

## Spre o Uniune Europeană mai deliberativă

### Towards a more deliberative European Union

---

Cosmin Țugui<sup>1</sup>

**Rezumat:** Edificarea și consolidarea unei democrații constituie procese cu o desfășurare perenă. Uniunea Europeană apare, în mod fundamental, drept o comunitate de valori asumate și promovate activ de către statele-membre. Dacă valorile transcend generații, formele de expresie ale acestora pot cunoaște variații în funcție de cadrul socio-politic. Esența democrației funcționale constă în cooperarea permanentă dintre stat și societate, bazată pe responsabilitate, încredere și sprijin reciproc. Pe acest fundal, numeroase studii realizate au arătat că, în prezent, cetățenii se simt eliminați sistematic din cadrul procesului decizional, deoarece practicile democratice tind să devină din ce în ce mai formale, rigide, iar instituțiile europene acționează în neconsultarea sau, uneori, chiar în ignorarea opiniilor exprimate în societate. Organele Uniunii trebuie să încurajeze angajamentul civic în toate formele sale, prin elaborarea unor condiții-cadru normative menite să trezească dorința individuală de implicare a fiecărui cetățean european. Democrația participativă poate fi combinată cu demarhia, reprezentând tragerea la sorți a unui grup de cetățeni investit cu putere decizională asupra unor chestiuni de interes major. Într-o epocă dominată de optimismul planificărilor raționale, procedurile democratice aleatorii pot contribui la consolidarea legitimității instituțiilor reprezentative și la reclădirea încrederii cetățenilor în clasa politică. Adițional necesității inerente de reformare ce poate fi constatată în fiecare stat-membru, la nivelul Uniunii intervine și problema majoră a euroscepticismului care poate fi combătută întocmai prin afirmarea mai sinceră și implementarea prin intermediul unor noi forme a valorilor înscrise în tratate.

**Cuvinte-chei:** demarhie; reprezentativitate; lotocrație; comunitate; implicare.

**Abstract:** Building and consolidating democracy are perennial processes. The European Union fundamentally appears as a community of values assumed and actively promoted by the member states. If values transcend generations, their forms of expression may vary depending on the socio-political framework. The essence of functional democracy lies in permanent cooperation between the state and society, based on responsibility, trust and mutual support. Having said that, numerous studies have shown that, at present, citizens feel systematically removed from the decision-making process, because democratic practices tend to become more and more formal, rigid, and European institutions act without asking for or, sometimes, even in ignoring the opinions expressed in society. The

---

<sup>1</sup> Student – Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, e-mail: cosmin.tugui.mail@gmail.com.

bodies of the Union must encourage civic engagement in all its forms, by developing normative framework conditions intended to encourage the individual desire for involvement of every European citizen. Participatory democracy can be combined with demarchy, representing the drawing of lots of a group of citizens invested with decision-making power on matters of major interest. In an age dominated by the optimism of rational planning, random democratic procedures can help strengthen the legitimacy of representative institutions and rebuild citizens' trust in the political class. In addition to the inherent need for reform that can be found in each member state, at the level of the Union there is also the major problem of Euroscepticism, which can be combated exactly by more sincerely affirming and implementing through new forms the values inscribed in the treaties.

**Key-words:** demarchy; representivity; lottocracy; community; engagement.

### Considerații introductive

Puterea, fie că ne referim la formele sale de manifestare sau la modul în care aceasta a evoluat de-a lungul epocilor istorice marcante pentru evoluția societății, trezește un interes deosebit de studiu transdisciplinar. În plan filosofic, puterea este asociată strict relațiilor sociale, având rolul de a structura și coordona principalele cadre de acțiune. În funcție de direcția în care aceasta este îndreptată, puterea poate fi tranzitivă, respectiv intransitivă. Max Weber definește puterea (tranzitivă) ca fiecare oportunitate ivită în cadrul relațiilor sociale de a transfera celorlalți propria voință, chiar în ciuda unei opoziții întâmpinate<sup>2</sup>. De partea cealaltă, dacă puterea se manifestă cu scopul coagulării unei comunități, discutăm despre forma intransitivă a acesteia. Hegel detaliază acest tip de putere și introduce conceptul reflexiv „*putere constitutivă*”, căruia îi conferă conotații social-politice<sup>3</sup>. Cristalizată la confluența dintre individual, ca formă autonomă de afirmare a omului în societate și general – consecință a interacțiunii umane, puterea constitutivă plasează statul la cel mai înalt nivel de moralitate, ca o entitate vie ce reunește voințele individuale și cea generală, considerate antagonice atunci când sunt manifestate simultan. Puterea intransitivă a comunității este, astfel, vie, organică și are un caracter constitutiv<sup>4</sup>.

În prezent, Uniunea Europeană este considerată principalul actor economic mondial: UE contribuie cu în jur de 35% din producția mondială și este, astfel, cel mai mare exportator de bunuri. Cele 27 de state acoperă cea mai mare parte din continentul european, iar populația acestora depășește cea a Statelor Unite ale Americii și Rusiei însumate. Contribuind cu 17% la economia mondială, UE reprezintă cea mai mare putere comercială de pe glob. Dacă luăm în considerare și comerțul intern, între statele membre, această cotă de participare crește la 25%. UE, prin statele membre, furnizează mai mult de jumătate din fondurile destinate asistenței pentru dezvoltare la nivel mondial. Astfel, o treime din ajutorul destinat

<sup>2</sup> Wessel J. S. (Hrsg.), Brodocz A., Herrmann D., Schmidt R., Schulz D., *Die Verfassung des Politischen*, Editura Springer VS, Wiesbaden, 2014, p. 303.

<sup>3</sup> *Idem*, p. 304.

<sup>4</sup> *Idem*, p. 305.

statelor din Orientul Mijlociu, precum și aproape 60% din resursele investite în dezvoltarea republicilor apărute după destrămarea URSS provin din statele Uniunii Europene. Uniunea dispune de cel mai mare procent de populație cu studii superioare, cercetarea se află, de asemenea, pe poziții de vârf, iar instituțiile europene concentrează resurse materiale și instituționale într-o proporție mai mare decât majoritatea statelor lumii<sup>5</sup>. Cu toate acestea însă, construcția europeană suferă o fractură între valorificarea potențialului și infrastructura politică, vizibilă în imposibilitatea coagulării cu adevărat eficiente a energiilor politice și în absența adesea a unei gândiri strategice cu impact mondial. Din acest considerent, diferiți analiști au caracterizat UE drept un *urias economic și pitic politic*<sup>6</sup>.

Fostul Președinte al Comisiei Europene, Jacques Delors, definea UE drept un *obiect politic neidentificat*<sup>7</sup>. Afirmția acestuia poate fi facil descifrată dacă urmărim evoluția Uniunii Europene atât în ceea ce privește arhitectura instituțională internă, cât și în planul reprezentării organizației pe plan extern.

În 2013, în cadrul unei prelegeri susținute la Universitatea Leuven (Belgia), gânditorul german contemporan Jürgen Habermas afirma că nu există o opinie publică europeană (*europäische Öffentlichkeit*), și, cu atât mai puțin, un sentiment de solidaritate între cetățenii europeni, întrucât Uniunea Europeană își datorează existența unui efort depus de elitele politice, care a beneficiat de un consens mai degrabă tacit din partea unor cetățeni mai mult sau mai puțin indiferenți, care se raportau la Uniune exclusiv prin prisma propriilor avantaje de natură economică<sup>8</sup>. Uniunea s-a legitimat, astfel, în ochii cetățenilor, în principal, în manieră *output*, adică prin intermediul rezultatelor atinse, și nu ca urmare a împlinirii unei voințe politice exprimate de către cetățenii statelor-membre<sup>9</sup>.

Asumarea de către cetățenii statelor membre a unei identități comune europene deposedează autoritățile statelor naționale de calitatea de intermediar în raport cu instituțiile Uniunii. Habermas schițează ideea așa-numitei duble apartenențe a individului<sup>10</sup>, care se raportează la sine ca parte a unei entități statale naționale – cetățean al statului național de origine, dar, totodată, și a unei entități supranaționale, de unde rezultă calitatea de cetățean european. Odată cu deschiderea sferelor de dezbatere am asista la o europenizare a domeniilor de interes, dar și a soluțiilor propuse. Pe modelul statelor naționale am fi martori la cristalizarea unei societăți civile europene, a cărei voință, însumând experiența politică a

---

<sup>5</sup> Anghel I. M., Silași G., Crăciunescu A. D., *Diplomația Uniunii Europene (și regulile acesteia)*, Editura Universul Juridic, București, 2015, pp. 390-391.

<sup>6</sup> Gaedtke J.-C., *Europäische Außenpolitik*, Verlag Ferdinand Schöningh, 2009, Paderborn, p. 182.

<sup>7</sup> Bandelow N. C., Bleek W. (Hrsg.), *Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, Wiesbaden, p. 45.

<sup>8</sup> Henning Ottmann H. (Hrsg.), Pavo Barisic P. (Hrsg.), *Deliberative Demokratie*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2015, Baden-Baden, p. 178.

<sup>9</sup> *Idem*, p. 179.

<sup>10</sup> *Idem*, p. 174.

cetățeni din toate statele-membre, transgresează cadrul delimitat de granițele naționale consfințite de tratate în secolele precedente<sup>11</sup>.

Ațiunea externă și diplomația UE exced tiparul unei organizații interguvernamentale. UE constituie, ca organizație internațională, o comunitate de valori (*Wertegemeinschaft*), o uniune integratoare, suprastatală, cu competențe extinse și atribute de guvernare de anvergură (legiferare, dispunerea de măsuri obligatoriu aplicabile și, inclusiv, stabilirea de sancțiuni corespunzătoare nerespectării acestora), prin instituții proprii. Uniunea a dezvoltat un veritabil *regim internațional* bazat pe principii (democrația, statul de drept, garantarea drepturilor fundamentale), programe și norme stabilite între statele membre (*governance with government*<sup>12</sup>), și care reglementează *inter alia* procedura decizională, conduita statelor-membre, incluzând sancțiunile asociate încălcării unor prevederi fundamentale înscrise în tratatele constitutive. Integrarea europeană („*procesul de creare a unei uniuni tot mai profunde*”) presupune simultan extinderea atribuțiilor Uniunii, în defavoarea structurilor statale naționale care cedează din atribuțiile proprii suveranității, sub forma unor competențe dobândite astfel de instituțiile europene.

Caracteristică pentru democrațiile moderne este legitimarea prin intermediul alegerilor, în cadrul cărora cetățenii au dreptul să-și exprime opțiunile referitoare la persoanele care să-i reprezinte în cercurile de putere. În această situație se impune o nuanțare: legitimitatea conferită de alegeri nu se răsfrânge asupra rezultatului substanțial – câștigătorul acestora, ci asupra procesului propriu-zis. Prin intermediul alegerilor, candidaților le este validat (sau nu) de către cetățeni mandatul pe care aceștia se angajează să-l ducă la îndeplinire pe durata exercitării funcției pentru care aceștia au ales să candideze. Cu toate acestea, rezultatul alegerilor este considerat legitim inclusiv în situația în care câștigătorul își dezamăgește ulterior electoratul<sup>13</sup>. Acest sistem consacrat de accedere la putere prezintă avantaje și dezavantaje multiple, a căror analiză se impune, dacă este să avem în vedere permanenta dinamică socială care presupune o continuă adaptare a structurilor democratice existente și poate chiar o timidă resemnificare a unor concepte consacrate de-a lungul istoriei.

Alegerile au devenit o componentă subînțeleasă a democrației din prezent, ceea ce, în mod eronat, ne face să reducem un concept atât de complex la majorități, procente și scrutine electorale periodice. De-a lungul istoriei, selecția conducătorilor s-a realizat și pe diverse alte căi, precum ordinea succesorală, cooptarea, concursul, potența financiară sau hazardul. Alegerile au fost preferate datorită componentei epistemice și de legitimare, care asigurau, totodată, un cadru considerat echitabil și în care toți jucătorii beneficiau de aceleași reguli. O justificare

<sup>11</sup> Frisch A., „Das Potenzial deliberativer Demokratietheorie für die Konzeptionalisierung von Demokratie in der Europäischen Union.” în *ZPol Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Nomos Verlag, Duisburg, 2007, pp. 711-733.

<sup>12</sup> *Idem*, p. 175.

<sup>13</sup> A se vedea, Behnke J., *Wozu Wahlen?* în *Kursbuch*, vol. 174, 49/2013, Nomos Verlag, Hamburg, 2021, p. 10, doi.org/10.5771/0023-5652-2013-174.

pentru utilizarea regulii majorității este dată de teorema marchizului Condorcet, conform căreia probabilitatea relativă ca un grup de votanți să ia decizia corectă prin vot majoritar crește direct proporțional cu numărul membrilor grupului, cu condiția ca posibilitatea în cazul fiecărui votant de a lua decizia corectă să fie de peste 50%. În cazul în care această din urmă condiție nu este îndeplinită, de exemplu, ca urmare a prezentării denaturate a realității de către candidați, probabilitatea crește în sensul adoptării deciziei greșite<sup>14</sup>.

Ca aplicare a regulii majorității în procesul de adoptare a unor decizii, se cuvine să admitem că o soluție la o problemă de interes general, susținută de o majoritate nu este în mod necesar și obligatoriu corectă și imparțială, întrucât o majoritate poate alege să ignore complet interesele minorității. În acest fel, democrația majoritară apare drept un mecanism arhetipal de luare a unor decizii profund părtinitoare<sup>15</sup>. Dacă participanții la o dezbatere vizează inițial să obțină consensul unanim, iar discuția ajunge astfel într-un impas, se trece, de obicei, la votul cu majoritate, nu fiindcă asistăm la imposibilitatea adoptării unei decizii cu unanimitate (care ar însemna, cu alte cuvinte, o decizie în favoarea menținerii status quo-ului existent), ci fiindcă se impune ca o decizie eficace să fie adoptată într-un anume interval de timp determinat<sup>16</sup>.

Astfel, democrația actuală, asemeni oricărui produs al interacțiunii interumane, ne furnizează, pe lângă numeroasele satisfacții și reușite trăite colectiv, și o serie de decepții, dezamăgiri, cercetate de numeroși teoreticieni. Istoricul belgian David Van Reybrouck sintetizează disfuncționalitățile democrației prezentului în conceptul „*Demokratiemüdigkeitssyndrom*” („*Sindromul democrației obosite*”)<sup>17</sup>, identificând ca principale trăsături ale aceste „*oboseli*” deficitul de legitimitate și eficiență, cauzate de structura rigidă a aparatului legislativ, care împiedică votarea rapidă a legilor sau implementarea imediată a unor proiecte majore de infrastructură.

Democrația reprezentativă devine vulnerabilă în momentul când cel care reprezintă voința unui grup alege să militeze, în fapt, pentru propriile interese, în defavoarea celor exprimate anterior de către membrii grupului reprezentat. Dar păstrând modelul actual bazat pe alegeri, am putea considera scrutinele electorale ca fiind acel punct temporal definit, care impune adoptarea unor decizii – exprimarea voinței prin intermediul votului, iar perioada legislaturii ca o prelungire a dezbaterilor desfășurate, prin implementarea celor enunțate anterior<sup>18</sup>.

Profesorul german de drept constituțional Hans Herbert von Arnim, critic al sistemului pluralist, analizează aceeași problemă din perspectiva alegătorilor și vorbește despre fenomenul devenit din ce în ce mai pregnant al desolidarizării la

---

<sup>14</sup> *Idem*, p. 12.

<sup>15</sup> Nino C. S., *The Constitution of Deliberative Democracy*, Yale University Press, New Haven & London, 1996, p. 117.

<sup>16</sup> *Idem*, pp. 117-119.

<sup>17</sup> Van Reybrouck D., *Gegen Wahlen: warum Abstimmen nicht demokratisch ist.*, Wallstein Verlag, Göttingen, 2016, pp. 24-26.

<sup>18</sup> Nino C. S., *op. cit.*, p. 165.

urne, care se accentuează în Europa de Vest încă din primii ani ai perioadei postbelice<sup>19</sup>, dublat de scăderea încrederii în instituțiile statului și a numărului cetățenilor care decid să devină membri activi ai unui partid. Privitor la partidele politice, profesorul consideră că acestea tind să se conserve în prezent asemeni unor grupări minoritare oligarhice, în care posibilitatea de ascensiune este limitată, noilor membri fiindu-le rezervat un adevărat „*tur al bouli*”<sup>20</sup> („*Ochsentour*”), până în punctul desăvârșirii carierei politice.

O posibilă cauză a acestor fenomene poate fi reprezentată de faptul că practicile democratice tind să capete un caracter formal, iar cetățeanul se simte eliminat sistematic din cadrul procesului decizional. Politologul german Hubertus Buchstein, citându-l pe sociologul german Hartmut Rosa, autor al teoriei rezonanței, transpune concepția acestuia în planul democrației actuale și consideră astfel ca necesară consolidarea la nivel colectiv a așa-numitei „*convingeri de autoeficacitate*” în rândul cetățenilor<sup>21</sup>, prin configurarea unui „*spațiu politic de rezonanță*”<sup>22</sup> în care vocea societății civile să poată fi auzită direct, dar într-un cadru instituțional, organizat, nu precum în cadrul mișcărilor spontane de protest.

Această înstrăinare insurmontabilă între oamenii de rând, pe de o parte, și instituțiile și structurile existente la nivelul Uniunii, de cealaltă parte, poate fi depășită prin consfințirea în plan instituțional a experienței de autoeficacitate, reprezentând, cu alte cuvinte, creșterea gradului de implicare directă a cetățenilor în elaborarea și adoptarea deciziilor, încredințate anterior aproape în exclusivitate factorilor politici. O soluție originală de realizare a acestei experiențe constă în combinarea a două concepții referitoare la democrație, care ocupă un loc aparent marginal în studiile realizate în prezent: teoria deliberativă/ participativă a democrației, respectiv teoria aleatorie a democrației.

Participarea și deliberarea sunt două concepte distincte care se înscriu în ramuri diferite, chiar dacă ambele, asociate democrației, au scopul de a remedia diferite deficiențe ale sistemului reprezentativ. Astfel, democrația participativă pune accentul pe efectele concrete pe care consultările le au cu privire la ordinea juridică sau organizarea comunității. Probabil domeniul în care această formă de democrație este cel mai mult exploatată este protecția mediului, fiindcă mare parte dintre dezbaterile contemporane reunesc interese contrare cu privire la mediu, respectiv obiective economice, care trebuie armonizate prin crearea unei baze comune de dialog continuu.

Esența normativă a conceptului de democrație deliberativă, susține Habermas, se referă la autodeterminarea unei comunități juridice – o asociere de

<sup>19</sup> Spre exemplificare este luată mișcarea *Ohne-mich-Haltung* care milita pentru un individ centrat pe viața sa personală, fără vreo implicare concretă a acestuia în societate.

<sup>20</sup> Von Arnim H. H., *Volksparteien ohne Volk: Das Versagen der Politik*, C. Bertelsmann Verlag, München, 2009, p. 51.

<sup>21</sup> A se vedea, Buchstein H., *Demokratie und politische Selbstwirksamkeit* în *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, vol. 31, nr. 3/2020, De Gruyter Oldenbourg, Wiesbaden, 2018, <https://doi.org/10.1515/fjsb-2018-0011>, p. 95

<sup>22</sup> *Ibidem*.

indivizi egali și liberi, a căror coeziune se bazează pe existența unei amenințări exterioare, dar și a unei înțelegeri asumate și motivate rațional de către membrii comunității<sup>23</sup>. În concepția filosofului american John Rawls, deliberările pot avea valoare epistemică sau constitutivă. Pentru ca o deliberare să dobândească valoare constitutivă este necesară îndeplinirea cumulativă a cinci condiții. În primul rând, toate părțile interesate trebuie să participe la discuții și la adoptarea deciziei. În plus, participarea are drept premisă egalitatea și absența oricărei forme de constrângere. Părțile trebuie să fie capabile să-și exprime interesele și să le justifice pe baza unor argumente valide. În ceea ce privește dimensiunea grupului, aceasta trebuie să fie adecvată maximizării probabilității de a ajunge la o decizie corectă. În fine, participanții nu trebuie să se lase pradă prejudecăților și resentimentelor determinate de impulsurile afective<sup>24</sup>.

Cele două concepții reflectă, în fapt, o abordare oarecum idealistă, mai ales dacă avem în vedere implementarea unor practici democratice deliberative la nivel supranațional. În mod evident, articularea intereselor a milioane de cetățeni europeni, prin apelul la valori și principii poate deveni problematică din perspectiva resurselor necesare. Tocmai de aceea se impune ancorarea acestor două concepții în realitatea pragmatică. Astfel, includerea generică a tuturor celor afectați în cadrul procesului decizional poate deveni irelevantă, incoerentă și ineficientă, întrucât majoritatea cetățenilor nu posedă cunoștințele necesare, opinii proprii (și poate nici măcar interesul substanțial) pentru problemele invocate în dezbateri. În cazul majorității domeniilor care interferează direct cu procesul de *governance*, numărul persoanelor cu adevărat calificate nu va fi niciodată prea mare, în realitate. Participarea și deliberarea depline pot deveni astfel nepractice și chiar indezirabile, deoarece, fără o informare prealabilă temeinică, dezbaterile purtate pot deveni ușor desuete. Chiar dacă democrația deliberativă este de natură a trezi interesul și a crește gradul de implicare civică, riscul de a se întâmpla exact contrariul nu poate fi, de asemenea, neglijat: expunerea permanentă a cetățenilor la opinii divergente poate conduce, în final, către o stare generală de apatie și indiferență. În fine, cu atât cu cât participă la deliberări mai multe persoane, se consideră că dezbaterile tind să piardă din eficiență, iar conținutul practic al argumentelor să aibă de suferit<sup>25</sup>.

În acest context, soluția optimă, în concepția prof. Emilia Korkea-aho, ar presupune reglementarea unei așa-numite *deliberări iterative (iterated deliberation)*<sup>26</sup>, care are la bază dialogul dintre instituțiile politice și organele participativ-deliberative (de exemplu, adunări, forumuri cetățenești, sindicate, organizații non-guvernamentale), alcătuite dintr-un număr rezonabil de membri selectați pe baza interesului, competenței etc. Procedura prevede înaintarea de către organul politic a unui proiect de act normativ. După examinare, organul

<sup>23</sup> Henning Ottmann H. (Hrsg.), Pavo Barisic P. (Hrsg.), *op. cit.*, p. 169.

<sup>24</sup> Nino C. S., *op. cit.*, pp. 107-110.

<sup>25</sup> Korkea-aho E., *Adjudicating New Governance. Deliberative democracy in the European Union*, Editura Routledge, 2015, New York, p. 41.

<sup>26</sup> *Idem*, pp. 69-73.

deliberativ este obligat să returneze o versiune revizuită și îmbunătățită a proiectului. Elementul central al acestei deliberări iterative este tocmai repetarea „în buclă” a acestui schimbului, incluzând, pe parcurs, și alți actori decât cei enumerați anterior, iar ideea este ca proiectul final trimis de către Comisie Parlamentului spre adoptare să reflecte *in integrum* recomandările înscrise de către actorii deliberanți. Democrația deliberativă se fundamentează, așadar, pe principiul justificării reciproce a propriei poziții prin apelul la argumente raționale, care implică, în fapt, o evaluare repetată *inter partes* (*peer review*)<sup>27</sup>. Astfel, participanții la dezbateri identifică o problemă comună pe care încearcă să o rezolve prin schimbul de argumente, iar ulterior supun acele argumente unei forme de control exterior, inclusiv pe cale judiciară, dacă se dovedește necesar.

Democrația aleatorie (*demarhia*) presupune, pe de o parte, atribuirea funcțiilor de decizie la nivelul statului prin intermediul tragerii la sorți, iar, de cealaltă parte, poate fi aplicată în cadrul procesului de selecție a membrilor adunărilor deliberative/ participative, convocate de către instituțiile europene<sup>28</sup>. Adjectivul „*aleatoriu*” este derivat din termenul latinesc „*alea*” care se traduce prin zar sau risc. La o primă vedere, într-o epocă dominată de optimismul planificărilor raționale și în care deciziile sunt luate pe baza argumentelor științifice, revenirea la practica tragerii la sorți ar putea fi considerată un adevărat afront la adresa a tot ceea ce se fundamentează pe ideea de rațiune, dreptate, justiție. Cu toate acestea însă, tragerea la sorți este imparțială și protejează imaginea celor implicați. Fiecare tragere la sorți constituie un punct atemporal, independent de istorie și experiență. Aceasta scutește desfășurarea unor negocieri interminabile și, mai ales, elimină constrângerea părților de a ajunge la un consens. Pe lângă aceasta, lozul previne apariția unor constelații de putere sau situațiile în care una dintre părți ajunge să exercite o influență nedorită asupra celorlalți. Pe baza unui cadru și a unei liste de opțiuni întocmite anterior, tragerea la sorți instaurează o formă de egalitate radicală și transferă povara deciziei finale la un nivel superior, care excede câmpului de acțiune al părților implicate<sup>29</sup>.

## 1. Democrația deliberativă la nivelul Uniunii

Dr. Emilia Korkea-aho, profesor de drept european în cadrul Universității Finlandei de Est identifică trei trăsături fundamentale ale democrației deliberative, pe baza calităților care califică o discuție obișnuită ca fiind o dezbateri. În primul rând, intervine cerința de motivare a argumentelor (*reason-giving requirement*)<sup>30</sup>, care conduce, inițial, către o mai bună înțelegere a rațiunii dezacordurilor existente și, ulterior, către adoptarea unei decizii fundamentate pe o înțelegere superioară asupra faptelor. Orice decizie adoptată trebuie să se bazeze pe motive care pot fi

<sup>27</sup> *Idem*, p. 41.

<sup>28</sup> Sintomer Y., *Das demokratische Experiment*, Editura Springer VS, Wiesbaden, 2016, pp. 32-34.

<sup>29</sup> *Idem*, pp. 98-99.

<sup>30</sup> Korkea-aho E., *op. cit.*, pp. 53-55.



justificate în raport cu persoanele cărora le va fi impusă acea decizie. Motivele nu trebuie să se rezume doar la elemente principale sau de procedură, ci trebuie să urmărească inclusiv aplicarea concretă a normei la cazuri particulare. De asemenea, motivele trebuie să fie general accesibile (exprimate public, iar conținutul de fond să fie înțeles de toți cetățenii, ceea ce include și posibilitatea de a ridica obiecții de conținut), respectiv reciproc acceptabile (să contribuie la identificarea unei soluții echitabile, care să nu poată fi respinsă de niciuna dintre părți în mod rezonabil).

În al doilea rând intervine abordarea orientată către rezolvarea problemei (*problem-solving orientation*)<sup>31</sup>. Dezbateră constituie o activitate intenționată. Astfel, dacă o decizie se impune a fi luată în mod deliberativ, aceasta înseamnă că deliberanții sunt motivați să abordeze o anumită problemă și datorită faptului că rezultatele respectivelor discuții vor avea produse efecte în privința unor acțiuni ulterioare. De principiu, rezolvarea problemelor implică ajungerea la un consens, însă ideea de consens a fost interpretată diferit de teoreticieni: fie o formă de consens total asupra normei ce se impune a fi adoptată, fie un consens parțial doar cu privire la definirea problemei, implicațiile acesteia și/ sau determinarea modului în care ar trebui abordată. De asemenea, există și așa-numitul consens de suprafață care are la bază neinformarea sau o informare deficitară și care intervine în situațiile în care argumentele/ soluțiile deliberanților tind artificial să converge, întrucât analiza problemei s-a fundamentat, mai degrabă, pe baza unei percepții comune asupra fondului problemei sau a utilizării unor informații comune, larg răspândite. Această orientare către rezolvarea unei probleme, dedusă empiric, este strâns legată de evoluția dreptului european, întrucât legislația europeană nu poate fi considerată o finalitate în sine, ci, mai degrabă, *the beginning of a long and slow process involving successively lower levels of governance*<sup>32</sup>. Privind strict situația statelor membre, se poate afirma că probabilitatea de a ajunge la consens evoluează invers proporțional cu numărul de state implicate.

În al treilea rând, participarea receptivă (*responsive participation*)<sup>33</sup> garantează, pe de o parte, cetățeni mai informați și o rotație a argumentelor invocate și cântărite comparativ, dar, de partea cealaltă, ar trebui să sublinieze obligativitatea impusă factorilor de decizie de a considera cele expuse în cadrul dezbaterilor.

### **1.1. Aplicații ale teoriei deliberative (Regulamentul REACH)**

Implementarea unor practici democratice deliberative la nivelul Uniunii poate fi exemplificată prin intermediul dezbaterilor întinse pe durata a aproximativ șapte ani, care au precedat adoptarea regulamentului REACH (nr. 1907/2006) cu privire la înregistrarea (Registration), evaluarea (Evaluation), autorizarea (Authorization) și restricționarea (Restriction) substanțelor chimice (REACH),

---

<sup>31</sup> *Idem*, pp. 58-60.

<sup>32</sup> Baber W. F. and Bartlett R. V., *Global Democracy and Sustainable Jurisprudence: Deliberative Environmental Law*, MIT Press, Cambridge, 2009, p. 98.

<sup>33</sup> Korkea-aho E., *op. cit.*, pp. 63-66.

respectiv înființarea Agenției Europene pentru Produse Chimice (ECHA)<sup>34</sup>. Cuprinzând peste 800 de pagini și fiind considerat cel mai complex act legislativ din istoria Uniunii, la momentul adoptării (18 decembrie 2006), actul consolidează și perfecționează un sistem normativ coerent, integrat, în care este detaliată politica Uniunii referitoare la substanțele chimice, ce nu se rezumă exclusiv la considerente economice, ci, accentuează mai ales interesele de mediu și protecția consumatorilor europeni. Inclusiv în prezent, prevederile regulamentului cu privire la substanțele chimice sunt considerate ca fiind cele mai stricte în materie de pe întreg globul<sup>35</sup>.

Regulamentul consolidează, întrucât discuțiile, declanșate la inițiativa statelor scandinave și a Țărilor de Jos, au pornit inițial de la directiva Consiliului CEE nr. 67/548, din 1981 care statua asupra ajustării adoptării actelor cu putere de lege și a actelor administrative referitoare la clasificarea, ambalarea și etichetarea substanțelor periculoase. Directiva prevedea obligativitatea producătorilor de substanțe chimice de a testa, verificând și înregistrând eventualele pericole, noile produse înainte de a le introduce pe piață. În practică însă, erau vădit avantajate interesele agenților economici, întrucât, se menționează în preambulul Regulamentului, din 1981, fuseseră înregistrate oficial doar 2.500 de substanțe chimice, pe lângă cele 30.000 de substanțe existente. Marea majoritate a acestor substanțe nu fuseseră supuse anterior unei evaluări corespunzătoare, care presupunea înregistrarea cuprinzătoare a pericolelor<sup>36</sup>.

În iunie 1999, formațiunea Mediu (ENV) a Consiliului UE i-a transmis Comisiei să înainteze o propunere legislativă în acest sens. Încă de la începutul anului Comisia a organizat numeroase workshop-uri cu scopul de a consulta mediul de afaceri și de a face cunoscute intențiile Uniunii cu privire la regimul substanțelor chimice. Pe baza acestor dezbateri, Comisia a adoptat în februarie 2001 o carte albă cuprinzând obiectivele fundamentale ale politicii UE în materie de substanțe chimice. Pe parcursul următorilor doi ani a fost continuată faza de consultări cu rol epistemic în forma unor conferințe, audieri publice, dar și a unei dezbateri online maraton pe parcursul a opt săptămâni, în vara anului 2003, care a culminat cu întocmirea unor evaluări de impact<sup>37</sup>.

Dezbaterile cu privire la adoptarea acestui regulament s-au înscris în cadrul unei tendințe mai ample a Comisiei de încurajare a participării și dialogului concretizate prin adoptarea și publicarea, în anul 2000, a unei *discussion paper* intitulate *The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership*<sup>38</sup>, care a fost completată de un comunicat publicat în 2002 intitulat *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and*

<sup>34</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1683458152194&uri=CELEX%3A32006R1907>. Accesat la data: 4.05.2023.

<sup>35</sup> Korkea-aho E., *op. cit.*, pp. 114-115.

<sup>36</sup> Take I (Hrsg.), *Legitimes Regieren jenseits des Nationalstaates*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2009, Baden-Baden, p. 204.

<sup>37</sup> *Idem*, p. 205.

<sup>38</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0011>. Accesat la data: 4.05.2023.

*minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*<sup>39</sup>. Faza finală a deliberărilor a avut loc în octombrie 2003, când, în baza procedurii de codecizie, Comisia a transmis Parlamentului European prima versiune a proiectului. După îndelungi dezbateri, obiecții substanțiale și întârzieri procedurale, PE a adoptat în primă lectură, o versiune amendată semnificativ, în noiembrie 2005, ce a fost transmisă Consiliului UE. În decursul doar al unei singure luni calendaristice, membrii Consiliului au reușit să ajungă la acord politic asupra proiectului REACH. Ultima etapă, a celei de-a doua lecturi în Parlament, a fost finalizată cu adoptarea actului în octombrie 2006<sup>40</sup>.

Analiza fazei de consultări ne permite să extragem o serie de concluzii cu privire la modul în care atât societatea civilă, reunită în diverse organizații, cât și agenții economici au înțeles să se poziționeze în raport cu necesitatea adoptării actului și conținutul acestuia. Succesivele sesiuni de informare au adus laolaltă numeroși actori economici – *Cei patru mari* (*Die großen Vier* - E.ON, RWE, EnBW și Vattenfall), European Association of Chemical Distributors (FECC) sau asociații de mediu – Greenpeace, Fundația Mondială a Naturii (WWF – World Wide Fund for Nature), Prietenii Pământului (FoE - Friends of the Earth), precum și grupuri de lobby – BusinessEurope, European Chemical Industry Council (Cefic)<sup>41</sup>.

În continuarea acestor consultări au fost create două platforme – CONECCS (*Consultation, the European Commission and Civil Society*), respectiv IPM (*Interactive Policy-Making*). CONECCS a fost o platformă publică care facilita înregistrarea organizațiilor non-guvernamentale din toate domeniile, pentru a deveni vizibile în raport cu deliberările organizate de Comisia Europeană. În ceea ce privește proiectul REACH, s-au înscris 137 de organizații de mediu care își exprimaseră astfel interesul de a participa la procesul de consultări formale și structurate organizat de Comisie<sup>42</sup>.

Platforma IPM a fost un instrument destul de original, întrucât era alcătuit din două componente: o bază de date pentru feedback-uri, respectiv un mecanism pentru consultări online. Comisia posta pe această platformă diverse proiecte legislative sau inițiative politice (cărți albe sau verzi) pentru un anumit interval de timp, cărora le era asociat câte un formular predefinit pe care cei interesați (uneori, puteau avea acces doar anumiți actori economici invitați) puteau să îl completeze. În cazul regulamentului REACH, platforma a făcut posibilă sesiunea de consultări online, iar, pe lângă aceasta, a fost publicat și un chestionar care, chiar dacă atenua cadrul unei dezbateri obișnuite din cadrul căreia se puteau desprinde de la sine o serie de idei cu grad de generalitate cu privire la obiectivele urmărite de fiecare tabără, conținea totuși o serie de întrebări cu privire interesele socio-economice și

---

<sup>39</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52002DC0704>. Accesat la data: 4.05.2023

<sup>40</sup> Take I (Hrsg.), *op. cit.*, p. 206.

<sup>41</sup> Kohler-Koch B., Quittkat C., *Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance*, Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main, 2011, pp. 154-156.

<sup>42</sup> Take I (Hrsg.), *op. cit.*, pp. 205-206.

de mediu ce se aflau „în joc”<sup>43</sup>. Au fost înregistrate aproximativ 6400 de opinii, cele mai multe din partea unor întreprinderi de dimensiuni mai reduse, care au fost considerate la momentul redactării regulamentului. Chiar dacă sesiunile online de consultări au mai fost organizate și cu prilejul adoptării altor acte normative, cele două platforme de e-Governance au devenit inactive, întrucât au rămas necunoscute atât pentru numeroase organizații non-guvernamentale, cât chiar și în interiorul aparatului birocratic al Uniunii Europene<sup>44</sup>.

În timp ce principalii actori economici se bazează, mai degrabă, pe stabilirea unor contacte informale în cadrul instituțiilor, articulându-și interesele în cercuri mai restrânse, organizațiile societății civile de mediu/ protecție a consumatorilor obișnuiau să câștige vizibilitate, susținându-și vocal pozițiile și încercând să sensibilizeze opinia publică prin acapararea discursului. În discuțiile politice, în ciuda declarațiilor publice, chestiunile economice cu privire la concurență, schimbări pe piață au prevalat în fața celor referitoare la mediu. Discuțiile s-au desfășurat în contradictoriu în cea mai mare parte a timpului, însă beneficiul acestor practici deliberative nu rezidă neapărat în găsirea unui consens, ci în schimbul continuu de argumente și contracararea de către cealaltă parte a celor expuse anterior tabăra adversă. Fervoarea de argumentare de care au dat dovadă organizațiile de mediu contrasta astfel cu îndârjirea, rigiditatea concernelor de a-și susține interesele economice.

Întregul proces deliberativ care a precedat adoptarea regulamentului REACH s-a constituit ca un amestec de consultări formale, care au vizat mai ales aspecte tehnice, și întâlniri participative informale, în cadrul cărora a devenit vizibilă o ușoară asimetrie în capacitatea de a influența decisiv factorul politic, în detrimentul actorilor de mediu, aflați, totodată, în inferioritate numerică. Posibilitatea a stabili și a menține un contact strâns cu instituțiile europene presupune un efort financiar și logistic, pe care asociațiile de mediu non-profit și-l pot permite cu greu în comparație cu giganții economici<sup>45</sup>.

### **1.2. Instituționalizarea modelului democratic deliberativ**

Dezbaterea există și este promovată deja la nivelul UE, însă infrastructura instituțională nu a reușit să țină pasul cu intensitatea răspândirii discursului participativ. Instituțiile europene trebuie să creeze un cadru legislativ coerent și adecvat aplicării mai frecvente a unor modele de participare deliberativă, prin intermediul cărora să fie facilitat tuturor actorilor interesați din societatea civilă accesul cât mai larg și inclusiv la informații, dezbateri, conferind, totodată, un plus de transparență procesului decizional aflat în seama mediului politic (dimensiunea *input*). În acest context, intervine un paradox, întrucât instituționalizarea modelului democrației deliberative demonstrează tocmai faptul că ceea ce individualizează practicile democratice deliberative în raport cu celelalte modele democratice este

<sup>43</sup> Kohler-Koch B., Quittkat C., *op. cit.*, pp. 151-154

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> Take I (Hrsg.), *op. cit.*, p. 11.

posibilitatea largă de aplicare a acestora, care nu se limitează în raport cu vreun anume tip de instituție (de exemplu, ideea de dezbatere este asociată în democrațiile reprezentative cu adunările legislative)<sup>46</sup>.

În plan concret, reglementarea accesului mai larg presupune îmbinarea unor modificări în plan juridico-procedural la nivel instituțional, precum și alocarea unor resurse financiare suplimentare la nivelul Uniunii în scopul susținerii într-o manieră pe cât posibil de unitară și structurată proiectele participative existente și inițierea altora noi. Astfel de modificări ar putea include, de exemplu, reglementarea mai clară a schimbului permanent de feedback-uri între asociațiile implicate sau între asociații și instituțiile europene, în privința variantelor succesive propuse pentru implementarea unui anumit proiect – *obligația de argumentare și justificare reciprocă, iterativă și publică*<sup>47</sup>. De asemenea, devine cel puțin interesantă în perspectivă introducerea posibilității de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene, respectiv a instituției Ombudsman-ului cu privire la existența unor eventuale încălcări ale dreptului la participare de care ar trebui să beneficieze un anumit subiect de drept într-o anumită cauză<sup>48</sup>. În fine, s-ar impune, de asemenea, eliminarea vulnerabilităților existente prin crearea unui cadru legal mai explicit care să statueze asupra limitelor în interiorul cărora pot avea loc intervențiile grupurilor de lobby, coroborat cu obligativitatea publicității acestor intervenții, respectiv a declarării de către funcționarii Uniunii a eventualelor contacte stabilite cu astfel de grupuri<sup>49</sup>. Toate aceste măsuri enunțate ar fi de natură a elimina (sau, cel puțin, a reduce în frecvență) practicile de tip rent-seeking, prezente, mai ales, în rândul grupurilor constituite informal sau profund birocratice. În plus, s-ar forma un mediu mai inclusiv, propice răspândirii unor idei inovatoare, care pot influența direct măsurile adoptate. Implementarea modelelor de participare deliberativă ar putea ridica probleme în privința vitezei de adoptare a unor acte normative. Cu toate acestea însă, instituțiile, în speță Comisia, ar putea impune intervale cu privire la perioada de consultări. De asemenea, în privința schimbului reciproc de argumente și a justificării propriilor poziții, această practică repetitivă ar putea fi restrânsă la un număr anumit de ori în care este aplicată. În cadrul acestor dezbateri, Comisia se dovedește esențială, întrucât aceasta acționează ca mediator între reprezentanții societății civile și celelalte grupuri de interese cu interese adesea divergente. Astfel, pe baza sintetizării, ajustării și corelării argumentelor deduse ca urmare a dezbaterilor, discuțiilor in-/formale, Comisia ar putea întocmi propunerea legislativă ce urmează a fi trimisă Parlamentului<sup>50</sup>.

În ceea ce privește aplicarea dreptului existent, forma de *new governance*, cuprinzând inclusiv practicile deliberative implementate deja, s-a dezvoltat *praeter legem*, deci în afara cadrelor delimitate de legislația creată inițial pentru a servi democrației reprezentative. De aceea, integrarea legislativă, în planul dreptului

---

<sup>46</sup> *Idem*, p. 203.

<sup>47</sup> *Idem*, p. 199.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> *Idem*, pp. 201-202

<sup>50</sup> *Idem*, p. 200.

europăan constituțional sau administrativ existent, a noilor practici și interpretarea juridică a intervențiilor noilor actori, deveniți brusc activ implicați în procesul de adoptare a deciziilor pot constitui o provocare pentru practicienii dreptului obișnuiți, în mod tradițional, ca unele domenii să capete caracter peren, fiind ferite de eventualele interferențe distructive din exterior.

## 2. Demarhia la scară europeană

Problema integrării europene a stat permanent sub semnul unei dezbateri care a coagulat curente de opinie distincte, chiar antagonice. De la păreri care susțin că această integrare ar fi devenit deja mult prea „profundă”, la afirmații care demonstrează exact contrariul. Această chestiune este dublată și de constatările relativ recente, desprinse din diverse sondaje realizate la nivelul statelor membre, conform cărora Uniunea suferă, în prezent, de un deficit central de democrație, încurajat, printre altele, și de tendința de copiere a modelului de administrație al statelor naționale, care vine, la rândul său, cu o serie de dezavantaje.

Profesorul german Armin Schäfer identifică patru tabere distincte asupra modului în care poate fi corectat acest deficit de democrație: optimiștii, pesimiștii, apologeții și fataliștii, analizând fiecare perspectivă prin evidențierea a două aspect comune: democratizarea și reforma instituțională. Astfel, dacă optimiștii consideră democratizarea Uniunii și armonizarea instituțională ca o țintă dezirabilă, fataliștii sunt de părere că o democratizare a UE i-ar afecta în mod decisiv stabilitatea, ceea ce nu este de dorit. Pesimiștii susțin că o democratizare ar fi de dorit, însă nu este posibilă, întrucât nu există (încă) o identitate și o solidaritate europeană comună, în timp ce apologeții nu susțin ideea unei democratizări, întrucât ar afecta la nivel structural capacitatea de acțiune a Uniunii<sup>51</sup>.

Ideea democratizării Uniunii Europene printr-o reconfigurare a cadrului instituțional a fost vehiculată sub diverse formule, obiectivele vizate referindu-se, în mare parte, la aceleași aspecte: creșterea eficienței, respectiv îmbunătățirea capacității de acțiune a instituțiilor. În fața curentelor de opinie naționaliste, care câștigă un număr important de adepți în fiecare stat-membru, reforma organelor UE ar contribui la transparentizarea procesului decizional și la creșterea încrederii în instituții, dar mai ales în funcționarii care le ocupă.

Profesorul german Hubertus Buchstein propune „o *agendă de reforme democratice aleatorii*” (*aleatorische EU-Reformagenda*<sup>52</sup>) prin introducerea tragerii la sorți ca procedură electivă în cadrul Comisiei și al Parlamentului European. Concret, în cazul Comisiei s-ar impune ca instituția să devină mai suplă, iar împărțirea posturilor de comisari între statele membre să se realizeze în urma unei trageri la sorți ponderate. Congruența din prezent dintre numărul de state-membre și numărul de comisari nu se justifică, întrucât, în cazul Comisiei, organ prin

<sup>51</sup> Buchstein H., *Demokratie und Lotterie: Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU*, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 2009, pp. 431-432.

<sup>52</sup> Buchstein, H., Hein, M., Jünger, J., *Die „EU-Kommissionslotterie“. Eine Simulationsstudie in Die Versprechen der Demokratie*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2013, p. 190-227.

excelență supranațional, colegial, comisarii acționează în interesele Uniunii, independent în raport cu autoritățile statului de origine.

Problema numărului de comisari a devenit un leitmotiv al ultimelor tratate. Aceasta a fost reglementată într-un fel, dar, ulterior, formula aleasă inițial a fost abandonată și înlocuită cu o formă de compromis. Astfel, în tratatul de la Nisa se menționa că de la 27 de state-membre, numărul comisarilor avea să scadă, fiind introdus sistemul unei rotații egale în drepturi. Ulterior, în cadrul proiectului de constituție, numărul comisarilor era stabilit la cincisprezece, însă, chiar și în această situație, restul statelor-membre puteau să trimită câte un comisar care însă nu avea drept de vot. Numărul comisarilor putea, de asemenea, fi modificat printr-o decizie în unanimitate a Consiliului European. Prin tratatul de la Lisabona era întărită aceeași procedură (sistemul unei stricte rotații egale în drepturi), însă în decembrie 2008, prin decizia Consiliului European, dată în contextul eșecului referendumului în Irlanda, se revine la sistemul „*one state-one seat*”, o nouă revizuire a mărimii Comisiei fiind programată cu prilejul legislaturii din 2019 sau la momentul aderării celui de-al 30-lea stat-membru<sup>53</sup>.

Pentru a satisface implementarea principiului „*one state-one seat*”, au fost create comisariate mărunte, care reduc astfel eficiența de lucru a instituției, ce nu depinde, de altfel, de numărul statelor membre, ci de împărțirea și structurarea domeniilor de resort. De aceea, o reformare a instituției ar constitui o idee de bun augur. Împărțirea celor cincisprezece comisariate, o dată la cinci ani, între statele-membre s-ar realiza prin intermediul unei loterii ponderate, în cadrul căreia cota fiecărui loz ar fi calculată prin aplicarea principiului proporționalității digresive (la fel ca în cazul distribuirii locurilor în Parlament), care presupune o ușoară subreprezentare a statelor mari și o reprezentare de până la 900% a statelor mici. În situația distribuirii locurilor în Comisie, proporțiile diferite ale fiecărui loz s-ar traduce în favoarea statelor mari, în cazul cărora ar exista o probabilitate mai mare de a fi reprezentate în fiecare Comisie investită. Au fost realizate diferite simulări, din care a rezultat că statele mari (Germania, Franța, Italia, Spania) ar fi reprezentate în aproximativ 8 din 10 legislaturi, iar în 150 de ani, în proporție de peste 99%, toate statele-membre au fost trase la sorți măcar o dată. Dezavantajul acestei metode este nereprezentarea statelor mici – cazul statului Luxemburg care ar putea rămâne nereprezentat 85 de ani consecutiv, conform calculelor efectuate. Pentru a contracara acest disconvenient, s-a încercat varianta împărțirii statelor în trei grupe, în funcție de populație: Elefanții (statele cu peste 38 milioane de locuitori), Gazelele (statele cu populație între 6 și 22 milioane de locuitori), respectiv Șoarecii (statele cu populație mai mici de 6 milioane de locuitori), ceea ce duce la o îmbunătățire ușoară a reprezentativității statelor mici. Această reformă nu ar aduce atingere etapelor succesive ale procesului de investire a Comisiei, de la votarea în Consiliu a Președintelui, alcătuirea cabinetului și acordarea votului de încredere în Parlament<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Buchstein H., *op. cit.*, p. 433

<sup>54</sup> Buchstein, H., Hein, M., Jünger, *op. cit.*, p. 190-227.

În ceea ce privește Parlamentul European, procedura tragerii la sorți ar putea fi integrată în două contexte diferite. În primul rând, deputații europeni pot fi distribuiți în comisiile de lucru pe baza lozului, și nu pe baza principiului specializării. Acest din urmă sistem poate fi avantajos prin faptul că garantează competența profesională a unora dintre membrii comisiilor de lucru, însă, în același timp, sistemul devine vulnerabil întrucât, din cauza continuității personale în comisii, se formează structuri de putere care pot ajunge să dicteze linii de decizie sau să fie influențate mai facil de grupurile de lobbism (Agenții de Public Affairs) care militează pentru propriile interese. Faptul că în această situație există o probabilitate mai ridicată ca membrii comisiilor să nu fie familiarizați cu domeniile respective se poate converti într-o motivație suplimentară de a se informa prin consultarea direcțiilor generale din cadrul Parlamentului (organe tehnocrate neutre), dar și de a interacționa cu diferiți actori din societate, inclusiv în manieră spontană, neorganizată<sup>55</sup>.

Probabil însă pasul cel mai îndrăzneț înspre o nouă etapă a democratizării și transparenței decizionale în cadrul UE ar fi reprezentat de înființarea unei a doua camere a PE, și anume *Camera Lozurilor* (*House of Lots/ Loskammer*), pe deplin instituționalizată și integrată în procesul decizional. Această cameră eterogenă, însărcinată cu dezbateră inclusiv a unor chestiuni deosebit de controversate, ar putea contribui la depolitizarea unor probleme de interes major, pe care sfera partidelor politice le exploatează strategic, în funcție de postura de guvern sau de opoziție. *House of Lots* ar fi alcătuită din 200 de membri-cetățeni, susținuți financiar și logistic și selectați printr-o loterie ponderată pentru a îndeplini un mandat de 2,5 ani, fără posibilitate de reînnoire. Atribuțiile acestei camere s-ar răsfrânge asupra planului legislativ, deciziile acesteia fiind adoptate cu majoritate de trei sferturi. Camera ar putea emite recomandări pentru celelalte instituții în ceea ce privește adoptarea legilor și ar beneficia de drept de inițiativă legislativă, inclusiv în privința revizuirii tratatelor. Inițiativele din partea Camerei Lozurilor, tocmai fiindcă reflectă *per se* voința cetățenilor europeni, ar beneficia de o procedură legislativă mai scurtă în PE (o singură citire a proiectului, urmată de o dezbatere în cadrul comisiilor și, în fine, votul cu majoritate absolută în plen). Definitiv pentru această cameră ar fi dreptul de veto absolut referitor la toate actele legislative emise, în perioada cuprinsă între adoptarea și intrarea propriu-zisă în vigoare a acestora: 14 zile ca termen de avizare, iar acest termen poate fi prorogat la 90 de zile, interval în care camera poate respinge definitiv actul normativ. Această cameră ar urma să-și desfășoare activitatea în grupuri de lucru formate din 15-30 de membri, care, pe baza consilierii oferite de către un departament științific independent, sunt invitați să dezbată aplicat și aprofundat temele majore de interes pentru Uniune<sup>56</sup>.

În încercarea de a diagnostica deficitul de democrație cu care se confruntă UE în perioada de față, aceste reforme pot contribui la o mai bună integrare socială,

<sup>55</sup> Buchstein H., *op. cit.*, pp. 440-444

<sup>56</sup> *Idem*, pp. 445-452



într-un cadru comun, al cetățenilor provenind din toate statele-membre. Totodată, corelarea democrației aleatorii cu o implicare mai vizibilă a societății civice la vârful decizional al structurilor europene contribuie la consolidarea încrederii în proiectul european.

### 3. Considerații finale

Încă din epoca modernă, simultan recunoașterii și consacării juridice a drepturilor și libertăților fundamentale, s-a scris despre binomul stat-societate civilă. Timpurile actuale ne invită să abandonăm concepția tradițională legată de semnificațiile statului și să înțelegem că se impune o nouă abordare în ceea ce privește soluționarea conflictelor și disensiunilor, care plasează pe poziții contradictorii reprezentanții instituțiilor statului și cetățenii obișnuiți. O societate crește în măsura în care reușește să-și rezolve conflictele într-o manieră civilizată: așa-numita *integrare prin conflict*<sup>57</sup>.

Globalizarea vizibilă în plan economic, dar și al mentalităților, apare asemeni unui iureș ce nu poate fi gestionat în interiorul granițelor statelor naționale sau pe calea consacrată anterior a acordurilor bilaterale de cooperare între state suverane<sup>58</sup>. Cu toate acestea, este greșit să considerăm că rolul statelor naționale a devenit desuet. Ceea ce ar trebui să se urmărească ar fi, dimpotrivă, regenerarea unor reglementări care și-au dovedit eficiența la nivel național, prin scalarea acestora la nivel european și adaptarea lor la noile dimensiuni economice caracteristice ultimelor decenii.

Participarea cetățenească nu este *per se* democratică, întrucât poate deveni pradă arbitrariului, fiind transformată într-un mijloc de dobândire a puterii și influenței în scopul impunerii unor interese particulare, dacă doar anumite grupuri (adesea, organizații minoritare) sunt invitate să participe. Participarea devine astfel un simplu instrument cu valoare mai degrabă formală destinat impunerii unor interese individuale. Tocmai de aceea este esențial ca instituțiile europene să garanteze accesul liber și egal al tuturor cetățenilor provenind din toate categoriile sociale la astfel de procese democratice participativ-deliberative. În această situație, participarea constituie un mecanism central în cadrul procesului decizional, întrucât permite formarea unui cadru, denumit sugestiv de către profesorul Oliver Gerstenberg *pluralists' bazaar*, în care pot fi exprimate toate interesele aflate „în joc”<sup>59</sup>.

Procesele deliberative trebuie completate cu un element participativ pentru a se construi astfel o punte de legătură între practicile democratice consacrate în ultimele secole și dorința societății civile exprimată din ce în ce mai vocal de a se (putea) implica direct în procesul de elaborare a politicilor Uniunii. Această combinație dintre componenta deliberativă, analitică specifică conceptului *governance*, ce aduce la aceeași masă actorii publici și privați relevanți la nivelul UE

<sup>57</sup> Beck K., Ziekow J., *Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2011, pp. 179-199.

<sup>58</sup> Henning Ottmann H. (Hrsg.), Pavo Barisic P. (Hrsg.), *op. cit.*, pp. 187-188.

<sup>59</sup> Take I (Hrsg.), *op. cit.*, p. 195.

și promisiunea generării unor efecte juridice concrete, conținută intrinsec de elementul participativ, constituie esența teoriei democrației contemporane<sup>60</sup>.

Instituirea în societate a unor practici deliberativ-participative sau chiar demarhice nu trebuie asimilată căderii în desuetudine a instituțiilor reprezentative consacrate ale democrației electivă, ci, dimpotrivă, trebuie să contribuie la legitimizarea acestora din urmă. Implementarea unor măsuri democratice participative/aleatorii contribuie, în primul rând, la conturarea unei reprezentări mai fidele a intereselor cetățenilor. Dezbaterile cetățenești reprezintă cea mai benefică opțiune pentru soluționarea unor proiecte controversate, îndelung amânate sau cu relevanță directă pentru viitor, care, tocmai din cauza efectelor majore pe care acestea le produc pentru întreaga comunitate, se blochează în sfera mediului politic, dominat, nu de puține ori, de interese adiacente<sup>61</sup>. Interesul cetățenilor europeni pentru *res publicas*, factor generator de solidaritate, oricât de natural, firesc ar putea părea într-o societate democratică, nu se naște de la sine, ci trebuie educat și încurajat de la nivelul cel mai înalt și până la nivelul comunităților locale.

În mod evident, motivația cetățenilor de a se implica se află în legătură directă și cu impactul concret pe care îl pot avea (sau nu) concluziile dezbaterilor la care aceștia au participat. De aceea, rapoartele/propunerile întocmite cu prilejul diverselor forme de consultări organizate trebuie să capete relevanță juridică și să fie tratate cu prioritate de către organele executive ale Uniunii. Concluziile înscrise beneficiază de o aprobare socială largă, deoarece emană din voința concretă a cetățenilor legitimați prin selecția aleatorie, și nu rezultă ca urmare a unor negocieri desfășurate în spatele ușilor închise.

### Referințe

- Anghel I. M., Silași G., Crăciunescu A. D., *Diplomația Uniunii Europene (și regulile acesteia)*, Editura Universul Juridic, București, 2015
- Baber W. F. and Bartlett R. V., *Global Democracy and Sustainable Jurisprudence: Deliberative Environmental Law*, MIT Press, Cambridge, 2009
- Bandelow N. C., Bleek W. (Hrsg.), *Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2007
- Beck K., Ziekow J., *Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2011
- Behnke J., *Wozu Wahlen?* în *Kursbuch*, vol. 174, 49/2013, Nomos Verlag, Hamburg, 2021
- Buchstein H., *Demokratie und Lotterie: Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU*, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 2009
- Buchstein H., *Demokratie und politische Selbstwirksamkeit* în *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, vol. 31, 3/2020, De Gruyter Oldenbourg, Wiesbaden, 2018
- Buchstein, H., Hein, M., Jünger, J., *Die „EU-Kommissionslotterie“. Eine Simulationsstudie* în *Die Versprechen der Demokratie*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2013
- Frisch A., „Das Potenzial deliberativer Demokratietheorie für die Konzeptionalisierung von Demokratie in der Europäischen Union.“ în *ZPol Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Nomos Verlag, Duisburg, 2007
- Gaetke J.-C., *Europäische Außenpolitik*, Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn, 2009

<sup>60</sup> Henning Ottmann H. (Hrsg.), Pavo Barisic P. (Hrsg.), *op. cit.*, p. 177.

<sup>61</sup> Beck K., Ziekow J., *op. cit.*, pp. 179-199.

## Spre o Uniune Europeană mai deliberativă

- Henning Ottmann H. (Hrsg.), Pavo Barisic P. (Hrsg.), *Deliberative Demokratie*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015
- Kohler-Koch B., Quittkat C., *Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance*, Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main, 2011
- Korkea-aho E., *Adjudicating New Governance. Deliberative democracy in the European Union*, Editura Routledge, New York, 2015
- Nino C. S., *The Constitution of Deliberative Democracy*, Yale University Press, New Haven & London, 1996
- Sintomer Y., *Das demokratische Experiment*, Editura Springer VS, Wiesbaden, 2016
- Take I (Hrsg.), *Legitimes Regieren jenseits des Nationalstaates*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2009
- Van Reybrouck D., *Gegen Wahlen: Warum Abstimmen nicht demokratisch ist*, Wallstein Verlag, Göttingen, 2016
- Von Arnim H. H., *Volksparteien ohne Volk: Das Versagen der Politik*, C. Bertelsmann Verlag, München, 2009
- Wessel J. S. (Hrsg.), Brodocz A., Herrmann D., Schmidt R., Schulz D., *Die Verfassung des Politischen*, Editura Springer VS, Wiesbaden, 2014