and_Government/About_the_Ministers_of_State/Min_for_European_Affairs, Lucinda Creighton, T D /Role of Min for EU, Lucinda Creighton, T D](http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Taoiseach_and_Government/About_the_Ministers_of_State/Min_for_European_Affairs_Lucinda_Creighton_T_D_Role_of_Min_for_EU_Lucinda_Creighton_T_D)

243. Directoratul bulgar de Coordonare a Afacerilor Europene: http://www.euaffairs.government.bg/index.php?page=en_home

244. Guvernul Estoniei – Coordonarea afacerilor europene: <http://valitsus.ee/en/government-office/european-union/co-ordination-of-eu-issue>

245. Guvernul Federal German: <http://www.bundesregierung.de/>

246. Guvernul Irlandei de Nord: www.northernireland.gov.uk

247. Guvernul Irlandei: <http://www.gov.ie/>

248. Guvernul Luxemburgului – Ministerul Afacerilor Externe: <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/02-mae/index.html>

249. Guvernul Luxemburgului: <http://www.gouvernement.lu/ministeres/mae.html>

250. Guvernul Olandei, Directoratul General: <http://www.government.nl/ministries/bz/organisational-structure/directorates-general>

251. Guvernul Republicii Cehe: <http://www.vlada.cz/en>

252. Guvernul Republicii Cehe: <http://www.vlada.cz/en/evropske-zalezitosti/european-affairs-86031/>

253. Guvernul Republicii Estonia: <http://valitsus.ee/en/government>

254. Guvernul Scoției: <http://home.scotland.gov.uk/home>

255. Guvernul Spaniei: <http://www.lamoncloa.gob.es/home.htm>

256. Guvernul Suediei – Guvernul și ministerele: <http://www.government.se/sb/d/12720/a/141868>

257. Guvernul Suediei – Secretariatul pentru coordonarea UE: <http://www.government.se/sb/d/3778/a/129559>

258. Guvernul Suediei – Șeful Statului: <http://www.government.se/sb/d/2853/a/21785>

259. Guvernul Țării Galilor: <http://new.wales.gov.uk/?skip=1&lang=en>

260. Ministerul Afacerilor Externe și al Commonwealth-ului (*Foreign and*

Commonwealth Office) din Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord:
www.fco.gov.uk.

261. Ministerul de Afaceri Externe al Greciei: <http://www.mfa.gr/en/foreign-policy/greece-in-the-eu/european-parliament-office-at-the-foreign-ministry.html>

262. Ministerul de Afaceri Externe al Italiei – Direcția Generală pentru Uniunea Europeană: <http://www.esteri.it/MAE/EN/Ministero/Struttura/DGUnioneEuropea/>

263. Ministerul de Afaceri Externe al Letoniei: <http://www.am.gov.lv/en/eu/Coordination/>

264. Ministerul de Afaceri Externe al Maltei: <http://www.foreign.gov.mt/default.aspx?MDIS=558>

265. Ministerul de Afaceri Externe al Portugaliei: <http://www.portugal.gov.pt/en/the-ministries/ministry-of-foreign-affairs/about-this-ministry.aspx>

266. Ministerul de Afaceri Externe al Republicii Lituania: www.euro.lt (secțiunile privind statutul Lituaniei de membră a UE).

267. Ministerul de Afaceri Externe al Ungariei: <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs/organisation>

268. Ministerul de Afaceri Externe și Europene al Republicii Slovacia: http://www.foreign.gov.sk/en/foreign_policy/european_affairs

269. Ministerul de Justiție al Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord: www.justice.gov.uk

270. Ministerul Federal German al Afacerilor Externe: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Startseite_node.html

271. Ministerul Federal German al Economiei și Tehnologiei: <http://www.bmwi.de/>

272. Ministerul Federal German de Finanțe: www.bundesfinanzministerium.de

273. Ministerul Federal German de Interne: www.bmi.bund.de

274. Ministerul Federal German de Justiție: www.bmj.de

275. Ministerul Federal German de Nutriție, Agricultură și Protecția Consumatorului: www.bmelv.de

276. Ministerul Federal German pentru Educație și Cercetare: www.bmbf.de

277. Ministerul Federal pentru Afaceri Europene și Internaționale: <http://www.bmeia.gv.at/en/foreign-ministry/startpage.html>

278. Ministerul Polonez al Afacerilor Externe: <http://www.msz.gov.pl/en> (portalul pentru problematica europeană al Ministerului Polonez al Afacerilor Externe: polskawue.gov.pl)

279. Ministerul Spaniol al Afacerilor Externe și al Cooperării: <http://www.maec.es/es/Home/Paginas/Portada.aspx>

280. Oficiul Primului Ministru al Maltei: <https://opm.gov.mt/aboutus?!=1>

281. Parlamentul danez (*Folketinget*): www.ft.dk (Centrul de Informații despre UE: www.euo.dk).

282. Parlamentul Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord: www.parliament.uk

283. Parlamentul Scoției: www.scottish.parliament.uk

284. Parlamentul Spaniei: www.cortesgenerales.es (Președinția spaniolă a UE 2010 - www.cortesgenerales.es/euro2010/inicioA.htm)

285. Platforma IPEX - Interparliamentary EU-Information Exchange (Schimb interparlamentar de informații privind UE): www.ipex.eu

286. Portal francofon de informații despre Uniunea Europeană: www.touteleurope.eu

287. Portal referitor la servicii și informații guvernamentale din Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord: www.direct.gov.uk

288. Portalul administrației generale a statului spaniol destinat relației cetățenilor cu administrația publică: www.060.es

289. Portalul Buletinului Oficial al Statului Spaniol: www.boe.es

290. Portalul juridic spaniol: <http://noticias.juridicas.com/>

291. Portalul Landului Baden-Württemberg: www.baden-wuerttemberg.de

292. Portalul Mișcării Europene din Germania: www.europaeische-bewegung.de

293. Portalul oficial al informațiilor din sectorul public spaniol: <http://datos.gob.es/datos/>

294. Portalul oficial al Prim-ministrului britanic: www.number10.gov.uk

295. Portalul Polonez al Fondurilor Europene: www.funduszeuropejskie.gov.pl

296. Portalul Președinției Poloneze a UE 2011: <http://pl2011.eu/>

297. Președinția belgiană a Consiliului Uniunii Europene: <http://www.eutrio.be/structure-de-letat-federal-belge>

298. Reprezentanța Permanentă a Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord la Uniunea Europeană: <http://ukeu.fco.gov.uk/en/>

299. Reprezentanța Permanentă a Spaniei la UE: www.es-ue.org

300. Secretariatul General pentru Afaceri Europene al Republicii Franceze: <http://www.sgae.gouv.fr/site/sgae/SGAE/Le-SGAE/Organisation>

301. Secretariatul de Stat pentru Afaceri Europene din Ungaria: <http://eu.kormany.hu/state-secretariat-for-eu-affairs>

302. Secretariatul Oficiului Primului ministru din Malta: <https://opm.gov.mt/eu-secretariat-page?l=1>

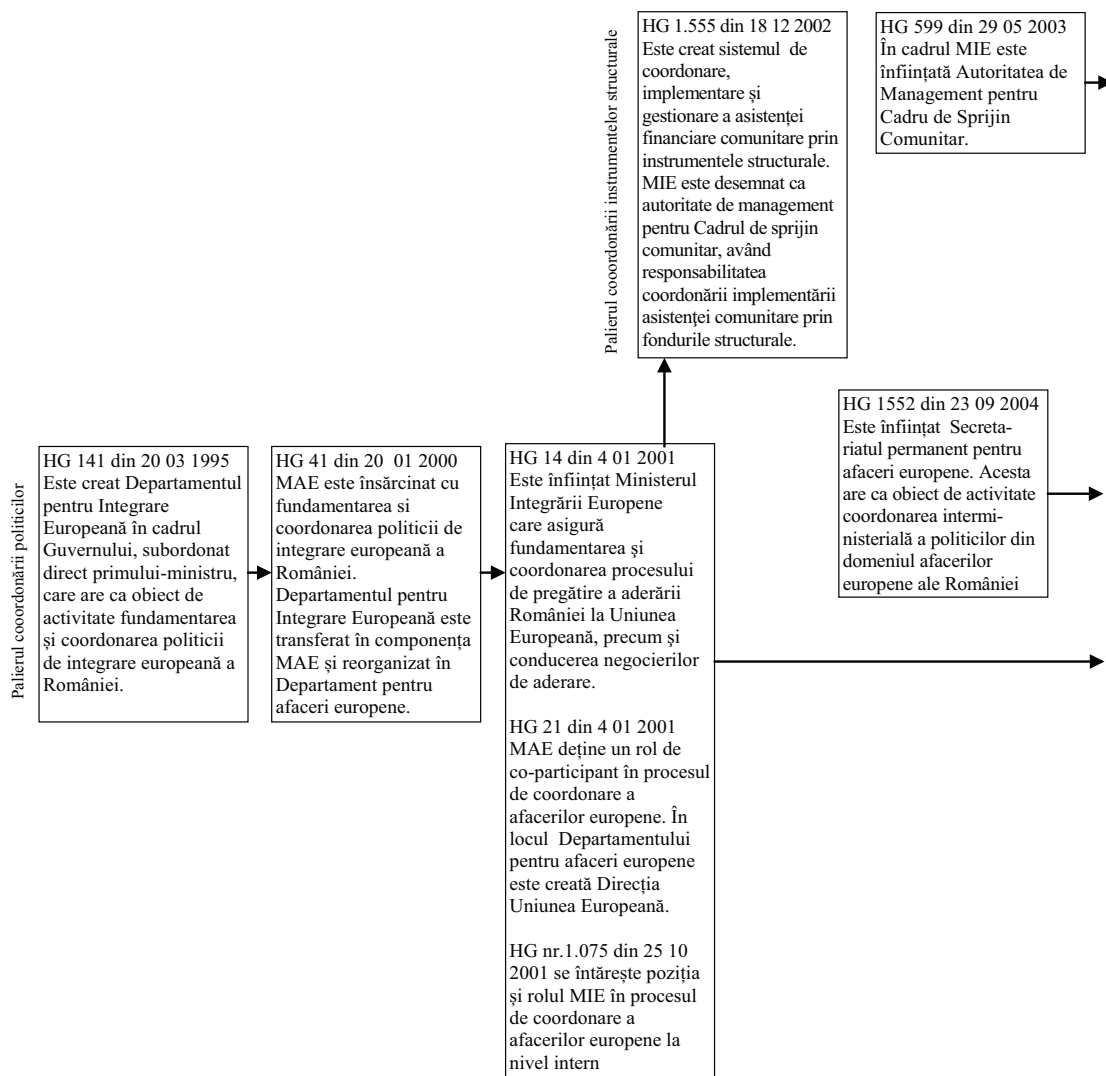
303. Seimul polonez: www.sejm.gov.pl (Seimul și Uniunea Europeană: <http://libr.sejm.gov.pl/oide/en/>)

304. Senatul Francez: www.senat.fr

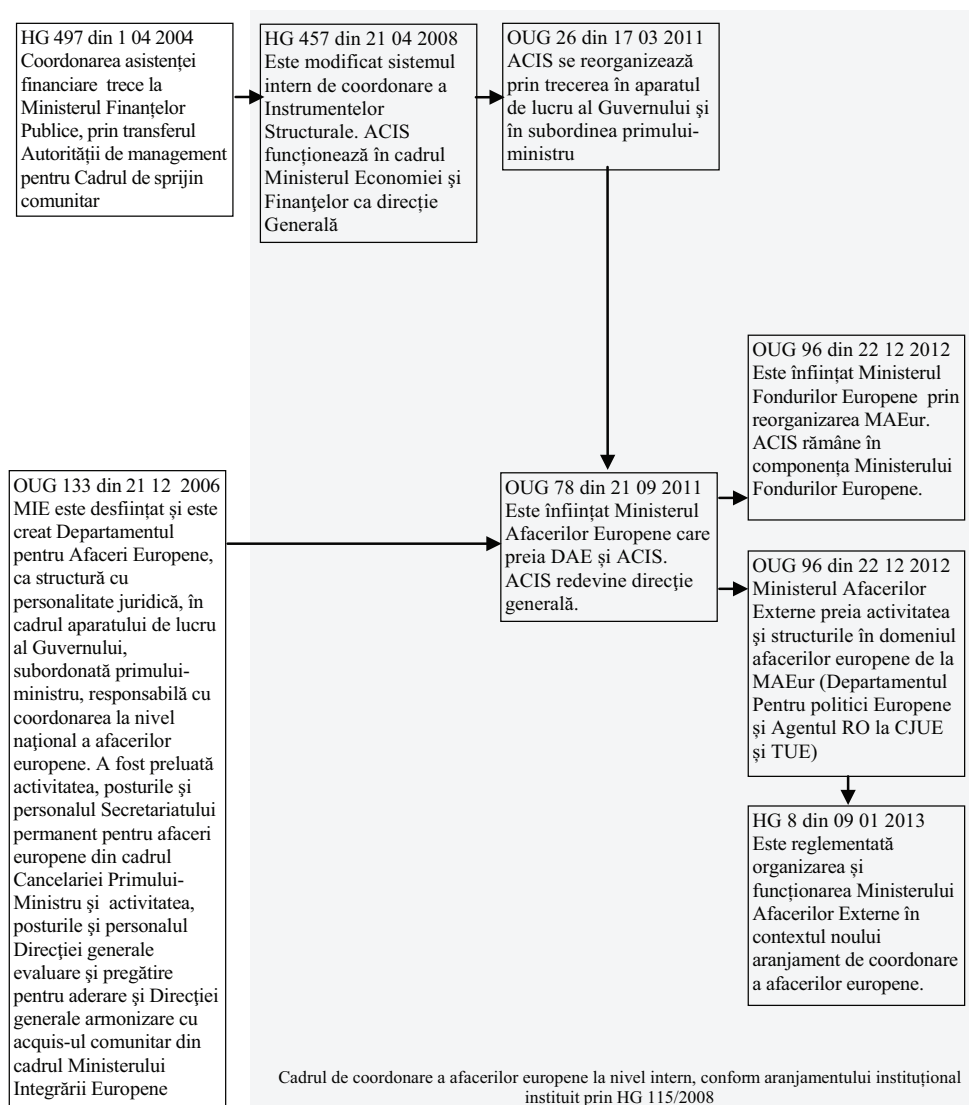
305. Serviciul Public Federal Afaceri Externe: http://diplomatie.belgium.be/fr/sur_lorganisation/organigramme_et_structure/e/,

306. Sistemul suedez de guvernământ: <http://www.sweden.se/eng/Home/Society/Government-politics/Facts/Swedish-System-of-Government>

Anexa 1. Evoluția sistemului de coordonare a afacerilor europene în România în perioada martie 1995 – ianuarie 2013



*Coordonarea afacerilor europene la nivel național. Mecanisme de colaborare
între Guvern și Parlament în domeniul afacerilor europene.
Studiu comparativ în statele membre UE*



Anexa 2. Principala autoritate responsabilă cu gestionarea fondurilor europene la nivel național în statele membre UE⁸³

Stat membru UE	Autoritatea responsabilă cu implementarea Politicii de Coeziune 2007 -2013
Austria	Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK - Austrian Conference on Spatial Planning), within the Office of the Federal Chancellor
Belgia	Ministry of Wallonia - Directorate-general for economy and employment Flemish Ministry of Economy, Science and Innovation Ministry of Brussels - Capital Region
Bulgaria	Directorate for Management of EU Funds in the Ministry of Finance
Cipru	The Planning Bureau
Danemarca	Danish Enterprise and Construction Authority, under the Ministry for Economic and Business Affairs
Estonia	Ministry of Finance of the Republic of Estonia
Finlanda	For mainland Finland - European Regional Development Fund (ERDF): Ministry of the Interior, Department for Development of Regions and Public Administration For mainland Finland - European Social Fund (ESF): Ministry of Labour, Structural Fund Team For the Åland Islands - ERDF and ESF: Regional Government of Åland, Department of Trade and Industry
Franța	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, Équipe politiques européennes Ministère de l'Outre-Mer
Germania	The Federal Ministry of Economics and Technology
Grecia	Ministry of Economy and Finance, General Secretariat for Investments and Development
Irlanda	Border, Midland and Western Regional Assembly Southern and Eastern Regional Assembly
Italia	Ministero dello Sviluppo Economico (Ministry of Economic Development), Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari

⁸³ Anexa a fost realizată pe baza informațiilor conținute de raportul-sinteză al Comisiei Europene *Politica de Coeziune 2007 – 2013. Cadrele Strategice Naționale de Referință*, disponibil online la adresa: http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/nsrf.pdf.

*Coordonarea afacerilor europene la nivel național. Mecanisme de colaborare
între Guvern și Parlament în domeniul afacerilor europene.
Studiu comparativ în statele membre UE*

Letonia	Ministry of Transport
Lituania	Ministry of Finance
Luxemburg	Ministère de l'économie
Malta	Planning and Priorities Co-ordination Division (PPCD); the authority is within the Office of the Prime Minister
Olanda	Ministry of Economic Affairs
Polonia	Ministry of Regional Development
Portugalia	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (Ministry for Environment, Spatial Land Planning and Regional Development)
Regatul Unit	BERR, Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform
Republica Cehă	Ministry for Regional Development, Section for European Affairs
România	Ministerul Fondurilor Europene (după intrarea în vigoare a OUG 96 din 22 decembrie 2012)
Slovacia	Ministry of Construction and Regional Development, Section of Regions' Development Strategy
Slovenia	Government Office for Local Self-government and Regional Policy
Spania	Dirección General de Fondos Comunitarios (Directorate General for Community Funds), within the Ministry of Economy and Finance
Suedia	ERDF: Ministry of Enterprise, Energy and Communications ESF: Ministry of Employment
Ungaria	National Development Agency