

# UNIUNEA EUROPEANĂ, CONCRETIZARE A TEORIEI INSTITUȚIONALISTE

## THE EUROPEAN UNION AS AN INSTITUTIONALISM HERALD

## L'UNION EUROPÉENNE, CONCRÉTISATION DE LA THÉORIE INSTITUTIONNALISTE

Dr. Lisa-Maria ACHIMESCU\*

Instituționalismul, doctrină care provine din teoria instituției, formulată de Maurice Hauriou<sup>1</sup> la începutul secolului, rămâne deosebit de provocant pentru o analiză teoretică a dreptului, însemnând o înțelegere a dimensiunii sale sociale și o incursiune în apariția și dezvoltarea construcției instituționale a Uniunii Europene<sup>2</sup>. Articolul încearcă să analizeze toate fațetele instituționalismului, cel puțin din punct de vedere teoretic, și să creeze legătura dintre arhitectura europeană și instituționalism ca doctrină. Precum toate conceptele semnificative care au contribuit la crearea designului arhitectural european, instituționalismul are o geneză și o evoluție care pot fi urmărite până la doctrina juridică. Prin urmare, privind idealismul instituțional dintr-un punct de vedere critic și ținând cont de analiza instituționalismului, în afara sferei doctrinei juridice, realizăm o deconstrucție teoretică, în interesul reflecției critice asupra teoriei și doctrinei instituționalismului, precum și al utilizării acesteia.

*Institutionalism, a doctrine that stems from the theory of the institution, formulated by the Maurice Hauriou at the beginning of the century, remains particularly stimulating for a theoretical analysis of the law, as an understanding of its social dimension and an incursion in the emergence and development of the institutional construct of the European Union. The article attempts to analyze all the facets of institutionalism, at least, from a theoretical point of view and create the link between the European architecture and institutionalism as a doctrine. Like all significant concepts that contributed to the creation of the European architectural design, institutionalism has a genesis and evolution that can be traced back to legal doctrine. Therefore, viewing institutional idealism from a critical standpoint, and taking into account the contribution of institutionalism analyses, outside the sphere of the legal doctrine, we deconstruct the interest prompted by critical reflection on the theory and doctrine of institutionalism, as well as, its use.*

*L'institutionnalisme, une doctrine issue de la théorie de l'institution, formulée, au début du siècle, par Maurice Hauriou, reste tout à fait intéressante pour une analyse théorique du droit, ce qui suppose une compréhension de sa dimension sociale et une incursion dans le processus de l'apparition et du développement de la construction institutionnelle de l'Union européenne. L'article cherche à analyser, au moins théoriquement, tous les aspects de l'institutionnalisme et à établir la relation entre l'architecture européenne et l'institutionnalisme, en tant que doctrine. À l'instar de tous les concepts importants qui ont contribué à la création d'un système architectural européen, l'institutionnalisme a une genèse et une évolution jusqu'à la doctrine juridique. On peut faire donc, en traitant l'idéalisme institutionnel d'un point de vue critique et en tenant compte de l'analyse de l'institutionnalisme, en dehors du champ de la doctrine juridique, une déconstruction théorique, au profit de la réflexion critique sur la théorie et la doctrine de l'institutionnalisme, ainsi que de son utilisation.*

**Cuvinte-cheie:** instituție; instituționalism; Uniunea Europeană; doctrină; normă; arhitectură europeană; analiză; teorie.

**Keywords:** institution; institutionalism; European Union; doctrine; norms; European architecture; analysis; theory.

**Mots-clés:** institution; institutionnalisme; Union européenne; doctrine; normes; architecture européenne; analyse; théorie.

\* **Universitatea Națională de Apărare „Carol I”**  
e-mail: achimescu.maria@unap.ro

Instituționalismul, ca doctrină poziționată în centrul prezentului demers științific, sublimează ideea relevantă potrivit căreia „organizarea vieții politice deține o mare importanță”<sup>3</sup>, iar „agențiile, comisiile legislative și instanțele (de judecată) reprezintă adevărate agorale în care se confruntă forțele sociale, dar constituie și un codice de proceduri și structuri standard care definesc și apără valorile, normele, interesele, identitățile și credințele societății”<sup>4</sup>.

Prin urmare, noțiunea de instituție implică, în cele din urmă, o serie de preocupări de cercetare, care au fost realizate pe baza unor cercetări empirice și analize aprofundate.

Din această perspectivă, am analizat modul și circumstanțele în care, în ultimii ani, un număr tot mai mare de specialiști, aplecați către integrarea europeană, și-au însușit abordările instituționalismului și neoinstituționalismului pentru a-și construi obiectivele și pentru a-și problematiza cercetarea, în vederea creării unei baze de dezvoltare pentru viitor.

### **Instituționalismul ca doctrină *in abstracto***

Analiza doctrinarilor instituționalismului și neoinstituționalismului a avut marele merit de a ataca frontal spinoasa „problemă europeană”, arătând că apariția acesteia poate fi explicată mai degrabă plecând de la concepția și evoluția îndelungată și, adesea, chiar riscantă a acesteia.

Potrivit doctrinei instituționalismului, studierea proceselor de instituționalizare presupune așadar o cercetare orientată asupra mai multor niveluri de dezvoltare, dintre care cele mai importante sunt: apariția treptată a cooperării, dar și a conflictelor sociale, care constituie baza preferințelor de reglementare transnațională, în cazul problematicilor de mare interes, pentru toate statele membre; importanța dreptului Uniunii și arhitectura instituțiilor Uniunii, ca proces care face dificilă „naționalizarea” anumitor probleme; și, nu în ultimul rând, rolul jucat de instituțiile Uniunii Europene, în special de Comisia Europeană și Curtea Europeană de Justiție<sup>5</sup>, ca vectori principali ai creării și consolidării organelor de decizie ale UE.

*In nuce*, această abordare subliniază faptul că instituționalizarea are loc pe o perioadă lungă de timp și implică o serie întreagă de actori, care, arareori, sunt examinați pe baza unei analize interguvernamentale aprofundate.

Analiza instituțională reprezintă, în primul rând, o poziție epistemologică, ce poate fi prezentată, pur și simplu, prin celebra frază a lui Maurice Hauriou: „Puțină sociologie, deși ne distanțează de drept, ne oferă în schimb mult mai mult”<sup>6</sup>. Prin urmare, ne aflăm în căutarea unei construcții intelectuale care să depășească simpla descriere, în încercarea de a constitui un model explicativ, aplicat, în special, conceptelor de *stat* și de *drept*. Această construcție se bazează pe două elemente cruciale: legătura intrinsecă dintre teoria și cunoașterea aprofundată a dreptului și atribuirea unei poziții binemeritate dreptului, ca o construcție normativă, indispensabilă în construcția structurii sociale.

Spre deosebire de teoriile sistemelor juridice clasice, instituționalismul tinde să țină seama de dimensiunile sociale ale statului și dreptului, astfel, recunoscând conceptul de putere, intrinsec ambelor noțiuni. Prin urmare, pentru a construi o teorie a dreptului care să pornească de la o perspectivă diferită de teoria clasică, ar trebui să ținem seama de dimensiunea socială a dreptului, care reprezintă atât eșafodajul unei teorii juridice cuprinzătoare, care să permită o interdisciplinaritate adevărată, cât și o corectă adăugare de elemente nonlegale în analiza dreptului, care conduc, cel mai probabil, la ceea ce numim „cleptomania academică”<sup>7</sup> a multidisciplinarității.

O teorie nu poate apărea *ex nihilo*; trebuie să fie inspirată de un set de teorii și doctrine anterioare, care se aflau în discuție publică, de reacțiile provocate și de interesul trezit. Diversitatea acestor surse de inspirație, nevoia unei reacții din partea specialiștilor explică în mare măsură de ce a trecut atât de mult timp de la o primă schiță a conceptului de instituție la o teorie elaborată, – *id est* – instituționalismul.

Inițial, instituționalismul a fost o școală de gândire specific americană, contemporană structurării capitalismului și apărută la sfârșitul secolului al XIX-lea, în Statele Unite. Astfel, instituționalismul, ca doctrină disidentă în peisajul „ortodoxiei” epocii, a fost marcat de o eterogenitate evidentă, în care voința controlului social se opunea dorinței radicale de transformare și de evoluție a societății.

Apariția instituționalismului a fost strâns legată de concepte, precum reguli, norme, comportamente, practici, organizare și ordine. Din

cauza multitudinii de semnificații date conceptului de instituție, se dovedește dificil de atins nucleul conceptual general și fundamental al noțiunii.

Având în vedere conotațiile și denotațiile termenului „instituție”, trebuie să punem în discuție problema ontologică legată de existența instituțiilor și cea epistemologică, corespunzătoare cunoștințelor noastre despre instituții.

Locul instituțiilor în viața socială și în cea politică poate fi comparat cu un joc de șah, unde avem un set clar de reguli cu privire la modul în care pot fi mutate piesele de șah; instituționalismul, precum și jocul de șah, țin cont de comportamentul fiecărui actor implicat, în funcție de regulile menționate<sup>8</sup>. Fiecare actor folosește strategia pentru a-și maximiza potențialul de câștig, utilizând astfel practici și reguli instituționalizate<sup>9</sup>.

*Ergo*, instituțiile sunt ca niște piese de șah, așezate în temeiul unor principii competitive, pe marea tablă de șah a societății internaționale, necesitând organizarea unor „competiții” în cadrul societății internaționale<sup>10</sup>.

Hans Kelsen<sup>11</sup> consideră că există o relație „unu la unu” între un act de voință și o normă. Un standard este valabil numai dacă este stabilit prin voința unei autorități abilitate să facă acest lucru. Aceasta nu exclude faptul că actorii juridici, atunci când elaborează norme de drept, se mulțumesc foarte rar cu un simplu *fiat lex* – „să fie lege”. Faptul că fiecare actor legal se confruntă cu alți actori și că diferiți actori interacționează între ei, sub constrângerea justificării puterilor lor normative și a modului în care le utilizează, constituie, în acest caz, o descriere foarte relevantă a teoriei lui Kelsen. În loc să afirme cu strictețe că aceasta reprezintă voința și dorința lor, actorii implicați încearcă să își justifice decizia cu o serie de argumente.

Unul dintre obiectivele esențiale ale acestor discursuri îl constituie diminuarea gradului de realizare a unei alegeri libere și neîngrădite și, prin urmare, exercitarea liberului arbitru – care le este oferit în procesul creării normelor de drept.

Se poate concluziona astfel, pe baza acestei observații, că voluntarismul în actul de creare a normelor reprezintă, de fapt, solidaritatea cu un antivoluntarism *tacit*, care rezultă din modul în care actorii, în temeiul doctrinei, își fundamentează și își exprimă obligațiile care le revin<sup>12</sup>. Instituționalismul oferă o grilă de lectură cu adevărat clarificatoare pentru funcționarea demonstrației raționale,

destinată să mascheze voința actorilor juridici și, prin urmare, să ofere justificare puterilor lor normative.

Teza instituționalistă constituie o teorie generală a fenomenelor colective, fiind astfel posibilă actualizarea permanentă a acesteia, pe baza acestui raționament, în cadrul unor argumente juridice fundamentate.

Indiferent dacă este formulată în mod expres sau dacă este posibilă doar raționalizarea implicită ori fragmentată prin intermediul acestei teorii, argumentarea instituționalistă se prezintă ca un sistem real, conceput pentru a surprinde toate aspectele puterii normative care pot fi rezumate astfel: „În virtutea naturii lor instituționale, aceste instituții își pun în aplicare competențele care nu le sunt transferate de către autoritățile publice. Acestea dezvoltă, în mod spontan, o «viață» juridică proprie, care este exprimată de puteri statutare, norme și regulamente care guvernează funcționarea instituției. În esență, instituția «produce» fenomene de autoritate și de comandă. Astfel, generează o ordine juridică reală”<sup>13</sup>.

Puterea argumentării doctrinei instituționaliste, pentru a justifica atribuirea sau existența puterii normative a unui anumit actor juridic, este, în primul rând, reprezentată de un anumit grad de „autosuficiență”. Pentru a se realiza acest lucru, nu este necesară fundamentarea pe un anumit standard de validare preexistent și, prin urmare, pe un act de voință preexistent. Mai ales, nu este necesară fundamentarea pe elementele altor standarde de acreditare pentru a-și spori valoarea domeniului de aplicare sau de reglementare.

Prin urmare, se justifică nu numai extinderea unei autorități preexistente în acest domeniu, ci și existența sa dintru început.

În orice caz, justificarea instituționalistă are rădăcini deosebit de puternice prin aceea că, strict vorbind, standardul de autoritate nu se bazează pe nicio decizie umană. Este prezentată ca fiind „secretizată”<sup>14</sup> printr-un complex de fenomene sociale, într-o atare măsură încât „se poate vedea dreptul încă de la *inceptio*”<sup>15</sup>. Din acest motiv, însăși ideea de „conferire” a puterii pare de prisos prin filtrul doctrinei instituționaliste.

Din punctul de vedere al dinamicii relațiilor care se formează în cadrul sistemului juridic între diverși actori, argumentarea instituționalistă reprezintă o importantă dimensiune. Într-adevăr,

de multe ori devine responsabilitatea organelor „de control” să decidă asupra validității normelor create de alți actori. Producția normativă a actorilor regulatori are ca obiectiv producția normativă a actorilor reglementați. Extinderea abilității de a controla devine așadar proporțională cu activitatea actorilor supravegheați, astfel încât, pentru ca autorul regulator să controleze abilitarea actorului reglementat, este nevoie de capacitatea acestora de a-și determina indirect puterea.

Prin urmare, instituționalismul nu poate să ofere punctual, unui actor sau altuia, o justificare suficient de puternică a creării și dezvoltării normelor, prezentându-le drept absolute, independente de orice formă de voință, ci propune o teorie, chiar o ideologie juridică generală<sup>16</sup>.

### Uniunea Europeană versus instituționalism

Începând de la crearea Comunității Cărbunelui și Oțelului, înființată în 1951, la Tratatul de la Paris și continuând analiza cu tratate emblematice, precum Maastricht, Roma sau Lisabona, care demonstrează modul în care normele generale, adoptate de șefii guvernelor, modelează capacitățile instituționale ale actorilor-statali, se poate demonstra configurarea subsistemului politic format în jurul normelor și reglementărilor procesului de aderare<sup>17</sup>.

Evoluția acestui proces face posibilă compararea efectelor competenței Comisiei Europene asupra elaborării tratatelor, ale cărei obiective erau extreme de specifice (de exemplu, cazul Tratatului de la Paris) cu acordurile interstatale, care au luat, mai degrabă, forma unui cadru constituțional mai cuprinzător, care urmărește să limiteze aria de intervenție a instituțiilor comunitare (de pildă, Tratatul de la Maastricht).

Mai puțin concentrată pe geneza politicilor comunitare și, mai târziu, pe cele europene, analiza instituționalistă se concentrează mai mult pe dreptul Uniunii Europene, perceput precum un cadru activ al competențelor fiecărui actor instituțional implicat, spre deosebire de formalismul instituționalismului „de rit vechi”.

Cu toate acestea, cercetătorii subliniază că dreptul Uniunii are efecte nu numai la nivelul impunerii unor sancțiuni sau sublinierii unor obligații care decurg din aplicarea normelor legale, dar și la nivelul delimitării comportamentului adecvat al actorilor<sup>18</sup>.

Conform abordării teoriei interguvernamentalității, puterea guvernelor naționale și a Consiliului

de Miniștri creează anumite „slăbiciuni” celorlalte instituții europene. În primul rând, acestea sunt nevoite să acționeze doar în vederea punerii în aplicare a acordurilor dintre state. Apoi, din această perspectivă, acestea nu pot decât să se „alinieze”, ținând cont de marjele în care se încadrează marile proiecte de integrare europeană.

O altă contribuție a demersului instituționalist și neoinstituționalist constă în demonstrarea simplității acestei teze, fără a nega resursele considerabile de care dispun guvernele și Consiliul European. Această demonstrație a fost realizată cu ajutorul unor studii aprofundate privind resursele, puse la dispoziția Comisiei Europene și Curții de Justiție.

După cum a rezumat Mark A. Pollack, această teză a promovat înțelegerea faptului că instituțiile europene „obligă guvernele statelor membre să țină seama de acțiunile agenților supranaționali pe care guvernele îi controlează doar într-o manieră imperfectă”<sup>19</sup>.

Comisia Europeană acționează, uneori, ca un „manager de proiect”, care își gestionează „activele”, în special, cu privire la stabilirea momentelor oportune, pentru a propune Consiliului adoptarea unor măsuri legislative potențial controversate<sup>20</sup>.

În ceea ce privește Curtea Europeană de Justiție, Alec Stone Sweet și J. Caporaso au expus modul în care jurisprudența acestui organism generează frecvent o dinamică autosusținută. Acest lucru duce, pe de o parte, la o aprofundare treptată în ceea ce privește procesul integrării europene în anumite domenii și, pe de altă parte, la producerea unei „contagiuni” asupra altor domenii de interes public<sup>21</sup>. Mai precis, acești autori au studiat îndeaproape procesul de „constituționalizare” a Curții Europene de Justiție, încă din anii '60, prin agregarea și consolidarea hotărârilor și jurisprudenței Curții.

Abordarea lui A. Stone Sweet și J. Caporaso a permis să se identifice o „legătură de cauzalitate” între preferințele agenților politici și economici (firme, federații patronale, ministere etc.) și o formă de *de-regularizare (de-normativizare)* constând, de pildă, în reducerea barierei în calea comerțului din cadrul unei noi și comprehensive economii europene.

Arhitectura instituțională a Europei și originalitatea instituțiilor sale, care se datorează, în primul rând, naturii sale transnaționale, au



generat o tematică îmbogățită în ceea ce privește problemele ridicate de activitatea parlamentelor statelor membre. Înființarea unei Adunări Comune a CECO, în 1952 și a Parlamentului, în 1979, a relevat, în cazul acestuia din urmă, faptul că reprezintă o instituție capabilă să coexiste cu omologii săi naționali.

Pentru mulți autori, Parlamentul European, prin reducerea implicării parlamentelor naționale în problematicile comunitare, nu constituie, însă, spațiul legislativ ideal pentru toți cetățenii Uniunii. Dacă studiile asupra Parlamentului își găsesc justificarea prin comparație cu cele realizate cu privire la Congresul American, așa-numitele „studii cu privire la legislativ”, acest lucru se datorează, cu siguranță, seniorității acestuia din urmă *vis-à-vis* de Parlamentul European. Un alt motiv important îl constituie acela că Parlamentul European se aliniaza construcției instituționale teoretice generale unionale, în special, în funcție de Comisia Europeană.

În Europa, parlamentele, raportându-ne la tipologiile regimurilor politice europene, au fost studiate de juriști timp îndelungat. Cercetările lor, influențate în mare măsură și de științele politice, au abordat parlamentele prin prisma unui aspect concret: între parlamentele unor regimuri diferite (de exemplu, regimul parlamentar, regimul prezidențial, regimul semiprezidențial), diferențele cu adevărat importante fiind de natură funcțională, punând în discuție specificul rolului parlamentului și diferențele dintre respectivele sisteme parlamentare.

Tipologiile parlamentare devin, astfel, mai puțin aplecate către caracteristicile de natură juridică: analiza parlamentelor se concentrează pe structura internă, cum ar fi, de exemplu, relațiile informale cu executivul. Uniunea Europeană reprezintă un model „original” – un regim care poate fi calificat drept *semiparlamentar* sau chiar *postparlamentar*<sup>22</sup> –, din cauza rolului, modurilor de reglementare și de legitimare; sistemul politic european a fost caracterizat adesea ca având autoritate de reglementare și putere normativă<sup>23</sup>.

Puterea legislativă este exercitată, în cadrul primului pilon, de către Consiliul de Miniștri și Parlament (ales pe o perioadă de cinci ani), cel mai adesea în cadrul *procedurii de codecizie*. Deciziile cu privire la al doilea și al treilea pilon al construcției europene, de natură interguvernamentală, sunt

responsabilitatea exclusivă a Consiliului. Numai Comisia își păstrează dreptul de inițiativă pentru primul pilon, împărțind responsabilitatea cu statele membre, în cazul celui de-al doilea și al treilea pilon.

Funcționarea Parlamentului European a fost studiată îndelung prin raportare, la cele patru teorii principale ale integrării europene. *Federaliștii* îl definesc ca având aceleași caracteristici cu cele ale unui parlament național clasic. Curentul *funcționalist* consideră că, în cadrul Parlamentului European, se dezvoltă o cultură parlamentară unică, fără a specifica în detaliu caracterul exact al naturii sale. Teoria *interguvernamentală* oferă Adunării Parlamentare Europene o poziție secundară, în raport cu executivul; Andrew Moravcsik arată că puterile instituției parlamentare sunt acordate de guverne fie din motive ideologice, fie din cauza subestimării consecințelor care pot decurge din activitatea parlamentului<sup>24</sup>.

În cele din urmă, *instituționalismul istoric* sintetizează curentele *interguvernamentalismului* și *neofuncționalismului*, recunoscând guvernele ca pe niște actori care dețin un rol major în deciziile instituționale, dar admitând, de asemenea, că instituțiile manifestă o independență ce nu poate fi încadrată în limitele unei simple definiții. Unul dintre obiectivele noastre a fost să definim natura și rolul, precum și importanța parlamentarismului în cadrul Uniunii Europene.

Contribuția Parlamentului European la funcționarea Uniunii, în urma unei examinări detaliate a organizațiilor sale interne, se dovedește a fi de o importanță crucială pentru construcția instituțională europeană.

În special, se poate observa, tot prin raportare la analiza modelului american, evoluția Parlamentului European către o *adunare federală*. Unii autori au analizat chiar textul Tratatului Constituțional European, în lumina Convenției de la Philadelphia, sugerând importanța modelului american în construcția instituțională a Europei<sup>25</sup>.

Astfel, aceste contribuții ale instituționalismului, aplicate integrării și construcției instituționale europene, arată că „statutul de membru al Uniunii contează”: instituțiile europene sunt mult mai mult decât simpli participanți la mesele de negocieri; actorii-statali nu pot, pur și simplu, să se îndepărteze de compromisurile comunitare pe care nu le agreează<sup>26</sup>.

Integrarea comunitară, precum și arhitectura Uniunii generează constrângeri instituționale care obligă actorii să-și schimbe comportamentul și preferințele. Deși este cert că instituționalismul și neinstituționalismul au revitalizat dezbateră teoretică privind integrarea europeană, există totuși și deficiențe.

Prima problemă de sorginte empirică a demersului instituționalismului constă în faptul că poate duce la o supradimensionare a rolului jucat de regulile și de normele europene prin reducerea la minimum a gradului lor de elasticitate, caracteristică remarcabilă a acțiunii lor. Obligația de a consulta partenerii sociali, care face parte din reglementările fondurilor structurale europene și ale multor altor politici europene, reprezintă un exemplu semnificativ în această direcție.

Întrucât legislația europeană nu definește nici ceea ce reprezintă un partener social și nici substanța verbului „a consulta”, nu este surprinzător faptul că punerea în aplicare a normelor de consultare a dus, pe de o parte, la practici politico-administrative foarte diferite de la un stat la altul și, pe de altă parte, la faptul că agențiile Comisiei sunt, în mare măsură, neputincioase în implicarea actorilor pe care îi consideră a fi cei mai credibili.

Pe scurt, analiza instituționalistă a efectelor asupra normelor și reglementărilor Uniunii Europene rămâne incompletă, fără a ține cont de capacitatea relativă a Comisiei Europene de a impune sancțiuni actorilor care interpretează regulile în mod unilateral<sup>27</sup>.

Într-adevăr, în mod paradoxal, abordarea instituțională studiază instituțiile, izolându-le, în esență, în scopul exclusiv de a înțelege mai bine procesul decizional la nivelul Uniunii Europene. Configurația relațiilor dintre instituții, dezvăluită în astfel de studii, și, în special, problemele pe care le prezintă legitimitatea socială a Uniunii Europene sunt rareori discutate. Într-adevăr, analiza instituționalistă se oprește la aceeași întrebare pe care o formulează și susținătorii teoriei interguvernamentalismului: „Care sunt instituțiile ce contează?”<sup>28</sup>. „În spatele teoriilor lor preferate se află o bază raționalistă care îi duce atât pe teoreticienii instituționalismului, cât și pe cei ai interguvernamentalismului să conceptualizeze instituțiile în termeni superficiali («thin»)”<sup>29</sup>.

Prin urmare, „dacă instituționaliștii sunt mai puțin interesați de impactul instituțiilor asupra

intereselor naționale, ei rămân însă interesați de strategiile adoptate de statele membre pentru a-și urmări interesele care le sunt atribuite”<sup>30</sup>.

Mai grav chiar, pierzând interesul pentru profunzimea instituțiilor comunitare, analiza instituționalistă și neinstituționalistă trece cu vederea dubla problemă de legitimitate și control, condamându-se, astfel, să urmărească un model pur academic al integrării europene, marcat de limite structurale și teoretice. Așa cum, pe bună dreptate, s-a recunoscut, „literatura privind integrarea europeană se simte întotdeauna mai confortabil în a explica și a descrie procesele de guvernare decât cauzele fundamentale ale integrării europene (...) După mai bine de patru decenii de la debutul său, avem încă o imagine mai bună asupra lucrurilor care se întâmplă la vârful piramidei decât asupra forțelor care o conduc efectiv”<sup>31</sup>.

În loc să reflecteze asupra caracteristicilor generale ale instituțiilor, din punct de vedere teoretic, majoritatea cercetătorilor din acest domeniu preferă fie să se angajeze în exerciții speculative<sup>32</sup>, fie să se bazeze pe apariția și dezvoltarea instituțiilor „supranaționale” (n.n. stratagemă retorică, menținută de neoinstituționaliști).

Prin urmare, științele politice studiază cu paucitate procesul de integrare europeană, care ridică problemele de legitimitate, deoarece redirecționează nu numai modelele și normele de acțiune publică, ci și echilibrul de ordine instituțională și modelele de acțiune, care sunt omologii lor. După cum au subliniat cercetătorii, modelele tranzacțiilor interinstituționale rezistă în timp doar în momentul în care se încadrează în structurile de „dezordine ordonată”<sup>33</sup> (*patterned disorders*), considerate a fi legitime din punct de vedere politic și social.

Pentru a rezolva această chestiune spinoasă, complexă și încărcată de probleme metodologice, trebuie să formulăm o întrebare simplă, dar încărcată de consecințe analitice: Care este relația dihotomică guvern-societate într-un spațiu într-atât de saturat de multiculturalism precum Uniunea Europeană? Pentru a răspunde la această întrebare, ar fi util să împrumutăm distincția dintre termenii de *consensus* și *regim legitim*<sup>34</sup>.

Ținând cont de principalele trenduri teoretice, trebuie să înțelegem că „legitimitatea unui regim constituie un ansamblu de procese care fac ca existența unei puteri coercitive specializate să

fie tolerabilă, dacă nu chiar de dorit, adică să fie percepută drept o necesitate socială sau chiar ca o binecuvântare<sup>35</sup>. Această definiție conduce la o distincție între legitimitate și consens, care are un adevărat caracter lămuritor, în cazul Uniunii Europene. Conform acestor puncte de vedere, consensul provine dintr-o evaluare utilitaristă a beneficiilor și a acțiunilor sistemului politic.

Pe de altă parte, legitimitatea, implică încrederea în valoarea socială a instituțiilor<sup>36</sup>. În cazul procesului de integrare europeană și al construcției instituționale a UE, această problematizare a legitimității generează două ipoteze, cu puternice valențe de demonstrabilitate.

Prima ipoteză provine din ideea conform căreia reprezentarea socială dominantă a procesului de integrare și de construcție a instituțiilor Uniunii o constituie cea a unui regim de consens. Dacă, spre pildă, Comisia Europeană nu ar avea legitimitate, nu ar fi doar pentru că statele membre pot contesta capacitatea sa de a reglementa problemele de importanță crucială cu care se confruntă societățile respective. Acest lucru se întâmplă, deoarece, dincolo de acest obstacol funcțional, există, de asemenea, și o reticență profundă de a recunoaște și de a identifica ansamblul normelor și valorilor sistemului Uniunii și de a le considera, *in bloc*, ca reprezentând cea mai bună și avantajoasă variantă.

A doua ipoteză rezultă din problema identificată de cercetătorii care iau în considerare preocupările legate de reprezentarea politică la scară europeană. Așa cum se subliniază și în literatura de specialitate despre analiza politicilor publice, procesul de integrare a fost însoțit, fără îndoială, de schimbări importante în practica politicianilor, în special în natura interacțiunilor lor, care a fost esențial modificată, fapt care poate fi observat în formele de negociere, în modalitățile de consultare, în constrângerile de evaluare permanentă etc.

Cu rare excepții, spațiul politic se fundamentează pe statul național și/sau circumscripțiile sub-naționale. Astfel, deficitul de legitimitate al Uniunii Europene trebuie, de asemenea, trecut prin filtrul dificultăților cu care se confruntă reprezentanții săi politici – comisari și parlamentari europeni –, precum și reprezentanții naționali ai statelor membre (*n.n.* deputați și senatori) și aleși locali (*n.n.* prefecți, primari, consilieri etc.). Mai mult chiar, aceste dificultăți nu se limitează doar la interpretarea integrării europene și a arhitecturii instituționale

a Uniunii; ele se referă și la natura spinoasă a jocului de putere în integralitatea sa.

Prin geneza acestor ipoteze, se creează o legătură filtrată prin teoria politică, subliniind astfel că studiul instituționalizării tranzacțiilor, propuse de doctrinele instituționaliste și neinstituționaliste, rămâne incomplet, dacă nu luăm în considerare și recepția la nivel social a acestui proces, precum și pe cea a integrării europene, văzută ca un întreg<sup>37</sup>.

Raționamentul teoretic dezvoltat mai sus ne permite să concluzionăm că standardele și resursele diseminate de Uniunea Europeană schimbă configurația particulară a practicilor și a așteptărilor care compun fiecare ordine instituțională a statelor membre. Problematizată în consecință, cercetarea științifică politică devine mai capabilă să depășească acele constatări obișnuite ale unei convergențe a politicilor publice în UE și să pună la îndoială efectele acțiunii comunitare asupra legitimității Uniunii Europene și asupra politicii sale, în general.

O altă problemă importantă o constituie intervenția *actorilor transversali* în politicile Uniunii – președințiile regionale și consiliile generale, prefecții, parlamentarii naționali, precum și cei europeni.

Pentru a utiliza o distincție dezvoltată în acest sens<sup>38</sup>, este necesar să analizăm intervenția lor din punctul de vedere atât al poziției, cât și al rolului. „Abordată din punctul de vedere al rangului instituțional<sup>39</sup>, poziția unui actor transversal poate fi studiată pe baza nivelului de resurse și a obligațiilor care trebuie respectate.

Pe de altă parte, *conceptul de rol* reprezintă „ansamblul de comportamente care sunt influențate de poziția pe care o ocupă și care face posibilă însăși existența acesteia, să o consolideze și, mai ales, să promoveze deschiderea<sup>40</sup>.”

Punerea în discuție a impactului politicilor europene asupra relației dintre conceptele de *poziție* și *rol* reprezintă modalitatea potrivită de a aborda această problemă, pe de o parte, ținând cont de efectele concrete ale integrării și construcției instituționale europene asupra dimensiunii simbolice a ordinii instituționale și, pe de altă parte, luând în considerare geneza dificilă a ordinii instituționale la nivelul Uniunii Europene<sup>41</sup>.

Peter A. Hall<sup>42</sup>, participând la un seminar al experților din Uniunea Europeană, și-a prefațat lucrarea cu o declarație ironică, spunând că: „Acum



toți suntem instituționaliști și neo-instituționaliști!” La prima vedere, cu siguranță nu greșește: un număr din ce în ce mai mare de cercetători împărtășesc opiniile ilustrate în doctrinele pe care le-am analizat.

Provocarea pentru viitor constă în dezvoltarea unor abordări ale instituționalismului care să determine o mai bună înțelegere a variatelor traiectorii ale instituționalizării Uniunii Europene, precum și a problemelor privind coerența și contradicțiile, pe care nu încetează să le ridice.

O altă provocare importantă este reprezentată de demitizarea problemelor metodologice, însoțită de o demitizare a politicilor europene. Dacă o metodologie bună nu poate exista în lipsa unui subiect de cercetare bine problematizat, este la fel de clar că Europa nu se materializează numai la Bruxelles și la Strasbourg.

Pe de altă parte, am înțeles pe deplin că o altă provocare fundamentală pentru științele politice constă în clasificarea așa-numitelor abordări de politică publică și sociologie politică, tratând astfel studiul instituționalismului european în lumina controverselor teoretice fundamentale ale științei politice și *viceversa*.

### Concluzii

O analiză cuprinzătoare a instituționalismului nu poate fi realizată în limitele prezentului articol. Acesta reprezintă doar premisa unui început judicios.

Punctul forte, precum și slăbiciunea analizei instituționale constau în faptul că reprezintă atât obiectul, cât și modalitatea de realizare a studiului. Privind conceptul de instituție prin prisma clarificărilor oferite de normele de drept, am dimensionat instrumentul adecvat de cercetare, și anume, analiza instituțională.

Nu putem considera că analiza instituțională va permite cercetătorilor în domeniu să înțeleagă pe deplin fenomenul, indiferent de profunzimea sau de întinderea analizei. Pe de altă parte, este în egală măsură incontestabil faptul că această analiză face posibilă dezvoltarea unei alte viziuni asupra dreptului, care dezvăluie lucruri pe care analiza convențională nu le înțelege, fiind capabilă să dezvăluie noi elemente interesante.

Această cercetare nu rezultă doar din strategiile și compromisurile politice complexe, realizate în favoarea promovării instituționalismului european sau a dezvoltării de noi politici instituționale, ci, mai

degrabă, rezultă din realizarea sau materializarea organismelor și instituțiilor europene importante, care au o confruntare dialectică între două modele de universalism, aflate în concurență: unul legat de definiția statului și de interesul general, întrupat în puterile sale suverane, independent de economia de piață și de statele membre și care își bazează competența pe construirea unei Europe bazate pe normele de drept, pe expertiza și controlul asupra pilonilor construcției instituționale; celălalt referindu-se mai degrabă la armonizarea cu noile elite internaționale și care nu întrușchipează, în mod particular, valorile europene comune și, cu atât mai puțin, conceptul de stat (*n.n.* suveran).

Relațiile care se stabilesc sau nu între instituțiile europene, întrucât acolo am identificat veriga cea mai slabă a analizei instituționale, constituie trecerea de la analiza statică a unei instituții la dinamica procesului de instituționalizare și la instituționalism.

Aici, apare dialectica analizei și faptul că fiecare individ nu poate fi „confiscat” de o singură instituție, ci de mai multe (familie, stat, întreprindere, Uniune etc.), fapt care poate genera contradicții.

Însă, tocmai aceste contradicții ale instituționalismului sunt cele care tind, în această etapă, să reconstruiască statutul juridic al instituțiilor și al relațiilor europene.

### NOTE:

1 Maurice Hauriou, un jurist și sociolog francez, ale cărui scrieri au modelat dreptul administrativ francez la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea, a predat drept public la Universitatea din Toulouse, din 1888, și drept constituțional, din 1920. A fost creatorul *teoriei instituției*.

2 Uniunea Europeană, în continuare „UE”.

3 James G. March, Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: the organisational basis of politics*, New York, The Free Press, 1989; S. Steinmo, K. Thelen, K. Longstreth (eds.), *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

4 J. March, J. Olsen, *op. cit.*, 1989, pp. 1, 17.

5 Curtea Europeană de Justiție, în continuare „CEJ”.

6 M. Hauriou, *La science sociale traditionnelle*, Larose, Paris, 1896, p. 98; (*n.n.* traducerea aparține autorului articolului).

7 Jacques Chevallier & Daniele Loschak, *Science administrative*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1978.

8 Jan-Erick Lane, Lane Ersson Staff, Svante O. Ersson, *The New Institutional Politics: Performance & Outcomes*, Taylor & Francis Group, Routledge, London & New York, 2000, pp. 26-28.



- 9 *Ibidem*.
- 10 *Ibidem*.
- 11 Hans Kelsen, *Théorie générale des normes*, traducerea în limba franceză realizată de O. Beaud, F. Malkani, Paris, P.U.F., Léviathan Collection, 1996.
- 12 *Ibidem*.
- 13 I. Muller, *La normativité corporative reconnue*, în M. Hecquard-Théron, *Le groupement et le droit: corporatisme, néo-corporatisme*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1996, p. 32 (traducerea aparține autorului articolului).
- 14 M. Hauriou, *Principes de droit public*, 2<sup>nd</sup> éd., Paris, Sirey, 1916, pp. vii-xx.
- 15 *Ibidem*, p. 78.
- 16 P. Lokiec, *Contract and Power. Essay on the transformations of Private Law and Contractual Relations*, A. Lyon-Caen, Paris, L.G.D.J., Private Law Library collection, 2004, p. 408.
- 17 Simon Bulmer, *Institutions and policy change in the European Communities: the case of merger control*, Public Administration, vol. 72, 1994.
- 18 Noțiunea de *adecvare (appropriateness)* se află în centrul demersului instituționalist și neoinstituționalist: „Noțiunea centrală este reprezentată de faptul că viața este organizată în jurul unor seturi de semnificații și practici comune care devin idei mai mult decât evidente”. J. March, J. Ūlsen, *Democrație și guvernare*, Macmillan, 1995, p. 30. (n.n. traducerea aparține autorului articolului).
- 19 Mark A. Pollack, *The new institutionalism and EC Governance: the promise and limits of institutional analysis*, Governance, vol. 9 (4), 1996, p. 445; (traducerea aparține autorului articolului).
- 20 *Ibidem*, p. 133.
- 21 A. Stone Sweet, J. Caporaso, „La Cour de Justice et l'intégration européenne”, *Revue française de science politique*, vol. 48 (2), April 1998.
- 22 Svein S. Andersen și Tom R. Burns, *The European Union and the Erosion of parliamentary Democracy: a Study of Post-parliamentary Governance*, in *The European Union: How Democratic is It?*, London, Sage, 1996.
- 23 Majone Giandomenico, *Regulating Europe*, London, Routledge, 1996.
- 24 Andrew Moravcsik, „In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 4, 2002, pp. 603-624.
- 25 Florence Deloche- Gaudetz, „Bruxelles-Philadelphie, D'Une Convention à l'autre”, *Critique Internationale*, no. 21, Presses de Sciences Politiques, 2003.
- 26 A. Stone Sweet, J. Caporaso, *op.cit.*, pp. 407, 411.
- 27 A. Smith, „The European Commission and the Structural Funds: towards a new model of action?”, *French Review of Political Science*, 46 (3), June 1996.
- 28 J. Checkel, *Social construction, institutional analysis and the study of European integration*, Communication at the European Consortium for Political Research Congress, Warwick, March 1998, pp. 4-5; (traducerea aparține autorului articolului).
- 29 *Ibidem*.
- 30 *Ibidem*.
- 31 M. Pollack, *op.cit.*, p. 454.
- 32 Ph. Schmitter, *Some alternatives for the future European political system and their implications for European public policies*, în Y. Meny, P. Mullerand, J.-L. Quermonne, *Les Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- 33 Expresia este folosită de K. Orren și S. Skowronek, doi așa-numiți „instituționaliști de sorginte istorică”, care nu studiază *per se* integrarea europeană, dar ajung la o concluzie salutară pentru acest domeniu de cercetare: „Avem mai degrabă straturi decât sisteme; mai degrabă disonanță decât armonie; mai degrabă conjuncturi decât regularități: acestea constituie punctele de pornire pentru un instituționalism cu adevărat nou”, în lucrarea *Order and time in institutional study*, în J. Farr, J. Dryzek, S. Leonard, (eds.), *Political science in history*, Research programs and political Traditions, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 317.
- 34 J. Lagroye, *Legitimation*, în M. Grawitz & J. Leca, (eds.), *Political Science Treaty*, pp. 399-402.
- 35 *Ibidem*, p. 402.
- 36 *Ibidem*, pp. 399-400.
- 37 Yannis Papadopoulos a subliniat că „legitimitatea pur autoreferențială a sistemelor (acțiunilor publice) nu este suficientă. Discursurile lor justificatoare sunt, de asemenea, adresate publicului extern, trebuind să se conformeze cu ceea ce fiecare sistem crede că reprezintă așteptările sale”. *Social Complexity and Public Policy*, Paris, Montchrétien, 1995, p. 49.
- 38 J. Lagroye, „On ne subit pas son rôle”, *Politix*, no. 38, 1997, p. 8.
- 39 *Ibidem*.
- 40 *Ibidem*.
- 41 După cum au remarcat unii specialiști, definiția conceptului de *rol*, folosit de autorii instituționaliști și neoinstituționaliști, nu este una puternică. A. Stone Sweet și W. Sandholtz, de exemplu, folosesc termenul *rol* doar pentru a descrie cine sunt „actorii”; A. Stone Sweet, W. Sandholtz, „European integration and supranational governance”, *European Journal of Public Policy*, vol. 4 (3), 1997, p. 310; A. Smith, *Elites without territory, the European Commissioners*, South Pole, No. 7, 1997.
- 42 Peter Hall este profesor la Krupp Foundation of European Studies, la Departamentul de Studii Guvernamentale de la Universitatea Harvard și la facultatea Minda de Gunzburg Center for European Studies.<sup>21</sup>

## BIBLIOGRAFIE

Andersen Svein S., Burns, Tom R., „The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: a study of Post-parliamentary Governance”, în *The European Union: How Democratic is It?*, London, Sage, 1996.

Bulmer S., „Institutions and policy change in the European Communities: the case of merger control”, *Public Administration*, vol. 72, 1994.

Checkel J., „Social construction, institutional analysis and the study of European integration”,

Communication at the European Consortium for Political Research Congress, Warwick, March 1998.

Chevallier J. & Loschak D., *Science administrative*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1978.

Deloche-Gaudez Florence, "Bruxelles-Philadelphie, D'une Convention à l'autre", Critique internationale, no. 21, *Presses de Sciences Politiques*, 2003.

Hauriou M., *La science sociale traditionnelle*, Paris, Larose, 1896.

Hauriou M., *Principes de droit public*, 2<sup>nd</sup> éd., Paris, Sirey, 1916.

Kelsen Hans, *Théorie générale des normes*, French translation by O. Beaud, F. Malkani, Paris, P.U.F., Léviathan Collection, 1996.

Lagroye J., *Legitimation*, in Grawitz M., Leca J. (eds.), *Political Science Treaty*.

Lagroye J., "On ne subit pas son rôle", *Politix*, no. 38, 1997.

Lane Jan-Erick, Ersson Staff Lane, Ersson Svante O., *The New Institutional Politics: Performance & Outcomes*, Taylor & Francis Group, Routledge, London & New York, 2000.

Lokiec P., *Contract and Power. Essay on the transformations of Private Law and Contractual Relations*, A. Lyon-Caen, Paris, L.G.D.J., Private Law Library collection, 2004.

Majone Giandomenico, *Regulating Europe*, London, Routledge, 1996.

March J. Olsen J., *Rediscovering Institutions: the organisational basis of politics*, New York, The Free Press, 1989; Steinmo S., Thelen K., Longstreth K. (eds.), *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

March J., Ülsen, J., *Democracy & Governance*, Macmillan, 1995.

Moravcsik Andrew, "In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 4, 2002.

Muller I., *La normativité corporative reconnue*, in M. Hecquard-Théron, *Le groupement et le droit: corporatisme, néo-corporatisme*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1996.

Orren K. and Skowronek S., *Order and time in institutional study*, in Farr J., Dryzek J., Leonard S. (eds.), *Political science in history*, Research programs and political Traditions, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

Papadopoulos Yannis, *Social Complexity and Public Policy*, Paris, Montchrétien, 1995.

Pollack M., "The new institutionalism and EC Governance: the promise and limits of institutional analysis", *Governance*, vol. 9 (4), September 1996.

Schmitter Ph., *Some alternatives for the future European political system and their implications for European public policies*, in Meny Y., Muller P. and Quermonne J.-L., *Les Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Smith A., "Elites without territory, the European Commissioners", *South Pole*, No. 7, 1997.

Smith A., *The European Commission and the Structural Funds: towards a new model of action?*, French Review of Political Science, 46 (3), June 1996.

Stone Sweet A. and Sandholtz W., "European integration and supranational governance", *European Journal of Public Policy*, vol. 4 (3), 1997.

Stone Sweet, A., Caporaso J., "La Cour de Justice et l'intégration européenne", *Revue française de science politique*, vol. 48 (2), April 1998.