Executive Power of the European Commission

[Puterea executivă a Comisiei Europene]

Constantin
MANOLACHE¹

¹ Associate Professor Ph.D.,
“Petre Andrei” University of
Iasi, Romania, E-mail:
cmanolache2003@yahoo.com.

Abstract: The specialist literature from Locke and Montesquieu has established the existence of a three powers of the democratic society: legislative, executive, and judicial. At present, the European Union has not yet completed itself as a single State entity and still has no constitution, a basic document regulating the relations between these powers. Although the idea that the fundamental institutions of the European Union would operate on the organizational structures of the three powers - the European Parliament and the Council of the European Union (the legislative power), the European Commission (the executive power), the Court of Justice of the European Union (the judiciary), this innovation is still artificial. Moreover, the Treaty of Lisbon avoids highlighting the European Union's leadership, and states in its texts that there are "functions" of these institutions and not "powers." This article seeks to demonstrate the role of the European Commission as an executive power in the European space, both through the organization of this European institution and by the executive functions it holds in this respect.

Keywords: executive power, European Commission, General Directorate, voting rules, the College of Commissioners, the right of initiative, guardian of treaties, external representation.

How to cite: Manolache, C. (2017). Executive Power of the European Commission. *Anuarul Universitatii “Petre Andrei” din Iasi, Fascicula: Drept, Stiinte Economice, Stiinte Politice*, 20, 69-96.
<https://doi.org/10.18662/upalaw/05>

Literatura de specialitate de la Locke și Montesquieu a stabilit existența într-o societate democratică a trei puteri: legislativă, executivă, judecătorească. În prezent, Uniunea Europeană încă nu s-a desăvârșit ca entitate statală unică și încă nu are o constituție, document de bază care să reglementeze raporturile dintre aceste puteri. Deși se susține ideea potrivit căreia instituțiile fundamentale ale Uniunii Europene ar funcționa pe structurile organizatorice ale celor trei puteri - Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene (puterea legislativă), Comisia Europeană (puterea executivă), Curtea de Justiție a Uniunii Europene (puterea judecătorească) - această inovație este încă artificială. Mai mult, Tratatul de la Lisabona evită să evidențieze puterile de conducere ale Uniunii Europene și afirmă în textele sale că există „funcții” ale acestor instituții și nu „puteri.” Articolul de față încearcă să demonstreze rolul Comisiei Europene ca putere executivă în spațiul european, atât prin modul de organizare a acestei instituții europene, cât și prin funcțiile executive care le deține în acest sens (Manolache, 2014). Dar în ce constă și cum se manifestă puterea executivă a Comisiei Europene? Pentru a rezolva această chestiune se pot lua în considerare următoarele ipoteze de lucru: modul de structurare instituțională a Comisiei Europene permite afirmarea caracterului său executiv; Comisia Europeană deține funcții executive precise în activitatea sa managerială.

1. Suportul organizațional al puterii executive a Comisiei Europene

Definirea puterii executive a Comisiei Europene este precizată în enciclopedii, dicționare și tratate, iar structurile organizaționale ale Comisiei Europene sunt concepute într-un mod rațional și echilibrat pentru a susține acest tip de putere în dinamica procesului de conducere europeană.

1.1. Ce este puterea executivă a Comisiei Europene ?

Comisia Europeană este o instituție fundamentală a Uniunii Europene care, încă de la originea sa din anul 1951, atunci când era denumită Înalta Autoritate a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (C.E.C.O.), a îndeplinit un mandat european executiv. Pe parcursul existenței sale, chiar dacă s-a creat și instituționalizat Consiliul European (1974), Comisia Europeană și-a păstrat rolul său conducător în afacerile europene din mai multe motive. În primul rând, este vorba despre componenta funcțională cea mai originală (*sui generis*) a Uniunii Europene, instituție europeană de guvernare prin excelență, în jurul căreia

gravitează întregul sistem european și se aplică necondiționat „metoda comunitară”. În al doilea rând, ea deține monopolul inițiativei legislative într-o majoritate de domenii, cum ar fi: definirea problemelor europene; stabilirea agendei europene; intuirea evoluțiilor U.E.; deținerea calității de interlocutor principal cu guvernele și reprezentanții de interese; îndeplinirea funcției de mediere între pozițiile Statelor membre în negocierea europeană. În al treilea rând, influența Comisiei Europene este întărită de rolul său specific de supervizare în aplicarea Dreptului comunitar și punerea în aplicare a politicilor publice. În al patrulea rând, ea are un rol esențial în conduita procesului de pre-aderare și extindere și exercită o funcție de negociere internațională, în special pentru comerțul internațional, sub mandatul Consiliului U.E. În fine, ea este însărcinată cu medierea cu cetățenii și politica de comunicare în Uniunea Europeană.

Dacă se pleacă de la definiția sa generală, *puterea* (din limba latină „potere” - a fi capabil) reprezintă nu numai o caracteristică a vieții comunitare (Guinote, 2010), ci ea are implicații și în asigurarea resurselor existențiale de bază și în obținerea rezultatelor dorite. Dicționarele scriu că exercitarea puterii pentru îndeplinirea rezultatelor propuse se poate efectua prin coerciție, amenințare, șantaj, negociere, plată, atracție, cooptare etc. Mai precis, puterea se realizează, pe de o parte, în termenii comenzii și coerciției, iar pe de altă parte, în relațiile de dominație și supunere (Dahl, 1963). În acest sens, cea mai comună definiție a puterii este cea a sociologului Robert Dahl care o definește ca fiind „capacitatea unei persoane A de a convinge persoana B să întreprindă ceva ce acea persoană nu ar fi făcut fără intervenția persoanei A”. Mai precis, „A” se adresează unui actor prin influență; în timp ce „B” răspunde actorului ca fiind influențat. De aceea, puterea este importantă în spațiul politic, economic și social european, deoarece ea este factorul care coordonează comunitatea europeană spre îndeplinirea obiectivelor planificate.

Puterea executivă a Comisiei Europene este conceptualizată în termenii controlului și influenței manageriale (Fiske, 1993). Prin activitatea de control se dezvoltă rolurile de putere executivă a Comisiei Europene în promovarea intereselor generale europene. Puterea de influență în Comisia Europeană este o relație managerială care contribuie la actul de conducere europeană prin acordarea de stimulente economice (bunuri și servicii), morale (prestigiu, încredere, onoare), dar și prin sancțiuni în cazul existenței unor disfuncții în procesul de conducere. Din această perspectivă, funcționarii europeni sunt considerați proprii „manageri” ai resurselor materiale și spirituale aflate în concordanță cu nevoile și motivațiile lor profesionale.

Puterea executivă a Comisiei Europene este o „putere motivată”, deoarece funcționarii europeni își folosesc la un scor ridicat simbolurile de prestigiu, construiesc alianțe profesionale, încurajează participarea la activități europene și se fac vizibili în spațiul european.

În cadrul Comisiei Europene, comunitățile manageriale devin competitive atunci când își cresc elitele pentru un leadership eficient. Odată ce structura de putere executivă a Comisiei Europene s-a dezvoltat, ea trebuie să-și mențină legitimitatea pentru a evolua mai departe. Astfel, prin creșterea rolului legitimității acestei instituții europene se urmărește întărirea, justificarea și naturalizarea relațiilor de putere executivă.

Viziunea funcționalistă a puterii executive a Comisiei Europene susține faptul că angajații europeni dobândesc putere prin organizare și coordonare în folosirea rațională a resurselor și oportunităților pentru îndeplinirea obiectivelor stabilite. În acest sens, puterea executivă a Comisiei Europene se prezintă ca un proces reciproc deschis unde se influențează atât puterea individuală, cât și nevoia instituției de a susține liderii competenți. Mai mult, există un ciclu al puterii executive în care liderii europeni concep strategii pentru cucerirea și menținerea acesteia, își mențin o imagine proprie favorabilă și identifică metodele de apărare atunci când se simt vulnerabili și slăbiți în procesul de conducere.

Pentru realizarea eficienței puterii executive a Comisiei Europene se poate lua în considerare stilul său managerial, formă de conducere pe care cercetătorii americani Blake și Mutton au conceput-o în „Grila managerială” încă din anii 1960 și apoi au perfecționat-o în anii 1978 și 1985 (Blake, 1964). Această grilă are rolul de a explica puterea liderilor Comisiei Europene în îndeplinirea obiectivelor propuse prin doi factori: rezultate și funcționari. Concentrarea pe rezultate se referă la preocupările liderului european pentru îndeplinirea sarcinilor organizaționale printr-o gamă largă de activități, cum ar fi: luarea deciziilor administrative, promovarea noului în activitate, studierea relației timp-sarcină în programul zilnic etc. Preocuparea pentru funcționarii europeni se referă la relațiile liderului cu subordonații pentru îndeplinirea sarcinilor stabilite: construcție organizațională, încredere, promovarea valorii personale, asigurarea condițiilor de lucru, menținerea unei structuri echitabile de salarizare, promovarea de relații comunitare armonioase.

Profilul Comisiei Europene se încadrează în acest model de leadership unde funcționarii europeni dețin deprinderile necesare pentru îndeplinirea operativă a sarcinilor comunitare. Grila de leadership managerial, fundamentată pe rezultat (sarcină) și om (relație), funcționează cu succes în activitatea executivă a funcționarilor din Comisia Europeană,

deoarece se evaluează propriile comportamente, se determină modalitățile de interacțiune între aceștia și se identifică cele mai oportune și eficiente soluții și metode de muncă.

Realizarea echilibrului funcțional între rezultate și resursa umană din cadrul Comisiei Europene depinde de tipul de relație managerială care se aplică: autoritate-înțelegere; înțelegere-autoritate; management de echipă. În cadrul relației autoritate-înțelegere accentul major se pune pe sarcină și cerințele postului. Liderul european are putere de control, solicitare, inițiativă, iar atenția sa se concentrează prioritar pe obținerea rezultatului, funcționarii europeni fiind priviți ca vectori principali în îndeplinirea scopurilor organizaționale. În relația înțelegere-autoritate concentrarea este mai mare pe relațiile interpersonale și mai mică pe sarcină. Tocmai de aceea, liderii europeni încearcă să creeze un climat pozitiv de muncă, sunt înclinați spre asistență și confort și se concentrează pe atitudinile și sentimentele funcționarilor europeni față de mediul de muncă. Prin managementul de echipă, liderul european promovează un grad înalt de participare și lucru în grupurile comunitare cu preocupări în satisfacerea nevoilor de bază ale angajaților. În acest caz, liderul european stimulează angajarea, acționează motivat, privește deschis problemele, selectează priorități, agreează condițiile de muncă.

În concluzie, puterea executivă a Comisiei Europene are un suport teoretic, cadru care permite realizarea diferenței dintre puterea executivă a acesteia, realizată în termenii comenzii, și puterea obținută din funcționarea relațiilor de subordonare.

1.2. Comisia Europeană ca organ administrativ al Uniunii Europene

Comisia Europeană, instituție reprezentativă de guvernare în spațiul european, conține structuri organizatorice adecvate pentru o administrare eficientă a problemelor Europei și afirmarea puterii sale executive în calitate de organ administrativ al Uniunii Europene. Denumirea dată Comisiei Europene ca fiind un adevărat „Guvern” al Europei este adevărată și conține relevanță simbolică în condițiile activității sale manageriale europene susținută prin competențele atribuite de tratatele europene și standardele de organizare și funcționare guvernamentală.

Trebuie precizată ideea că în activitatea Comisiei Europene trebuie să se facă distincție între calitatea sa de instituție politică europeană (Colegiul comisarilor și colaboratorii lor apropiați) și funcția sa eminentamente administrativă. Potrivit limbajului european, termenul

„Comisie” are două sensuri: pe de o parte, el se referă la „Colegiul comisarilor”, adică echipa de persoane numită pe criterii politice de către Statele membre și aprobată de Parlamentul național pentru a conduce această instituție și pentru a adopta deciziile acesteia; pe de altă parte, noțiunea de „Comisie” se referă la instituția în sine și la personalul său de specialitate care își desfășoară activitatea la Bruxelles.

Comisia Europeană are un Birou de reprezentare („Reprezentanță”) în fiecare Stat membru al U.E. Reprezentanțele Comisiei Europene într-o țară membră U.E. reprezintă vocea oficială a acesteia în țara respectivă și constituie indicatorul pulsului opiniei publice din țara-gazdă. Totodată, aceste reprezentanțe oferă informații despre U.E. prin organizarea de evenimente și distribuirea de broșuri, pliante și alte materiale de publicitate despre Uniunea Europeană.

Organizarea Comisiei Europene conține o structură administrativă de *conducere* și funcționează prin *Direcții Generale* (D.G.), *servicii*, *oficii* și *birouri*. Cadrul juridic al funcționării Comisiei Europene este stabilit în prevederile art. 17, Tratatul privind Uniunea Europeană (T.U.E.): „Începând cu 1 noiembrie 2014, Comisia este compusă dintr-un număr de membri, incluzând președintele și Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, corespunzător cu două treimi din numărul Statelor membre, atât timp cât Consiliul European nu decide modificarea acestui număr, hotărând în unanimitate. Membrii Comisiei sunt aleși dintre resortisanții Statelor membre în conformitate cu un sistem de rotație strict egal între Statele membre care să reflecte diversitatea demografică și geografică a tuturor Statelor membre. Acest sistem se stabilește de către Consiliul European, care hotărăște în unanimitate în conformitate cu articolul 244 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene”.

Conducerea Comisiei Europene este asigurată de următoarele structuri: Secretariat General, Serviciul juridic, Direcția Generală de Comunicare, Biroul Consilierilor de politici europene, reprezentanți din Statele membre (<http://ec.europa.eu>).

Administrația Comisiei Europene este condusă de către un *Secretar General*, actor cheie care se distinge prin influență, discreție, stabilitate și nominalizează Grupurile Interservicii (task forces) pentru a regla problemele de coordonare specifică (Doutriaux & Lequesne, 2001). Secretarul General asistă președintele Comisiei Europene în pregătirea lucrărilor instituției și joacă un rol central în relațiile cu alte instituții ale U.E. Totodată, el este însărcinat cu coordonarea interserviciilor și asigură buna desfășurare a consultațiilor între Direcțiile Generale (D.G.-uri) și

Serviciile corespunzătoare pe același dosar, înainte de transmiterea acestuia Colegiului comisarilor (Nugent, 2001).

Esența activității Comisiei Europene este dată de următoarele *Direcții Generale* (D.G) la nivelul anului 2017: Afaceri Economice și Financiare; Afaceri Interne; Afaceri Maritime și Pescuit; Agricultură și Dezvoltare Rurală; Ajutor Umanitar și Protecție Civilă; Buget; Cercetare și Inovare; Combaterea Schimbărilor Climatice; Comerț; Comunicare; Concurență; Dezvoltare și Cooperare; Educație și Cultură; Energie; Extindere; Impozitare și Uniune Vamală; Informatică; Traduceri; Relații Externe. Fiecare din aceste direcții este condusă de un director general care este responsabil în fața comisarului european respectiv. Aceste D.G.-uri întrețin legături strânse cu diverse grupuri de interese și cu administrațiile naționale în scopul pregătirii propunerilor de norme și de facilitare a punerii lor în aplicare.

În cadrul Comisiei Europene lucrează următoarele *servicii, oficii și birouri*, la nivelul anului 2017: Arhive Istorice; Biblioteca Centrală; Serviciul Instrumente de Politică Externă; Biroul Consilierilor de Politică Externă; Oficiul Infrastructură și Logistică de la Bruxelles și Luxemburg; Oficiul de Administrație și Plată a Drepturilor Individuale; Oficiul European de Luptă Anti-Fraudă; Oficiul pentru Publicații; Oficiul de Protecție a Datelor; Serviciul de Audit Intern; Serviciul Juridic; Reprezentanțele Comisiei Europene în Statele Membre; Anuarul Comisiei Europene; Oficiul European pentru Selecția Personalului, Eurostat.

Angajații Comisiei Europene provin din trei categorii: a) funcționari recrutați pe bază de concurs. Pentru administratori (rang A) există *quotas* națională. Posturile ierarhice cele mai importante (directori generali, directori generali adjuncți) sunt în afara *quotas* și fac obiectul unui proces de nominalizare complex unde reprezentanții Statelor membre joacă un rol cheie; b) agenții temporali contractuali; c) experți naționali detașați de administrațiile din țările lor de origine.

Din punct de vedere numeric, Comisia Europeană numără aproximativ 30.000 de angajați permanenți și dispune de cea mai importantă logistică dintre toate instituțiile europene. De asemenea, Comisia Europeană dispune de personal de cercetare și reprezentare în numeroase orașe ale Europei (Ispira, Karlsruhe, Geel, Petten, Sevilla) și are

delegații trimise în majoritatea țărilor terțe și pe lângă anumite organizații internaționale (Dimitrakopoulos, 2004).

Mandatul Comisiei Europene care, la origine, era de patru ani, a fost schimbat la cinci ani prin Tratatul de la Maastricht, în scopul de a-l alinia cu durata mandatului eurodeputaților europeni. Componenta Comisiei Europene trebuie aprobată în termen de șase luni de la alegerile pentru Parlamentul European, conform unei proceduri exacte: Guvernele Statelor membre propun un nou președinte al Comisiei Europene, care trebuie ales de către Parlamentul European; acest președinte propus alege ceilalți membri ai Comisiei Europene; noul Parlament European audiază toți membrii propuși ai Comisiei Europene și își dă avizul cu privire la întregul „colegiu al comisarilor”; după ce este aprobată, noua Comisie Europeană își poate începe oficial activitatea de guvernare (Spence & Geoffrey, 2006).

Comisia Europeană ca organ politic se concretizează în activitatea și funcționarea *Colegiului comisarilor*. În această situație, Comisia Europeană răspunde politic în fața Parlamentului European (P.E.), instituție care are puterea de a o demite prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, participă la toate sesiunile P.E. în care trebuie să își explice și să își justifice politicile publice și răspunde periodic la întrebările scrise și verbale adresate de eurodeputații Parlamentului European.

Informal, membrii Comisiei Europene sunt cunoscuți sub denumirea de „comisari europeni”. Colegiul comisarilor europeni este compus din oficialități de coloraturi politice diferite, atât din partea Statelor membre, cât și al instituțiilor europene. Modul de nominalizare la Comisia Europeană a evoluat mult în decursul timpului. La origine, Tratatul C.E.E. prevedea ca guvernele naționale să desemneze comisari de comun acord cu reprezentanții Comisiei Europene și să aleagă un președinte din rândul acestora. Din anii 1980, Parlamentul European a început să aprobe nominalizarea Comisiei Europene, dar fără a avea competențe specifice în acest sens și fără a avea o bază juridică adecvată.

Tratatul de la Maastricht a oficializat această procedură de investire la începutul anilor 1990, condiționând investitura Colegiului comisarilor cu votul de aprobare a P.E. Acest tratat a prevăzut ca mandatele P.E. să coincidă cu cele ale Comisiei Europene după alegerile europarlamentare, guvernele naționale să numească, mai întâi, președintele Comisiei Europene, apoi acesta să-și aleagă comisarii europeni și să-și impună autoritatea asupra Colegiului ales.

Realizarea acestei concordanțe în nominalizare demonstrează funcționarea regimului parlamentar european în alegerea comisarilor și luarea în considerare a rezultatului alegerilor parlamentare europene.

Tratatul de la Amsterdam a prevăzut două voturi distincte în acest sens: primul se referă la președintele Comisiei Europene, iar cel de-al doilea la Colegiul comisarilor în ansamblul său. Inspirându-se din regimul prezidențial al S.U.A., Parlamentul European a luat inițiativa de a audia comisarii desemnați în fața comisiilor parlamentare competente înainte de investirea colectivă.

După intrarea în vigoare a Tratatului de la Nisa, președintele Comisiei Europene este ales de reprezentanții Statelor membre cu majoritate calificată, și nu în unanimitate. Adoptarea acestei soluții a permis alegerea candidaților cu personalitate recunoscută, experiență politică și managerială adecvată și capacitate de leadership eficient. Președintele Comisiei Europene deține o putere crescută în alegerea comisarilor europeni în scopul ameliorării omogenității acestora și gestionării activității Colegiului comisarilor, astfel: președintele Comisiei Europene asigură repartizarea portofoliilor, le poate modifica în cursul mandatului său și poate constrânge un comisar să demisioneze, cu condiția de a fi susținut de majoritatea simplă a Comisiei Europene.

În același spirit, Tratatul de la Lisabona a prevăzut ca președintele Comisiei Europene să fie ales de P.E. la propunerea Consiliului European, statuând cu majoritate calificată, ținând cont de rezultatul alegerilor europene. Candidatul care nu primește majoritatea voturilor nu mai poate fi ales, fiind propusă o altă persoană de către Consiliul European.

Comisia Europeană este condusă de un președinte, ajutat de vicepreședinți. În cadrul Colegiului comisarilor, poziția președintelui a fost consolidată în mod semnificativ de-a lungul anilor. Deși el nu mai este „primus inter pares” (primul între egali), el se bucură de o poziție privilegiată în măsura în care „definește orientările în cadrul cărora Comisia își exercită misiunea sa” (art. 17 T.U.E.). De asemenea, președintele Comisiei Europene dispune de o „putere de orientare”. El decide organizarea internă a Comisiei Europene în scopul de a asigura coerența și eficacitatea acțiunilor sale. El atribuie comisarilor competențele necesare și poate modifica această repartizare a responsabilităților în cursul mandatului său.

Președintele Comisiei Europene numește vicepreședinții, iar poziția sa predominantă este reflectată și în cea de membru al Consiliului European. Aceste prevederi sunt cuprinse la art. 17, alin. 6, Tratatul privind Uniunea Europeană, astfel: „Președintele Comisiei: definește orientările în cadrul cărora Comisia își exercită misiunea; decide organizarea internă a Comisiei pentru a asigura coerența, eficacitatea și colegialitatea acțiunilor acesteia; numește vicepreședinții, alții decât Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate,

dintre membrii Comisiei”. Aceste atribuții sunt completate prin art. 248 T.F.U.E., astfel: „Fără a aduce atingere articolului 18 alineatul 4 din Tratatul privind Uniunea Europeană, responsabilitățile care îi revin Comisiei sunt structurate și repartizate între membrii săi de către președinte, în conformitate cu articolul 17 alineatul 6 din respectivul tratat. Președintele poate modifica repartizarea acestor responsabilități în cursul mandatului. Membrii Comisiei își exercită funcțiile atribuite de președinte sub autoritatea acestuia”.

Fiecare membru al Comisiei Europene este sprijinit de un Cabinet. În scopul ca aceste cabinete să nu fie „cureaua de transmisie” cu Statele membre, comisarii trebuie să aleagă colaboratori de alte naționalități decât a lor (Doutriaux & Lequesne). Printre altele, un Cod de conduită (Peterson, 1999) definește incompatibilitățile care se aplică membrilor Cabinetului în scopul de a evita conflictele de interese și de a stopa disfuncțiile administrative. De asemenea, un Comitet de etică veghează la respectarea acestui Cod de conduită.

Membrii Comisiei Europene sunt aleși pe bază de competențe profesionale și de gradul lor de implicare în afacerile europene. De regulă, aceștia au deținut funcții politice în țările lor de origine și mulți dintre ei au fost miniștri de guvern; în calitate de membri ai Comisiei Europene, ei sunt obligați să acționeze în interesul Uniunii Europene în ansamblu, fără să se supună eventualelor indicații din partea guvernelor naționale care i-au nominalizat, fiind total independenți în sensul de a nu accepta nicio instrucțiune din partea Statelor membre.

Comisia Europeană funcționează potrivit *principiului colegialității* (http://ec.europa.eu/index_ro.htm) care se referă la egalitatea de participare a membrilor acestei instituții la luarea deciziilor, cu obligația ca deciziile să fie deliberate în comun, iar toți membrii colegiului să fie responsabili din punct de vedere politic față de deciziile luate. Principiul colegialității trebuie să întrunească următoarele condiții: asigurarea **calității deciziilor**; **consultarea tuturor comisarilor pentru** fiecare propunere făcută; **independența** instituției față de presiuni partizane; **asumarea responsabilității politice** de către toți comisarii.

O interpretare pozitivă a colegialității pune în cauză imperativele unei bune gestionări administrative în cadrul Comisiei Europene. În primul rând, fiecare comisar dispune de un domeniu specific de competență în care el este responsabil cu pregătirea și execuția deciziilor. În al doilea rând, Comisia Europeană poate fi abilitată de unul sau mai mulți din membrii săi de a lua în numele său și sub controlul său măsuri de gestionare sau de administrare clar definite.

În mod concret, Comisia Europeană constată necesitatea unui act legislativ al U.E. pentru Europa. În acest caz, o Direcție Generală desemnată elaborează o propunere pe baza consultărilor aprofundate cu toate părțile interesate; multe dintre propuneri sunt deschise consultării publice, ceea ce permite cetățenilor să prezinte opinii în nume propriu sau în numele unei organizații. Proiectul de lege este apoi discutat cu toate departamentele relevante ale Comisiei Europene și modificat, dacă este necesar. Ulterior acest proiect este verificat de Serviciul Juridic. După ce proiectul de lege este finalizat, Secretarul general îl trece pe ordinea de zi a unei viitoare reuniuni a Comisiei Europene. În cadrul acestei reuniuni, comisarul desemnat expune colegilor săi motivele acestei propuneri legislative, urmând ca aceștia să discute proiectul. Dacă se ajunge la un acord, Colegiul adoptă proiectul, iar documentul se trimite Consiliului U.E. și Parlamentului European pentru examinare. Dacă însă nu se ajunge la un acord în rândul comisarilor, președintele le poate solicita acestora să voteze asupra proiectului. Dacă majoritatea se exprimă în favoarea acestuia, proiectul este adoptat. Din acest moment, el este susținut de toți membrii Comisiei Europene.

În general, Comisia Europeană înaintează propuneri pentru a-și îndeplini obligațiile care îi revin în baza tratatelor U.E. sau pentru că o altă instituție europeană, o țară sau o parte interesată îi cere să acționeze într-un anumit domeniu. De asemenea, cetățenii europeni pot să-i solicite Comisiei Europene să propună acte legislative prin Inițiativa cetățenească europeană. Înainte de a prezenta propunerile, Comisia Europeană organizează consultări pentru a se asigura că sunt luate în considerare opiniile tuturor părților interesate. Alături de propunerea propriu-zisă se publică și o evaluare a impactului economic, social și de mediu pe care aceasta l-ar putea avea.

În concluzie, toate structurile de conducere administrativă a Comisiei Europene (Direcții Generale, servicii, oficii, birouri) îndeplinesc atribuții clar precizate în regulamente și dispoziții europene în care se afirmă puterea executivă a Uniunii Europene.

2. Rolul executiv al Comisiei Europene în activitatea managerială europeană

Rolul executiv al Comisiei Europene în activitatea managerială europeană reflectă puterea sa decizională cu caracter executiv, calitatea funcțiilor executive și utilitatea metodelor de decizie europeană.

2.1. Puterea decizională cu caracter executiv a Comisiei Europene

Nu se poate conduce cu adevărat dacă nu se deține putere. Tocmai de aceea, deciziile Comisiei Europene au ca scop fundamental realizarea construcției europene în diferite contexte și în fața unor multiple rezistențe la schimbare. În procesul decizional european, activitatea de leadership este o relație care cuprinde trei componente: lideri, susținători, mediu de interacțiune. Liderii Comisiei Europene sunt cei care iau decizii în favoarea rezolvării intereselor generale europene, susținătorii sunt Statele membre cu cetățenii lor, iar mediul este dat de realitățile europene existente. În cadrul sistemului decizional european activitatea legislativă este primordială, fiind cuprinsă, pe de o parte, într-un cadru general, iar pe de altă parte, realizată într-un mod specific. Cadrul general este dat de luarea deciziilor în procesul integrat al celor trei instituții europene principale: Comisia Europeană, Consiliul U.E., Parlamentul European (Costa & Brack, 2011). Mecanismele sistemului decizional se aplică la procedura bugetară și încheierea acordurilor internaționale, responsabile de acestea fiind Consiliul U.E. și P.E. Celelalte decizii luate în U.E. au un caracter specific. Astfel, este cazul în care Comisia Europeană pune în aplicare legislația europeană de o manieră independentă în domenii cum ar fi: politica concurenței, cooperarea internațională, ajutor umanitar etc.

Literatura de specialitate evidențiază că tratatele europene inițiale se bazau pe o pluralitate de logici de decizie. Astfel, pe baza unei propuneri a Comisiei Europene, aceasta putea fi însușită de Consiliul U.E., fie cu unanimitate, fie cu majoritate calificată. Logica era ca a doua modalitate, zisă „metoda comunitară”, să se generalizeze în decursul timpului.

Pe acest fond, protestul a venit din partea generalului de Gaulle care a declanșat în anul 1965 „criza scaunului gol”. În această situație, prin compromisul de la Luxemburg s-a evitat obstrucționarea franceză, dar s-a pus în cauză aplicarea metodei comunitare. Fără a aduce atingere juridică tratatelor, acest compromis a determinat o profundă modificare a echilibrului instituțional prin suspendarea aplicării regulii majoritare în Consiliul U.E., acest organ devenind, puțin câte puțin, actorul central al deciziilor europene.

Crearea Consiliului European în anul 1974 și prevederile Actului Unic European (1986) au legiferat o logică dublă de decizie la nivel european: comunitară și interguvernamentală. Din punct de vedere comunitar, era vorba despre deciziile de rutină sau de mică importanță, precum și cele de gestionare a politicilor europene centrale. Din

perspectivă interguvernamentală, se aveau în vedere deciziile europene fundamentale și politicile publice ale U.E. Această dualitate a rămas mult timp implicită, fiind mascată în spatele mecanismelor instituționale comunitare, ca apoi să fie oficializată prin Tratatul de la Maastricht (1993).

Tratatul de la Maastricht s-a născut dintr-o mare ambiție politică: să facă din Comunitățile Europene o Uniune Europeană, adică să transforme un ansamblu de organizații funcționale destinate să conducă un număr limitat de politici legate de piața internă, în parteneriat cu elitele economice, politice și administrative, într-o organizație politică unică, chemată să dezvolte acțiuni în toate domeniile și să promoveze relații directe cu cetățenii europeni. În acest sens, negocierile de reformare s-au purtat mult timp pe structura Uniunii Europene: trebuia să se mențină un cadru instituțional unic. Pe parcursul a două conferințe interguvernamentale, însărcinate să studieze condițiile creării unei Uniuni politice (U.P.) și a unei Uniuni Economice și Monetare (U.E.M.), a apărut ideea potrivit căreia apărarea, moneda și securitatea internă nu puteau intra în domeniul competențelor exercitate la scară europeană, numai dacă era stabilit un aranjament diferit de cel al Comunității Europene.

Confruntată cu perspectiva unui eșec al reformei tratatelor, negociatorii au propus ca, paralel cu „pilonul” comunitar, să se creeze încă alte „două pilone” - politică externă și justiție și afaceri interne -, fiind vorba despre o formă de cooperare interguvernamentală și răspunzând, în esență, la cererile Consiliului U.E. și Consiliului European. În acest sens, Curtea de Justiție s-a implicat selectiv, Comisia Europeană a avut un rol tehnic, iar Parlamentul European a beneficiat de un simplu drept de observare.

În condițiile acestui proces dificil de negociere, Consiliul European a adoptat „Tratatul privind Uniunea Europeană” sau Tratatul de la Maastricht, creându-se astfel mult așteptata organizație internațională „Uniunea Europeană”, care încadra un peisaj instituțional de o mare complexitate, compus din trei „piloni”: Comunitatea Europeană (care cuprindea Uniunea Economică și Monetară - U.E.M.); cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne; Politica Externă de Securitate Comună (P.E.S.C.). În acest dispozitiv, Comunitatea Europeană funcționa potrivit altor logici de decizie. Ideea de a se ajunge la o structură unică a făcut obiectul unui consens. Chiar dacă prin această idee se evita multiplicarea organizațiilor europene, se lăsa impresia federaliștilor să spere că U.E. poate să fie condusă prin metoda comunitară, iar adversarilor lor să demonstreze că mecanismele interguvernamentale contaminatează pilonul comunitar.

Tratatul de la Amsterdam a simplificat această schemă, raționalizând procesul de decizie și promovând principiile integrării în cooperarea pe probleme de justiție și afaceri interne. Pe acest fond, s-au introdus proceduri de natură interguvernamentală care prevedeau posibilități de cooperare consolidată între grupuri limitate de State membre. Numai Tratatul de la Nisa a făcut sistemul decizional mai suplă, continuând cu simplificarea procedurilor de decizie și extinzând domeniul de aplicare a codeciziei și a votului majorității calificate în Consiliul U.E.

Astfel, Tratatul de la Maastricht, Tratatul de la Amsterdam și Tratatul de la Nisa au contribuit la identificarea unui echilibru între două imperative: pe de o parte, extensia activităților U.E. într-un cadru instituțional unic, iar pe de altă parte, menținerea eficacității și originalității metodei comunitare. Dar aspectele contradictorii nu se încheiaseră: unele vizau faptul că aceste tratate au oficializat competiția latentă care exista în U.E. între diferitele moduri de decizie, în principal dintre metoda comunitară și metoda interguvernamentală; altele priveau cadrul instituțional unic cu forme de cooperare în politica externă europeană și în domeniul justiției și afacerilor interne pentru a se evita proliferarea organizațiilor regionale în Europa.

Intrarea în vigoare al Tratatului de la Lisabona nu a schimbat fundamental situația, dar a adus unele clarificări în acest sens. Deși codecizia a devenit o procedură decizională europeană normală, alte modalități de decizie cu caracter interguvernamental și-au păstrat locul. Astfel, istoria integrării europene a dus la o stratificare a procesului de decizie, cadru care a permis efectuarea de aranjamente politice de o mare stabilitate și raționalitate în această privință. Deoarece Statele membre au fost de acord cu prioritățile europene importante - piață unică, politici publice europene -, ele au stabilit proceduri de decizie realizate prin vot cu majoritate calificată și implicând puternic instituțiile cele mai integrate: Comisia Europeană, Parlamentul European, Curtea de Justiție a U.E. În domeniile unde consensul privind obiectivele și urgența acțiunii erau mai puține (politica externă, cooperarea în materie penală), Statele membre au folosit prioritar mecanisme interguvernamentale, lăsând o mică influență instituțiilor supranaționale.

În exercitarea puterii executive a Comisiei Europene există *următoarele etape*: a) planificarea și pregătirea legislației; b) luarea deciziilor; c) punerea în aplicare a Dreptului U.E.; d) evaluarea activității.

a) Planificarea și pregătirea legislației reprezintă activități deosebit de importante în cadrul Comisiei Europene, proces previzional care

presupune: programul de lucru, intențiile de acțiune, prioritățile stabilite de președinte, obiectivele principale stabilite.

Fiecare Direcție Generală a Comisiei Europene elaborează un plan de management care transpune strategia sa pe termen lung în obiective generale și specifice și care reflectă: principalele priorități politice europene, programul de lucru; resursele înscrise în proiectul de buget.

Pregătirea legislației înseamnă activitatea premergătoare a funcționarilor europeni în cazul propunerii unui nou act legislativ. În acest sens, Comisia Europeană face bilanțul actelor existente și efectuează un studiu de impact pentru a analiza potențialele consecințe economice, sociale și de mediu ale noii inițiative. De asemenea, se iau în considerare tendințele existente la nivel european și posibilele implicații ale noilor acte legislative. Comisia Europeană trebuie să consulte părțile interesate și alte instituții pentru a afla opinia acestora și să solicite avizele guvernelor și parlamentelor naționale.

b) Luarea deciziilor se desfășoară după procedura standard la nivelul U.E., fiind cunoscută sub numele de „procedură legislativă ordinară” sau „codecizie”. Aceasta înseamnă că Parlamentul European trebuie să aprobe, împreună cu Consiliul U.E., propunerile legislative înaintate de Comisia Europeană. Procesul decizional la nivelul U.E. implică trei instituții principale: Comisia Europeană, care reprezintă interesele U.E. în ansamblu; Consiliul U.E., care reprezintă Statele membre; Parlamentul European, care îi reprezintă pe cetățenii U.E. și este ales de către aceștia prin vot direct.

c) Punerea în aplicare a Dreptului U.E. este mereu în atenția responsabililor Comisiei Europene. În acest caz, Comisia Europeană trebuie să se asigure că toate Statele membre pun în aplicare legislația europeană, în caz contrar ea poate declanșa acțiuni în justiție, dacă este necesar. Prin urmare, Comisia Europeană poate întreprinde acțiuni împotriva unei țări a Uniunii Europene în următoarele situații: nu raportează ce măsuri a luat pentru a transpune directivele U.E. în legislația națională; este suspectată de încălcarea prevederilor tratatelor, regulamentelor sau directivelor europene. Dacă nu se ajunge la o soluție de negociere în aceste cazuri, se aplică țării respective procedura **de infringement**.

d) Comisia Europeană realizează evaluări pentru a verifica în ce măsură politicile și inițiativele U.E. îndeplinesc obiectivele stabilite și pentru a propune modalități de îmbunătățire. Evaluările se realizează periodic pentru a veni în sprijinul procesului decizional, astfel: furnizarea de informații utile pentru planificarea, elaborarea și implementarea

politicilor U.E.; indicarea modalităților de modificare a abordărilor existente; consolidarea legitimității și răspunderii factorilor de decizie; îmbunătățirea transparenței și controlului democratic; identificarea domeniilor în care măsurile luate la nivelul U.E. pot aduce valoare adăugată; stabilirea oportunităților de simplificare a procesului de reglementare și de reducere a volumului de acte normative.

Orice propunere semnificativă a Comisiei europene care vizează introducerea unei măsuri noi sau revizuirea uneia existente trebuie să se bazeze pe o evaluare a situației și a cadrului politic existent, realitate care constituie punctul de plecare al studiului de impact. Programul anual de lucru al Comisiei Europene pune în practică prioritățile politice și administrative stabilite de către președintele acesteia, iar calendarul evenimentelor este stabilit riguros la nivelul Comisiei Europene.

În concluzie, puterea decizională cu caracter executiv a Comisiei Europene urmează o logică instituțională adecvată în care se urmărește, pe de o parte, afirmarea spiritului managerial eficient, iar pe de altă parte, continuarea reformelor în procesul de integrare europeană. Luarea deciziei la nivel european respectă toate etapele acestui ciclu metodologic: identificarea problemei, culegerea și prelucrarea datelor, construirea alternativelor de decizie, elaborarea deciziei propriu-zise, executarea deciziei și controlul îndeplinirii ei.

2.2. Funcțiile executive ale Comisiei Europene

Principalele funcții executive ale Comisiei Europene sunt următoarele: (Spence & Geoffrey, 2006) *drept de inițiativă; organ de execuție administrativă; gardian al tratatelor; reprezentare externă.*

În ceea ce privește prima competență, Comisia Europeană este *instanță de inițiativă*, în sensul că în conformitate cu tratatele europene propune proiecte legislative Parlamentului European și Consiliului Uniunii Europene, instituții europene fundamentale în actul de decizie. Aceste propuneri trebuie să aibă ca obiectiv apărarea intereselor Uniunii Europene și ale cetățenilor săi, iar nu pe cele ale anumitor țări sau industrii preferate. Înainte de a prezenta o propunere, Comisia Europeană trebuie să cunoască noile conjuncturi și probleme din Europa și trebuie să studieze legislația Uniunii Europene pentru a constata dacă în conținutul ei există prevederi care să soluționeze propunerea respectivă din punct de vedere juridic. Din acest motiv, Comisia Europeană se află în legătură permanentă cu o serie de grupuri de interese și cu două organisme consultative principale: Comitetul Economic și Social European (format

din reprezentanții angajatorilor și sindicatelor) și Comitetul Regiunilor (format din reprezentanții autorităților locale și regionale). Pe acest fond, Comisia Europeană solicită și opiniile Parlamentelor naționale, guvernelor și opiniei publice europene.

Comisia Europeană este, față de Consiliul U.E., instituția care reprezintă și exprimă interesul general în cadrul Uniunii Europene. Alineatul 1 al art. 17 din Tratatul privind Uniunea Europeană definește misiunea fundamentală a Comisiei în termenii următori: „Comisia promovează interesul general al Uniunii și ia inițiativele corespunzătoare în acest scop. Aceasta asigură aplicarea tratatelor, precum și a măsurilor adoptate de instituții în temeiul acestora. Comisia supraveghează aplicarea dreptului Uniunii sub controlul Curții de Justiție a Uniunii Europene. Aceasta execută bugetul și gestionează programele. Comisia exercită funcții de coordonare, de executare și de administrare, în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate. Cu excepția politicii externe și de securitate comune și a altor cazuri prevăzute în tratate, aceasta asigură reprezentarea externă a Uniunii. Comisia adoptă inițiativele de programare anuală și multianuală a Uniunii, în vederea încheierii unor acorduri interinstituționale”. Dar Comisia Europeană rămâne competentă doar în gestionarea bugetului care privește P.E.S.C., cadru în care cheltuielile administrative și operaționale non-militare ale P.E.S.C. dispun de o linie bugetară specifică integrată bugetului U.E.

Comisia Europeană deține monopolul în materia domeniilor comunitare și, în special, în misiunea de elaborare a propunerilor legislative (directive și regulamente), fapt care îi permite să fixeze agenda europeană. În elaborarea textelor legislative, Comisia Europeană dispune de capacități de expertiză unică formate din comitete și grupuri de experți și întreține contacte strânse și permanente cu destinatarii de norme: actori economici și sociali, administrații naționale, grupuri de presiune, întreprinderi, organizații ale societății civile.

Comisia Europeană partajează dreptul de inițiativă cu Statele membre în anumite domenii, cum ar fi politica externă și de securitate comună și Banca Central Europeană în probleme care intră în responsabilitatea Uniunii Economice și Monetare. În majoritatea cazurilor, propunerile rezultă din obligații juridice care decurg din tratatele internaționale sau sunt făcute urmare a cererilor Statelor membre, P.E. și Consiliului U.E., dar și exigențelor liniilor directoare trasate de Consiliul European.

Comisia Europeană propune acțiuni la nivelul U.E. numai în cazul în care consideră că o problemă nu poate fi soluționată mai eficient

printr-o măsură națională, regională sau locală pe baza principiului „subsidiarității”. Cu toate acestea, în cazul în care Comisia Europeană stabilește că se impune un act legislativ la nivelul U.E., aceasta elaborează o propunere care poate să rezolve în mod eficient problema și care ține cont de o paletă largă de interese.

În aceeași măsură, „dreptul de inițiativă” al Comisiei Europene include bugetul general al U.E., în care ea redactează proiectul și apoi acest proiect este adoptat în cadrul reuniunii Consiliului U.E. și Parlamentului European. Totodată, Comisia Europeană este legată de perspectivele bugetare plurianuale, decretate prin reprezentanții Statelor membre, care încadrează evoluția volumului global de buget și echilibrul între politicile principale.

Din această perspectivă, Comisia Europeană este „motorul politicii Uniunii Europene”, în sensul că ea este la originea oricărei inițiative europene înaintate Consiliului U.E. sub formă de propuneri, proiecte de legi și reglementări.

Comisia Europeană nu își îndeplinește sarcinile administrative în mod dezorganizat sau cum i-ar conveni. Dimpotrivă, ea acționează în interesul Uniunii Europene prin prevederile cuprinse în tratatele europene pe următoarele cazuri: decizii ale Consiliul Uniunii Europene (art. 241 T.F.U.E.); inițiativele unui grup de State membre; hotărâri ale Parlamentului European (art. 225 T.F.U.E.); recomandări ale Băncii Centrale Europene; solicitări ale Curții de Justiție a U.E. sau ale Băncii Europene de Investiții; inițiative ale cetățenilor sau ale unui grup de cetățeni ai Uniunii Europene (art. 11, alin. 4 T.U.E.).

Referitor la cea de-a doua competență, Comisia Europeană este organul de *execuție administrativă* (gestionarea politicilor publice ale U.E. și bugetului), responsabilitate legiferată prin tratatele europene și tradusă prin punerea în aplicare a directivelor și regulamentelor. Comisia Europeană este instituția cea mai originală a sistemului comunitar, fiind o structură executivă complexă cu misiunea de a pune în aplicare tratatele europene. Acțiunile sale sunt eficace în funcție de circumstanțele și deciziile care se iau, dar mai ales de modul de asigurare managerială a sarcinilor de către președintele său.

În calitate de organ executiv al Uniunii Europene, Comisia Europeană este responsabilă și de gestionarea și execuția bugetului U.E. și a politicilor și programelor adoptate de P.E. și Consiliul U.E. Deși cea mai mare parte a activităților și a cheltuielilor efective sunt realizate de autoritățile naționale și locale, Comisia Europeană este organul central european care răspunde de monitorizarea acestora.

În anumite cazuri și domenii, Consiliul U.E. își poate utiliza competențele sale de execuție sau să le delege Comisiei Europene, supunându-le la condiții precise. Această funcție de execuție este importantă în domeniul competenței exclusive a U.E., cum ar fi în materie de Politică Agricolă Comună și de politică de concurență. În calitate de organ executiv al U.E., Comisia Europeană este responsabilă de gestionarea și execuția bugetară sub supravegherea Curții de Conturi a U.E. Pe această cale, Parlamentul European acordă Comisiei Europene descărcarea de gestiune pentru execuția bugetului, numai dacă este de acord cu conținutul Raportului anual al Curții de Conturi a U.E. De asemenea, Comisia Europeană conduce fondurile comunitare (Fondul Social European - F.S.E.; Fondul European Agricol de Garanție - F.E.A.G.A.; Fondurile Europene de dezvoltare - F.E.D.) și programele europene cum ar fi: Interreg, Urban, Erasmus.

În consecință, Comisia Europeană dispune de putere de inițiativă legislativă în anumite domenii, cum ar fi: bugetul Uniunii Europene, fondurile structurale, lupta împotriva discriminării fiscale, ajutoare și clauze de salvagardare.

Dar cele mai mari competențe de execuție sunt cele conferite Comisiei Europene de către Consiliul Uniunii Europene și Parlamentul European pentru normele și regulile pe care aceste două instituții europene le stabilesc (art. 290 T.F.U.E.). Competența de execuție se reflectă, în special, în domeniul dreptului concurenței, unde Comisia Europeană își exercită funcțiile de autoritate administrativă clasică: ea examinează faptele petrecute, acordă autorizații sau formulează interdicții și, dacă este necesar, impune sancțiuni administrative. Competențele administrative ale Comisiei Europene sunt foarte extinse în domeniul fondurilor structurale europene și în execuția bugetară. În general, conform tratatelor europene, Statele membre sunt acelea care veghează la aplicarea normelor Uniunii Europene, justificarea fiind dată de apropierea cetățenilor de cerințele autorității și ordinii europene.

Prin competența a treia, Comisia Europeană este *gardianul tratatelor*, în sensul că ea veghează la aplicarea Dreptului european originar (tratatele U.E.) și dreptului secundar (derivat) al instituțiilor europene împreună cu Curtea de Justiție a U.E., urmărind situațiile de nerespectare a textelor comunitare (mai ales de către Statele membre), gestionând propriile sale inițiative și, cel mai des, rezolvând sesizările primite.

Atunci când Comisia Europeană constată o disfuncție administrativă, ea se pune în relație directă cu organizația sau instituția vizată pentru a o rezolva. Mai întâi, Comisia Europeană lansează o

procedură juridică numită „procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor”. Această procedură implică trimiterea unei scrisori oficiale guvernului respectiv, precizând motivele pentru care Comisia Europeană consideră că statul în cauză nu își îndeplinește obligațiile în temeiul legislației U.E., stabilind un termen-limită în care guvernul trebuie să trimită Comisiei Europene un răspuns detaliat.

Dacă situația nu este remediată în urma acestei proceduri, Comisia sesizează Curtea de Justiție a Uniunii Europene, care are competența de a impune sancțiuni. Hotărârile Curții de Justiție a Uniunii Europene sunt obligatorii pentru Statele membre și instituțiile U.E. Dacă nu se ajunge la o înțelegere amiabilă, Comisia Europeană poate face recurs printr-o acțiune contencioasă în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene (Jaqué, 2004).

În caz de încălcare a unei norme a Uniunii Europene, Comisia Europeană declanșează procedura în lipsă (art. 258 T.F.U.E.) și, după caz, sesizează Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Comisia Europeană intervine și asupra persoanelor fizice și juridice care încalcă legislația U.E. și poate recomanda sancțiuni severe. De asemenea, Comisia Europeană acționează pe timpul negocierilor din cadrul Consiliului U.E. pentru promovarea intereselor U.E. și identificarea compromisurilor necesare prin rolul său de intermediar între Statele membre în anumite probleme care apar, pe baza principiului neutralității.

Prin utilizarea celei de-a patra competențe, Comisia Europeană asigură *reprezentarea externă a U.E.* la nivel internațional și în cadrul organizațiilor internaționale și gestionează afacerile curente ale activității diplomatice a Uniunii Europene, cu excepția domeniilor relevante ale Politicii Externe și de Securitate Comune.

După cum s-a mai arătat, Înalțul Reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate este unul dintre vicepreședinții Comisiei și este responsabil pentru afacerile externe. În chestiuni privind afacerile externe și securitatea, Înalțul Reprezentant colaborează cu Consiliul U.E. Cu toate acestea, în alte domenii de acțiune externă, Comisia Europeană joacă rolul de lider, în special în domeniile politicii comerciale și ajutorului umanitar. Ea conduce negocierile comerciale internaționale (acorduri comerciale, acorduri de asociere, adeviziuni) în numele U.E., pe baza unui mandat al Consiliului U.E (Spence & Geoffrey, 2006). Totodată, Comisia Europeană acționează în calitate de purtător de cuvânt al U.E. pe scena internațională, situație care permite Statelor membre să se exprime cu o singură voce în forumurile internaționale.

Pe baza competențelor de putere care îi sunt conferite de către Consiliul U.E., Comisia Europeană asigură negocierea acordurilor între Uniunea Europeană și organizațiile internaționale și țările terțe, inclusiv acordurile de aderare cu noile state membre. Totodată, Comisia Europeană reprezintă Uniunea Europeană în fața instanțelor naționale și - uneori împreună cu Consiliul U.E. - la Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

În concluzie, funcțiile executive ale Comisiei Europene - drept de inițiativă, organ de execuție administrativă, gardian al tratatelor, reprezentare externă - au o importanță deosebită în asigurarea funcționării unui leadership european eficient.

2.3. Metode de decizie europeană în afirmarea puterii executive a Comisiei Europene

La fiecare întărire a puterilor Uniunii Europene și la fiecare extindere, sistemul decizional al U.E. s-a perfecționat mereu, determinând o incidență puternică asupra raporturilor între instituțiile europene. Actorii instituțiilor europene au încercat întotdeauna să se concentreze pe schema instituțională în favoarea funcționării sale curente și în scopul îndeplinirii obiectivelor politice și organizaționale stabilite. De aceea, în cadrul Uniunii Europene există patru metode de decizie în care se afirmă rolul puterii executive în activitatea Comisiei Europene: *metoda comunitară*, *cooperarea interguvernamentală*, *metoda deschisă de coordonare (M.D.C.)*, *regularizarea centralizată* (Costa, 2011).

Metoda comunitară sau metoda „Monnet” este fondată pe un parteneriat între reprezentanții Statelor membre (principalii destinatari ai politicilor europene) și actorii instituțiilor supranaționale. La origine, ea se baza pe relațiile între Comisia Europeană și Consiliul U.E. De altfel, Parlamentul European a intrat în jocul comunitar în mod progresiv la sfârșitul anilor 1980.

La început, Comisia Europeană era însărcinată să propună și să aplice texte, Consiliul U.E. să le adapteze așteptărilor Statelor membre și să le legitimeze, iar apoi Curtea de Justiție a U.E. trebuia să vegheze că procesul decizional funcționează normal pentru a se evita conflictele între instituții și a se garanta buna aplicare a textelor și normelor europene. Dar această schemă a dat loc la interpretări neofuncționaliste în experiența comunitară care subliniau autonomia Comisiei Europene și descriau integrarea europeană ca un proces care scăpa de sub controlul Statelor membre prin afectarea principiului suveranității naționale.

Legitimitatea metodei comunitare este dată de conținutul tratatelor negociate și ratificate de către Statele membre și de activitatea Curții de Justiție a U.E. La rândul său, Consiliul U.E. sprijină legitimitatea acestei metode pentru apărarea intereselor Statelor membre. Comisia Europeană avansează soluții originale în acest sens pentru punerea în aplicare a politicilor europene și rezolvarea problemelor concrete în scopul satisfacerii intereselor elitelor politice, administrative și economice angajate în procesul de integrare.

Tratatele de la Maastricht, Amsterdam, Nisa, Lisabona au extins domeniile de aplicare a metodei comunitare: regularizarea pieței unice, protecția sănătății publice, drepturile consumatorilor, mediu, politici sectoriale (cercetare, transporturi, dezvoltare prin cooperare), lupta contra discriminării, măsuri cu caracter social. Totodată, aceste tratate au dat Parlamentului European puterea de a folosi această metodă de o manieră constructivă în activitățile europene.

Odată cu generalizarea procedurii legislative ordinare (codecizie) și cu evoluția procedurii bugetare, metoda comunitară a devenit principala modalitate de decizie în U.E., chiar dacă există trei motive de constrângere pentru Statele membre. În primul rând, această metodă oferă o largă influență a instituțiilor supranaționale care controlează agenda europeană stabilită de Comisia Europeană, contribuie activ la elaborarea normelor europene de către Comisia Europeană și Parlamentul European și asigură respectarea lor prin Curtea de Justiție a U.E. În al doilea rând, ea prevede ideea potrivit căreia Consiliul U.E. se pronunță cu majoritate calificată în probleme fundamentale ale U.E. În al treilea rând, ea contribuie la elaborarea de documente (directive, regulamente) obligatorii pentru Statele membre, ceea ce presupune că un Stat membru este responsabil juridic în respectarea normelor europene.

Cooperarea interguvernamentală sau „metoda deciziei reunite” a parcurs un drum dificil și complex în spațiul european, deoarece ea reprezenta un demers care viza asentimentul Statelor membre în luarea deciziilor europene. Așa cum s-a mai arătat anterior, criza „scaunului gol” (1965-1966) a afectat serios „metoda comunitară” și a pus în cauză analizele neofuncionaliste. A fost suficient pentru de Gaulle, fostul președinte al Franței, să solicite miniștrilor săi de a nu mai veni la Consiliul U.E. pentru a bloca sistemul decizional european și a constrânge partenerii săi să modifice regulile jocului. Astfel, de Gaulle, revenit la putere, cu puțin timp după semnarea Tratatului de la Roma, la început s-a acomodat cu integrarea europeană din motiv ca Franța să beneficieze de avantajele comunitare din Politica Agricolă Comună și de angajamentele

luate de partenerii săi. Dar, în același timp, el a constatat că procesul comunitar a devenit progresiv prea „costisitor” în opinia sa, din următoarele motive: creșterea autonomiei Comisiei Europene; proiectele de întărire a Parlamentului European; introducerea votului cu majoritate calificată în Consiliul U.E.; refuzul altor State membre de a se angaja în formele de cooperare interguvernamentală propuse de Planul Fouchet din anii 1961 - 1962.

De o manieră generală, reprezentanții Statelor membre au fost permanent în favoarea cooperării interguvernamentale, fiind mai reticenți cu ideea aplicării metodei comunitare în domenii pe care ei le considerau că țin de suveranitatea națională, realitate care solicita aplicarea regulii unanimității, astfel: politica externă, politica de securitate și apărare, cooperarea judiciară și polițienească, politica monetară, politica fiscală, politica socială.

Cooperarea interguvernamentală prezintă trei caracteristici principale: diminuarea caracterului supranațional al instituțiilor europene; creșterea rolului decizional al Statelor membre; asigurarea caracterului operativ al interguvernamentalismului.

În primul rând, instituțiile supranaționale dețin puteri restrânse, cum ar fi: Comisia Europeană nu dispune decât de dreptul de inițiativă limitată, care o partajează cu guvernele naționale; Parlamentul European este consultat sau informat; Curtea de Justiție a U.E. legiferează; în Consiliul U.E. prevalează regula unanimității (un „consens negativ” din partea unui Stat membru duce la respingerea unei decizii). Deciziile cooperării interguvernamentale au caracter juridic, sunt constrângătoare pentru Statele membre, ca și directivele și regulamentele (Walace, 2005).

În al doilea rând, schema interguvernamentală face din Statele membre (guvernele naționale) mediatorii de luare a deciziilor: Statele membre sunt interlocutori ai Comisiei Europene și Parlamentului European, alături de parlamentarii naționali, elitele socio-economice și administrative și opinia publică. Funcționarea interguvernamentală pune pe prim plan interesele speciale și naționale prin intermediul comitetelor și grupurilor de lucru din cadrul Consiliului U.E. și a COREPER. Instrumentele funcționarilor naționali sunt mobilizate de către reprezentanții permanenți pentru a negocia subiectele puse în discuție, conducând la o deplasare progresivă a centrului de gravitate a puterii de la Comisia Europeană la Consiliul U.E. Această evoluție a permis să se amelioreze funcționarea Consiliului U.E., astfel: pozițiile și strategiile Statelor membre sunt expuse direct și mai bine înțelese; compromisul este

identificat mai ușor decât în trecut; relațiile între Comisia Europeană și Consiliul U.E. sunt mai dinamice și mai simple.

În al treilea rând, interguvernamentalismul nu înseamnă „activitate diplomatică”. Pentru a sesiza dinamica discuțiilor în Consiliul U.E., atunci când acesta se pronunță în unanimitate, trebuie să se țină cont de rutinele și obiceiurile de negociere, de aranjamentele stabilite asupra unor anumite subiecte și de efectele de socializare și de instituționalizare. În afară de aceasta, trebuie amintit faptul că „prețul” pentru un Stat membru pentru a recurge la dreptul de „veto” este mult mai mare în U.E., decât în cadrul diplomatic tradițional, din motive de reguli de comportament nescris al instituțiilor europene, de impactul considerabil al integrării europene asupra Statelor membre și de existența la dispoziția Statelor membre a unor mijloace eficiente de replică în fața instituțiilor europene.

Tratatul de la Lisabona a redus domeniul de aplicare a metodei interguvernamentale și a prevăzut creșterea puterilor instituțiilor U.E. Totuși, regula unanimității se aplică în continuare în anumite domenii. În plus, nu trebuie focalizare excesivă asupra procedurilor decizionale, ci luarea în considerare a specificității politicilor respective.

De la sfârșitul anilor 1990 a apărut o nouă modalitate de decizie în U.E.: *metoda deschisă de coordonare* (M.D.C.; în franceză - *Méthode ouverte de coordination* - M.O.C.) care prevedea mecanisme de coordonare suplă și reducerea incompatibilităților în politicile naționale ale Statelor membre, fără a da instituțiilor supranaționale (Parlamentul European, Comisia Europeană, Curtea de Justiție a U.E.) posibilitatea de a exercita o mare influență în aceste domenii. Prin metoda deschisă de coordonare, guvernele naționale nu se angajau în elaborarea politicilor comune europene, ci se mulțumeau doar cu stabilirea de orientări și criterii care canalizau politicile naționale spre convergență europeană.

În sens larg, această metodă susține Uniunea Economică și Monetară (U.E.M.), instituită prin Tratatul de la Maastricht: Statele membre care au adoptat moneda Euro se angajează să coordoneze politicile lor economice și bugetare, fără a recurge la norme europene obligatorii (constrângătoare). Având efecte pozitive, această logică a fost extinsă prin Tratatul de la Amsterdam și la alte domenii, în special: politica socială și angajarea forței de muncă (*Conclusions du Conseil européen de Lisbonne, 2000*).

Prin *metoda deschisă de coordonare* s-au pus bazele experiențelor practice ale Statelor membre. De fapt, este vorba despre un nou cadru de cooperare între Statele membre cu privire la schimbul „celor mai bune practici” în vederea realizării convergenței politicilor naționale pentru a

realiza anumite obiective comune. În mod practic, are loc o coordonare deschisă fundamentată mai mult pe emulație, decât pe coerciție. Prin această metodă, performanțele Statelor membre sunt evaluate prin reprezentanții altor State membre (per review) și prin Comisia Europeană (monitoring) cu rol de supervizare și de asistență tehnică (planurile de reforme naționale ale Statelor membre trebuiau transmise Comisiei Europene înainte de aprobare) și cu rol de informare a partenerilor naționali despre reușite în scopul învățării reciproce (mutual learning).

Parlamentul European și Curtea de Justiție a U.E. erau scoase complet din acest proces, ceea ce pune în discuție existența caracterului democratic european al acestei metode. Tratatul de la Nisa a extins M.D.C. la noi domenii legate de securitatea socială și pregătirea profesională. Tratatul de la Lisabona nu a instituționalizat niciodată M.D.C. și nu a făcut referință la ea, dar a dezvoltat diferite domenii care relevă competența Statelor membre spre o anumită convergență a politicilor naționale, cum ar fi: ocuparea forței de muncă, protecție socială, incluziune socială, învățământ, sănătate, tineret și pregătire, coordonarea politicilor economice și monetare.

În mod concret, M.D.C. se bazează pe trei operații: identificarea și definirea în comun de către Consiliul U.E. a obiectivelor de îndeplinit într-un domeniu precis; definirea în comun a instrumentelor de măsură a progreselor realizate de către Statele membre (statistici, indicatori, linii directoare); comparații între Statele membre însele sau prin Comisia Europeană cu privire la performanțele diferitelor State membre și identificarea și difuzarea celor mai bune practici. Potrivit domeniilor implicate, M.D.C. poate angaja măsuri permissive care sunt mai puțin constrângătoare pentru Statele membre și nu instrumente clasice de integrare: directive, regulamente, decizii etc. (Pollack & Rosamond, 2003).

Puțin câte puțin, Consiliile Europene au extins această metodă la noi domenii, cum ar fi: incluziunea asocială (Nisa, 2000); pensionările (Stockholm, 2001); îngrijirile de sănătate (Göteborg, 2001); coordonarea politicilor bugetare.

M.D.C. se distinge de metoda comunitară și de metoda interguvernamentală. În primul rând, gradul de implicare a instituțiilor comunitare este slab. Puterea de inițiativă a Comisiei Europene este limitată; ea poate face propuneri sau recomandări, dar, în mod unic, pe bază de rapoarte și concluzii stabilite de către guvernele Statelor membre și Consiliul U.E. De asemenea, puterea sa de control este diminuată: Comisia Europeană trebuie să se mulțumească cu analiza situațiilor naționale pe baza rapoartelor stabilite de către guverne și să propună

recomandări pentru Consiliul U.E. În al doilea rând, sistemul se pretează la mecanisme de supraveghere multilaterală în care guvernele însele sunt acelea care decid să adreseze avertismente și recomandări Statelor membre care nu respectă criteriile stabilite.

Regularizarea centralizată se aplică în domenii definite și limitate pe care guvernele naționale le consideră potrivite pentru deciziile favorabile luate de către o instituție supranațională sau independentă. În acest context, este vorba despre politicile de regularizare și nu de redistribuire: scopul lor nu este de a ameliora situația unui grup de cetățeni în detrimentul altuia, ci de a regulariza situația globală cu norme de aplicare pentru toți (Majone, 1996). Potrivit viziunii lui Pareto, numai o agenție independentă este în măsură să ia decizii susceptibile de progres general, deoarece instituțiile majoritare au tendința de a satisface politicile clientelare prin mecanisme de redistribuire care nu pot produce beneficii colective.

În Tratatul de la Paris s-a prevăzut această logică de regularizare prin care Statele membre au stabilit ca Înalta Autoritate a C.E.C.O. să fie o instituție care să se bucure de puternice garanții de independență și de importante mijloace de expertiză. Scopul constă în asigurarea respectării Dreptului european și a apărării obiectivelor generale de integrare europeană.

Responsabilii naționali erau conștienți și interesați ca politicile naționale să fie definite de către experți, în funcție de interesul general european și că aceste politici trebuiau să fie aplicate la ansamblul partenerilor. De asemenea, s-a optat pentru crearea Comisiei Europene, instituție supranațională capabilă să joace rolul de arbitru și gardian al tratatelor europene, fiind dotată cu competențe specifice de supervizare a bunei aplicări a principiilor liberei concurențe. Odată cu intrarea pe piață a monedei Euro, Banca Central Europeană a fost însărcinată să ia decizii în materie de regularizare monetară și de supraveghere a inflației.

Regularizarea centralizată implică activități distincte ale instituțiilor supranaționale: Parlamentul European dispune doar de un drept de informare; Consiliul U.E. răspunde prompt la cererile Statelor membre. Deciziile europene sunt luate potrivit domeniilor de competență, fie de instituțiile supranaționale și independente, fie de Statele membre și de alegătorii săi, fie de Comisia Europeană, fie de Banca Central Europeană și anumite agenții executive, acestea devenind acte legislative obligatorii din punct de vedere juridic.

În concluzie, metodele de decizie europeană (metoda comunitară, cooperarea interguvernamentală, metoda deschisă de coordonare,

regularizarea centralizată) contribuie la consolidarea puterilor Uniunii Europene și la dezvoltarea relațiilor de conducere între instituțiile europene pentru îndeplinirea obiectivelor politice și organizaționale ale Uniunii Europene.

Concluzii

În rezumat, Comisia Europeană este instituția independentă politic care reprezintă și apără interesele comune al Uniunii Europene în ansamblul său și își afirmă puterea sa executivă în activitatea de conducere europeană. În numeroase domenii, ea este motorul sistemului instituțional al U.E. deoarece, prin funcția sa principală de organ executiv european, ea este responsabilă pentru punerea în aplicare a deciziilor Parlamentului European și a Consiliului U.E., elaborează propuneri (inițiative) legislative, angajează politici și programe de acțiune, asigură respectarea acordurilor încheiate și promovează Uniunea Europeană în relațiile de cooperare internațională, cu excepția Politicii Externe și de Securitate Comună (P.E.S.C.). Membrii Comisiei Europene sunt întruniți în Colegiul de comisari, câte unul pentru fiecare Stat membru, iar sediul Comisiei Europene este la Bruxelles.

Bibliografie

Lucrări de specialitate

- Blake, R. & Mouton, J. (1964). *The managerial grid*, Houston: Gulf Publishing Company.
- Conclusions du Conseil européen de Lisbonne, (23-24 martie 2000).
- Costa, O. & Brack, N. (2011). *Le fonctionnement de l'Union Européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Belgia.
- Dahl, R. (1963). *Modern Political Analysis*, Prentice-Hall.
- Dimitrakopoulos, D. (2004). *The Changing European Commission*, Manchester: University Press.
- Doutriaux, Y. & Lequesne, C. *Les institutions de l'Union européenne*, Documentation française, Paris.
- Guinote, A. & Vescio, T. (2010). *The Social Psychology of Power*, Londra: The Guilford Press.
- Jaqué, J. P. (2004). *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, Paris.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*, Routledge, Londra.
- Nugent, N. (2001). *The European Commission*, Houndmills, Palgrave.

- Pollack, M. & Rosamond, B. (2003). *Handbook of European Union Politics*, Sage: Londra.
- Walace, H. (2005). *Policy-Making in the European Union*, Oxford: University Press.

Reviste

- Fiske, S. „Controlling other people: The impact of power on stereotyping”, în Revista *American Psychologist*, 48, (1993).
- Manolache, C. „Legislative Power of the Council of the European Union”, în Revista *Journal of Legal Studies*. (2014). Editura Lumen, 1-2.
- Peterson, J. „The Santer era: The European Commission in normative, historical and theoretical perspective”, în Revista *JEPP*, 6/1, (martie 1999).
- Spence, D., & Geoffrey E. (2006). *The European Commission*, London: Harper Publishing.

Surse Internet

- Comisia Europeană, disponibil online la adresa: <http://ec.europa.eu>.
- Eurostat, disponibil online la adresa: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
- http://ec.europa.eu/index_ro.htm