

Avizat,
Conducător științific,
Prof.univ.dr. Elena-Simina TĂNĂSESCU

Rezumat al tezei de doctorat
« Transparența procesului decizional la nivelul Uniunii Europene »

Cuvinte cheie :

transparență, opacitate, secret administrativ, procedură legislativă ordinară, procedura legislativă specială, triloguri, Uniunea Europeană, Comisia Europeană, Parlamentul European, Consiliu al Uniunii Europene, actori instituționali, actori extra-instituționali, influențarea deciziei, lobby, grupuri de interese, grupuri de presiune, legitimitate, democrație europeană, democrație consultativă, cetățean al Uniunii Europene, deficit democratic, transparența *a priori*, transparența *a posteriori*, consultare, analiza de impact, parlamente naționale, principiul subsidiarității, dreptul de informare al parlamentelor naționale, mecanism de alertă timpurie, dialog politic.

În lucrarea sa, *Caietul albastru*, Ludwig WITTEGENSTEIN¹, denunță o anumită prudență pe care trebuie să o avem, în mod necesar, în momentul în care mânuim cuvintele. WITTEGENSTEIN ne avertizează asupra unui risc inerent de a pierde din vedere atât diversitatea de situații, cât și varietatea sensurilor cuvintelor utilizate. De exemplu, ori de câte ori suntem în situația de a căuta sensul unui cuvânt, cum ar fi cazul unui substantiv, în mod inconștient, corelăm substantivul respectiv cu un obiect. WITTEGENSTEIN ne arată, în lucrarea sa, că această abordare este eronată și că un cuvânt este susceptibil de a avea numeroase accepțiuni putând fi utilizat în

¹ WITTEGENSTEIN Ludwig, *Caietul albastru*, București, Humanitas, 2005.

numeroase situații specifice. De altfel, în viziunea lui WITTENGSTEIN, pentru a epuiza toate sensurile unui cuvânt, un efort de imaginație este indispensabil².

Autorul pornește de la întrebarea « *Ce este semnificația (meaning) a unui cuvânt ?* », iar, asemenea lui, în abordarea analizei tezei de doctorat, « *Transparența procesului decizional la nivelul Uniunii Europene* », am pornit de la întrebarea, « *Ce este transparența ?* ».

În viziunea noastră, transparența este un conceptameleon, cu multiple sensuri și întrebuințări și care, în cadrul acestei lucrări de doctorat, este analizat din perspectiva juridică și prin raportare la procesul decizional al Uniunii Europene. De altfel, pentru a identifica criteriile constitutive ale transparenței, la nivel legislativ, am considerat necesar, delimitarea câmpului de cercetare, la activitatea decizională a Comisiei Europene.

Interesul unei astfel de analize, cu precădere, vizând luarea deciziei la nivel supranațional, este vădit. Justificarea unui asemenea demers pornește de la natura și specificitatea Uniunii Europene, precum și de la modul său de funcționare.

Uniunea Europeană este, atât prin structura cât și prin natura sa, organizație *sui generis*. Unicitatea sa rezultă din metamorfoza elementelor sale structurante, identitate care, de altfel, este recunoscută de către jurisdicțiile europene. Astfel, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, în avizul 2/13 din 18 decembrie 2014 cu privire la proiectul de aderare la Curtea europeană a drepturilor omului, subliniază că: « din punct de vedere al dreptului internațional și având în vedere natura sa însăși, nu poate fi considerată un Stat: ea este dotată cu o ordine juridică nouă, cu o natură juridică care îi este specifică, un cadru constituțional și principii fondatoare care îi sunt specifice, cu o structură instituțională elaborată și cu un ansamblu de reguli juridice care stau la baza funcționării sale »³.

Faptul că Uniunea Europeană nu este un stat este un truism. Cu toate acestea, în doctrină, există autori care susțin ideea că Uniunea Europeană poate fi privită ca o democrație. Înțelegem prin

² « Wittgenstein s-a exprimat odată în fața studenților săi cu privire la țelurile și metoda sa în felul următor: "Ceea ce dau este morfologia folosirii unei expresii. Arăt că există forme de folosire la care nu v-ați gândit. În filosofie ne simțim constrânși să privim spre un concept într-un anumit fel. Ceea ce fac este să sugerez sau chiar să imaginez alte moduri de a-l privi. Sugerez posibilități la care nu v-ați gândit încă. Credeți că există o singură posibilitate sau cel mult două. Dar eu vă fac să vă gândiți la altele. Mai mult, vă fac să vedeți că este absurd să se aștepte ca un concept să se limiteze la aceste sibilități înguste. În acest fel, crampa voastră mintală este alinată și puteți examina nestânjeniți domeniul de folosire a unei expresii și să-i descrieți diferitele genuri de folosire" » (WITTEGENSTEIN Ludwig, *op.cit.*, p.19-20).

³ CJUE, Adunarea generală, 18 decembrie 2014, aviz 2/13, paragraf 158.

democrație, acel regim politic care se particularizează prin puterea deținută și exercitată de către popor, de către *demos*. De altfel, Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) leagă Uniunea Europeană de noțiunea de democrație și arată, în articolul 2, că « Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați ». În plus, în Titlul II, « Dispoziții privind principiile democratice », la articolul 10, se arată că la baza funcționării Uniunii rezidă principiul democrației reprezentative și că cetățenii sunt reprezentați în mod direct, în Parlamentul European, iar statele sunt reprezentate, atât în Consiliul European, cât și în Consiliu.

În ciuda acestei consacărări explicite la nivel primar, considerăm că specificitatea Uniunii Europene nu poate fi epuizată prin noțiunea de democrație reprezentativă. În mod cert, dacă la nivel național, cetățeanul delegă puterea către un reprezentant, în virtutea acestei delegări, reprezentantul devine responsabil în fața cetățeanului, iar acțiunea sa legitimă. La nivel supranațional însă, observăm că atât responsabilitatea, cât și legitimitatea nu sunt naturale.

Uniunea Europeană se prezintă ca un sistem politic cu numeroase dificultăți de relaționare cu cetățenii statelor membre, aceasta rămânând o structură prea îndepărtată de aceștia și ale cărei procese decizionale sunt complexe și greu de deslușit.

În acest context, necesitatea introducerii transparenței la nivelul procesului decizional izvorăște din necesitatea legitimării deciziei în fața cetățeanului Uniunii Europene, legitimitate care poate fi explicată atât prin rezultate (*outputs*), cât și prin proceduri (*inputs*). Prin urmare, *a priori*, transparența are vocația de a întări caracterul democratic al instituțiilor și apare drept un panaceu la problemele structurale ale Uniunii Europene.

Această declarație de intenție este enunțată pentru prima dată odata cu anexarea Declarației n°17 cu privire la dreptul de acces la informație, Tratatului de la Maastricht. În cuprinsul Declarației se arată: « Conferința apreciază că transparența procesului decizional întărește caracterul democratic al instituțiilor, precum și încrederea publicului în administrație ».

Din punct de vedere juridic, dezambiguizarea transparenței se va produce ulterior, prin consacrarea dreptului de acces la documente. Totuși, acest drept de acces la documente nu s-a impus *ex nihilo*. Indubitabil, dreptul își va lua seva din noțiunea de transparență, care în viziunea Curții de Justiție a Uniunii Europene, asigură « o mai mare legitimitate, eficacitate și responsabilitate a administrației în fața cetățenilor într-un sistem democratic »⁴, dar va deveni un

⁴ CJUE, 22 iunie 2010, *Bavarian Lager*, C-28/08P, paragraf 49 și 54.

veritabil drept al individului, tradus printr-un drept de a ști/cunoaște, facilitând astfel existența unui drept de a observa procesele decizionale.

Originea juridică o regăsim în articolul 255 din Tratatul de la Amsterdam prin care oricare cetățean al Uniunii dobândește un drept de acces la documente ale Parlamentului european, Consiliului și ale Comisiei. Ulterior, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, dreptul de acces la documente devine un drept fundamental, întărit și prin articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale, conform căruia: « Orice cetățean al Uniunii sau orice persoană fizică sau juridică având reședința sau domiciliul într-un stat membru, are dreptul de acces la documentele instituțiilor, organelor sau agențiilor, indiferent de suportul pe care se află ».

Pornind de la aceste aspecte, ne dorim să analizăm dacă transparență, corelată procesului decizional al Uniunii, se reduce, din punct de vedere juridic, exclusiv la dreptul de acces la documente sau poate fi tradusă și prin alte noțiuni. Din acest punct de vedere, am contextualizat analiza transparenței la procesul decizional al Comisiei Europene. Acest demers este inedit din mai multe puncte de vedere. Dincolo de penuria de lucrări științifice în materie, argumentele acestei delimitări sunt de ordin teoretic. Funcția ontologică a Comisiei Europene este de a reprezenta interesul general al Uniunii și, în plus, reprezintă cea mai tehnocrată instituție a Uniunii Europene. În ciuda faptului că misiunea sa esențială este de a garanta respectarea și promovarea interesului general european, asupra activității sale interne planează suspiciuni de opacitate ceea ce duce, în mod indisolubil, la o lipsă de legitimitate în fața cetățeanului Uniunii Europene. Dat fiind că nu este o instituție aleasă în mod democratic, Comisia Europeană se află într-o perpetuă căutare a legitimității. Această nevoie stringentă de a-și legitima procesele decizionale interne are la bază și alte rațiuni, cum ar fi natura sa hibridă care îngreunează identificarea naturii sale, diminuarea influenței în luarea deciziei la nivel european sau eroziunea monopolului de inițiativă legislativă în detrimentul Consiliului European care, conform articolului 15 din Tratatul Uniunii Europene (TUE) « dă Uniunii impulsul necesar pentru a dezvolta și defini orientările și prioritățile politice generale ».

Cu toate acestea, articolul 17 din Tratatul Uniunii Europene, (TUE) stipulează că « actele legislative ale Uniunii pot fi adoptate numai la propunerea Comisiei, cu excepția cazului în care tratatele prevăd altfel ». Din această dispoziție rezultă că procedura legislativă, atât ordinară cât și cea specială, începe odată cu prezentarea propunerii legislative de către Comisie celorlalte două instituții părți în triunghiul decizional, iar Comisia Europeană are un rol cheie în acest proces, fiind un actor instituțional atât în procesul legislativ, cât și în cel pre-legislativ. Definim procesul pre-legislativ ca fiind « ansamblul regulilor și a practicilor care stau la baza formulării unui act

legislativ, înainte de începerea procedurii de adoptare *stricto sensu*»⁵. Parcurgând literatura de specialitate în materie, am constatat ca există autori care susțin ideea unor serioase suspiciuni de opacitate care planează asupra acestei etape de elaborare a actelor legislative. În acest sens, Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) vine cu o soluție normativă și propune, în articolul 11, că « în vederea asigurării coerenței și a transparenței acțiunilor Uniunii, Comisia Europeană recurge la ample consultări cu părțile interesate ». Dincolo de interesul nostru de a identifica în mod concret ce se înțelege prin noțiunea de « părți interesate », întrebarea firească este dacă transparența reușește să formalizeze acest proces pre-legislativ.

Prezentul demers științific are la bază trei obiective principale, din care rezultă cele două părți ale analizei noastre. Astfel, ne-am propus să identificăm în primul rând, rațiunea pentru care transparența se impune ca o necesitate la nivel european și, în acest sens, să identificăm cauzele endogene și exogene care stau la baza acestei necesități. În al doilea rând, se impune să constatăm care sunt criteriile constitutive ale unei transparențe decizionale la nivelul Comisiei Europene. În ultimă instanță, dorim să confirmăm sau să infirmăm dacă transparența constituie un factor de legitimare a Comisiei Europene și fundamentul unei noi interpretări a noțiunii de democrație europeană, sub forma « democrației consultative ».

În prima parte a acestei lucrări intitulată, « Imperativul transparenței în luarea deciziei la nivel european » ne propunem să identificăm care sunt factorii, fie instituționali, fie extra-instituționali, care se găsesc la baza necesității de a introduce transparența atât ca simplu discurs, cât și ca obligație. În această parte a analizei, identificăm două chestiuni care stau la baza acestui imperativ al transparenței. Pe de o parte, identificăm influența actorilor extra-instituționali asupra procesului decizional, iar pe de altă parte, identificăm o căutare constantă de legitimitate prin raportare la cetățeanul Uniunii, nevoie care reiese din modul de funcționare a instituțiilor din triunghiul decizional.

Este de notorietate faptul că Bruxelles concurează Washingtonul, în materie de influențare a procesului decizional (lobby). *Grosso modo*, lobby-ul reprezintă acea acțiune realizată cu scopul de a influența luarea deciziei. Pentru a fi considerată o acțiune legitimă, lobbying-ul trebuie să se bucure de un cadru legislativ coerent și concret. Dacă științele politice se preocupă de legitimitatea celor care desfășoară această activitate, de influența lor reală asupra procesului decizional european sau de consecințele practice pe care le produce asupra echilibrului instituțional, a ne îndrepta atenția asupra acestui fenomen, din perspectivă juridică, presupune să analizăm practicile care au facilitat

⁵ RACCAH Aurélien, *Vers la formalisation de la procédure pré-législative de l'Union Européenne?* Revue française d'administration publique, 2008/3, n°127, p.545.

influența celor care desfășoară aceste activități, precum și dispozitivele de control și de influență. Din perspectivă juridică, constatăm că lobby-ul are o dublă valență, răspunzând în egală măsură atât la o cerere de legitimare, cât și la o nevoie de reprezentare. Dincolo de acest aspect, considerăm ca lobby-ul poate reprezenta un instrument democratic în măsura în care este încadrat juridic și exercitat în mod corect. Astfel, mergând pe filonul istoric al reglementării acestei activități la nivel european, am constatat o preocupare intensă atât din partea Comisiei europene, cât și din partea Parlamentului european de a institui un Registru de Transparență, comun pentru toate instituțiile triunghiului decizional. Dacă în prezent, Registrul de Transparență are un caracter facultativ și cetățenii statelor membre atrag atenția în continuare asupra lipsei de vizibilitate a schimburilor dintre decidenți și reprezentanții de interese, în viitor, Registrul de Transparență va deveni obligatoriu pentru toate instituțiile triunghiului decizional, însă rămâne facultativ pentru reprezentanții de interese.

Perspectiva constituțională asupra formalizării influenței ne ajută să identificăm un nou actor în luarea deciziei, mai precis, societatea civilă organizată. Imixtiunea acestui actor în procesul decizional reprezintă, finalmente, garanția unei punți de legătură între cetățeni și instituții, deși noțiunea, prin natura ei, rămâne o noțiune cu geometrie variabilă. Definim totuși, societatea civilă organizată ca fiind formată din « actorii pieței de muncă, adică parteneri sociali, organizațiile reprezentative ale mediilor social-economice, care nu sunt parteneri sociali *stricto sensu*, ONG-uri (organizații non-guvernamentale) care asociază persoane pentru cauze comune, cum ar fi, organizațiile pentru protecția mediului înconjurător, organizații de apărare a drepturilor omului, asociații de consumatori, asociații caritabile, organizații școlare și de formare etc., organizații de bază (acele organizații care se formează de la centru sau de la baza societății și care urmăresc obiective centrate pe membrii săi), de exemplu, mișcări de tineret, asociații familiale sau orice altă formă de asociere a cetățenilor pentru a participa la viața locală și municipală, comunitățile religioase »⁶.

Dispozițiile Tratatului de la Lisabona leagă existența acestui actor de transparență. Articolul 15 TFUE și articolul 11 alineat 2 TUE, ne arată că transparența reprezintă condiția *sine qua non* a participării societății civile în procesul decizional. În acest context, ne punem întrebarea, dacă existența unui nou actor în peisajul instituțional european, care reprezintă chiar însăși legătura dintre

⁶ Comitetul economic și social, *Avizul Comitetului economic și social asupra societății civile organizate, Societatea civilă organizată la nivel european, Actele primei convenții*, Bruxelles, 15 și 16 octombrie 1999, JO C329 din 17.11.1999, p. 25.

cetățeni și instituții, nu reprezintă, mai degrabă, un factor determinant pentru o reinterpretare a noțiunii de democrație europeană.

În titlul II al primei părți, identificăm o altă cauză care reprezintă un temei suficient pentru a justifica transparența la nivelul deciziei europene. Curtea de Justiție a Uniunii Europene statuează că « absența informației și a dezbaterii este susceptibilă de a naște îndoieli în spiritul cetățenilor nu numai cu privire la legalitatea unui act izolat, dar și cu privire la legitimitatea procesului decizional în întregime »⁷. Prin urmare, din această nevoie de a legitima procesul decizional în fața cetățeanului Uniunii, rezultă necesitatea transparenței. Întrebarea firească care apare în acest context este ce anume stă la baza acestei lipse de legitimitati. Prin urmare, în aceasta parte a analizei noastre, identificăm pentru fiecare instituție a triumphiului decizional în parte, aspectele care ar putea contribui la pierderea legitimității în fața cetățeanului.

A doua parte a lucrării prezintă transparența la nivelul Comisiei Europene. Cu ocazia analizei procesului decizional al Comisiei Europene, am identificat două tipuri de transparență legislativă, *a priori* și *a posteriori*, în funcție de două momente distincte, respectiv momentul elaborării sau formulării propunerii legislative și momentul prezentării propunerii legislative Parlamentului european și Consiliului Uniunii Europene.

Un prim element al transparenței *a priori* este consultarea, care, la rândul său, poate fi instituțională și extra-instituțională. Definim consultarea ca fiind « un proces prin intermediul căruia Comisia dorește să suscite contribuția părților externe interesate de elaborarea politicilor sale înainte de luarea oricărei decizii »⁸.

Dacă consultarea instituțională este posibilă datorită activității Comitetului european al regiunilor și Comitetului economic și social european, organe consultative instituite prin Tratat, consultarea extra-instituțională are ca actor principal Comisia Europeană. Odată cu adoptarea Cărții albe a Guvernanței Europene, Comisia Europeană a instituit o veritabilă politică a consultării pe fondul misiunii prevăzute de Tratat « de a proceda la ample consultări înainte de a propune acte legislative și de a publica, de fiecare dată când consideră necesar, documentele ce rezultă din aceste consultări ». Din perspectivă juridică, rezultă mai multe concluzii. În primul rând, am observat că nu este stabilit în mod clar câmpul de aplicare al consultării. Comisia Europeană decide, în mod frecvent, să realizeze consultări, pentru inițiativele mai importante, evitând cu intenție, să atragă

⁷ CJUE, 1 iulie 2008, *Regatul Suediei și Turco/ Consiliu*, C-39/05P și 52/05P, paragraf 59.

⁸ Comisia Europeană, Comunicare, « *Spre o cultură aprofundată a consultării și a dialogului. Principii generale și norme minimale aplicabile consultărilor începute de Comisie cu părțile interesate* », COM (2002) 704 final.

atenția asupra inițiativelor mai controversate. În al doilea rând, aceeași Comisie își alege în mod preferențial interlocutorii. De altfel, termenele de consultare sunt considerate a fi prea scurte, iar momentul în care se recurge la consultare nu este unul definitoriu pentru un impact real al consultării.

Un al doilea element identificat al transparenței *a priori* constă în realizarea studiului de impact (analiză de impact), care vizează nu doar impactul economic, dar și impactul social și al mediului înconjurător, al propunerii legislative în cauză. Considerăm că analiza de impact are dublu rol, fiind atât un instrument, cât și un mecanism decizional. Astfel, analiza de impact ca instrument, verifică « în mod sistematic efectele eventuale ale acțiunilor puterilor publice, căutând să determine costurile și avantajele acestora, capacitatea lor de a permite realizarea obiectivelor politicii generale și dacă apar opțiuni mai interesante pentru puterile publice »⁹. Analiza de impact ca mecanism decizional, « este integrată sistemului de consultare, de elaborare a politicilor și de elaborare a actelor normative cu scopul de a permite o informare prealabilă asupra efectelor proiectelor legislative, la un moment și sub o formă acceptabilă pentru decidenți și presupune, de asemenea, o difuzare *a posteriori* a informațiilor în scopul de a sprijini puterile publice în evaluarea reglementărilor existente »¹⁰. Cu privire la acest element al transparenței *a priori*, analizăm atât valoarea sa juridică, cât și poziția pe care o adoptă judecătorul european față de acest instrument. Este ținută Comisia Europeană să realizeze analiza de impact pentru fiecare inițiativă legislativă? Judecătorul european este mai curând partizan al respectării principiului confidențialității cu privire la analiza de impact sau se poziționează în favoarea unei mai mari transparențe? Pornind de la raționamentul judecătorului european în cauza *Client Earth/Comisie*, concluzionăm că asupra analizei de impact nu planează prezumția de confidențialitate și că un acces direct la un astfel de document, nu ar duce, în mod nejustificat, la presiuni sau influență din partea terților interesați.

Dincolo de aspectele teoretice prezentate în cuprinsul lucrării, am ilustrat în mod concret, procedura consultării, evidențiind această procedură, cu două exemple de inițiativă legislativă formulate de Comisia Europeană: pachetul *Roaming* și Regulamentul *REACH*. Observăm cu acest prilej că procedura de consultare rămâne greu de accesat și de înțeles pentru terții interesați. De asemenea, o mai mare influență în procedura de consultare o au grupurile de interese care dispun de resurse financiare mai importante și de o expertiză viabilă în detrimentul organizațiilor non-profit.

⁹ OCDE, *Analiza de impact asupra reglementării: Un instrument la dispoziția coerenței politicilor*, Paris, OCDE, p. 12.

¹⁰ *Idem*.

În cel de-al doilea titlu al acestei a doua părți a lucrării, analizăm transparența *a posteriori*. Considerăm că prin transparență *a posteriori*, Comisia Europeană reușește să creeze o legătură democratică cu destinatarii finali ai normelor, cetățenii Uniunii.

Acest lucru este realizat prin intermediul Parlamentelor naționale. Conform Protocolului n°1 privind rolul Parlamentelor naționale în Uniunea Europeană, Comisia Europeană trimite atât documentele de consultare (cărți verzi, cărți albe și comunicări) de la data publicării, cât și programul legislativ anual, orice instrument de programare legislativă sau de strategie politică. De asemenea, Comisia Europeană trimite Parlamentelor naționale și proiectele de acte legislative în același timp în care se trimit celor doi colegiitori, Parlamentului European și Consiliului Uniunii Europene. Considerăm că, în această etapă, un rol definitiv îl are principiul subsidiarității, prin care transparența se poate manifesta, din punct de vedere juridic. Subsidiaritatea se aplică în mod special, cu privire la exercițiul competențelor. Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, parlamentele naționale devin adevărați gardieni ai respectării acestui principiu. Suntem de părere că, prin corelarea principiului subsidiarității cu transparența, apar trei noi instrumente, ce pot constitui elemente ale transparenței *a posteriori*: dreptul de informare al Parlamentelor naționale, mecanismul de alertă timpurie și dialogul politic. Aceste instrumente întăresc rolul Parlamentelor naționale în procesul decizional, cele din urmă, beneficiind cu acest prilej, de o mai mare influență în procesul decizional european. Constatăm că de multe ori, cu prilejul verificării subsidiarității, Parlamentele naționale au ridicat chestiuni de fond și au evidențiat efectele negative potențiale ale unei măsuri propuse sau lipsa ori incorectitudinea unui temei juridic care să justifice necesitatea reglementării respective la nivel european. În plus, prin mecanismul dialogului politic, Comisia Europeană reușește să aprofundeze legătura instituțională cu Parlamentele naționale și să-și facă vizibilă intenția normativă, la nivel vertical.

În concluzie, evidențiem legătura indisociabilă între transparența procesului decizional și legitimitatea acestuia în fața cetățeanului Uniunii. Considerăm ca mecanismele instituite de Comisia Europeană pentru transparența procesului său decizional în etapa elaborării propunerii legislative și ulterior acestui moment, trebuie privite cu prudență, chiar dacă constatăm că prin aceste mecanisme, au fost realizați pași însemnați pentru o Uniune care să fie cât mai apropiată de cetățenii săi.