

**ȘCOALA NAȚIONALĂ DE STUDII POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE ȘCOALA
DOCTORALĂ ÎN “ȘTIINȚE ADMINISTRATIVE”**



**REZUMAT AL TEZEI DE DOCTORAT
ROLUL ORGANISMELOR CONSULTATIVE ÎN ADMINISTRAȚIA EUROPEANĂ
MULTI-NIVEL**

Coordonator științific:

Prof. Univ. dr. Ani MATEI

Doctorand:

Ruxandra-Andreea ȚUȚUIANU

București 2023

CUPRINSUL TEZEI DE DOCTORAT

I. Introducere

II. Obiectivele, întrebările, ipotezele, scopul și metodologia cercetării

III. Motivația, provocările și actualitatea tezei de doctorat

IV. Structura tezei de doctorat, contribuția proprie și pașii de urmat, în vederea continuării cercetării

Capitolul 1 – Arhitectura instituțională a administrației europene

1.1. Introducere

1.2. Cadrul instituțional și procesul de decizie

1.3. Organismele cu rol consultativ de la nivel european

1.4. Schimbările instituționale europene și noua paradigmă a cooperării

1.5. Concluzii

Capitolul 2 – Conceptele de administrație europeană multi-nivel și guvernanta europeană multi-nivel

2.1. Introducere

2.2. Noțiunea de administrație publică – Evoluția conceptului

2.3. Administrația europeană

2.3.1. Administrația europeană multi-nivel

2.4. Guvernanta europeană multi-nivel

2.4.1. Guvernare vs. Guvernanta

2.5. Tipuri de guvernanta pe mai multe niveluri

2.6. Concluzii

Capitolul 3 – Organismele consultative ale Uniunii Europene

3.1. Introducere

3.2. Organizarea și funcționarea Comitetului European al Regiunilor

3.2.1. Relațiile Comitetului European al Regiunilor cu instituțiile Uniunii Europene

3.2.2. Comitetul European al Regiunilor, în prezent

3.3. Activitatea Comitetului European al Regiunilor și impactul avizelor asupra procesului decizional european

3.3.1. Primul mandat al Comitetului Regiunilor (1994-1997) și impactul avizelor comitetului

3.3.2. Comitetul Regiunilor după anul 2004

3.3.3. Abordarea Comitetului European al Regiunilor în privința mecanismului guvernantei multi-nivel

3.4. Impactul activității Comitetului European al Regiunilor asupra legislației Uniunii Europene (în perioada 2012-2021)

3.5. Organizarea și funcționarea Comitetului Economic și Social European

3.5.1. Relațiile Comitetului Economic și Social European cu instituțiile europene

3.5.2. Comitetul Economic și Social European, în prezent

3.6. Activitatea Comitetului Economic și Social European și impactul avizelor asupra procesului decizional european (în perioada 2013-2021)

3.7. Concluzii

Capitolul 4. Instrumente complementare ale guvernantei europene

4.1. Introducere

4.2. Comitologia și rolul consultativ și decizional

4.2.1. Procedura de comitologie

4.2.2. Impactul comitetelor de comitologie

4.3. Agentificarea Uniunii Europene

4.3.1. Dezvoltarea fenomenului de agentificare

4.3.2. Rețeaua de Agenții ale Uniunii Europene - Potențialul agențiilor

4.4. Consultarea și democrația europeană

4.4.1. Vocea cetățenilor în era societăților moderne

4.4.2. Comisia Europeană și regimul de consultare

4.5. Conferința privind viitorul Europei

4.6. Concluzii

Concluzii generale

Bibliografie

I. INTRODUCERE

Teza de doctorat intitulată *Rolul organismelor consultative în administrația europeană multi-nivel* este parte componentă a domeniului Științe Administrative. Lucrarea de cercetare abordează, atât din punct de vedere teoretic, cât și din punct de vedere practic, impactul pe care îl au organismele consultative de la nivelul Uniunii Europene, referindu-ne, în principal, la Comitetul European al Regiunilor și la Comitetul Economic și Social European, comitetele consultative care asistă Parlamentul European, Comisia Europeană și Consiliul asupra procesului de elaborare a politicilor și legislației Uniunii Europene.

Acest demers a fost realizat prin intermediul unei analize amănunțite, care nu a mai fost realizată până la acest moment, asupra activității extrem de laborioase și necesare pentru instituțiile europene, realizate de către comitetele consultative, potrivit domeniilor de competență ale acestora și apărute atât în urma consultării obligatorii și voluntare din partea celor trei instituții de la nivel central european, cât și din propria inițiativă a celor două comitete.

Analiza documentelor elaborate de către comitete, fie că ne referim la avizele adoptate, la rapoartele, studiile, inițiativele proprii sau evenimentele desfășurate de către Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European, a fost urmărită pe o perioadă de aproximativ 10 ani (2012-2021). Mai mult decât atât, cercetarea a urmărit să pună în lumină și contribuțiile celorlalte instrumente și mecanisme, parte din administrația europeană multi-nivel, utilizate de către instituțiile de la nivel european pentru îmbunătățirea procesului decizional și eficientizarea politicilor publice, instrumente complementare activităților desfășurate de către comitetele consultative, care reprezintă nucleul cercetării: procedura de comitologie și activitatea comitetelor de comitologie, agențiile Uniunii Europene și contribuția acestora, în contextul necesității reducerii supraîncărcării activității Comisiei Europene, dar și evoluția procedurii de consultare realizată de către Comisia Europeană, raportat la conceptele de democrație participativă, în contextul momentului actual (inclusiv din perspectiva Conferinței privind Viitorul Europei), caracterizat prin dorința de evoluție a Uniunii Europene, reconstruirea acesteia și recâștigarea încrederii din partea cetățenilor săi.

Fezabilitatea unui asemenea proiect este susținută de faptul că *rolul organismelor consultative nu a fost conturat suficient de către cercetătorii interesați de modul în care funcționează Uniunea Europeană, în contextul administrației europene multi-nivel, în ciuda unei*

activități laborioase și extrem de căutate, ce caracterizează comitetele consultative ale Uniunii Europene.

Aționând precum un *liant* între instituțiile decizionale ale Uniunii Europene și societatea civilă, interacțiunile dintre organismele consultative europene și Comisia Europeană, Consiliul Uniunii Europene și Parlamentul European, prin intermediul utilizării mecanismelor specifice guvernancei multi-nivel, exercită un rol determinant în construcția Uniunii Europene, aflată în permanentă evoluție și ajustare, pentru a îndeplini obiectivele propuse și a îmbunătăți procesul decizional european, în conformitate cu nevoile specifice ale cetățenilor de pe întreg teritoriul Uniunii.

Astfel, scopul principal al lucrării de cercetare se conturează, iar acesta este reprezentat de realizarea unei analize aprofundate, pe o perioadă de aproximativ 10 ani (2012-2021) a activităților desfășurate de către principalele organisme consultative de la nivelul Uniunii Europene (Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European), atât din punct de vedere al contribuțiilor rezultate din consultarea obligatorie a acestora de către instituțiile europene, dar și în urma consultării voluntare și a contribuțiilor din proprie inițiativă, pentru a ilustra impactul acestora asupra procesului decizional european, asupra legislației Uniunii Europene, având în permanență în minte faptul că, în final, toate aceste evoluții și interacțiuni complexe desfășurate la nivel european, influențează, în mod direct, viața cetățenilor europeni și apropierea Uniunii Europene de către aceștia.

Cercetarea realizată, reprezintă o cercetare originală, care intervine în absența studiilor cercetătorilor interesați de modul de funcționare al Uniunii Europene și de interacțiunile care se conturează în contextul sistemului administrativ multi-nivel existent, din perspectiva aportului comitetelor consultative și al instrumentelor complementare ale guvernancei europene. Cele două comitete consultative de la nivelul Uniunii Europene, reprezintă adevărate forumuri de dezbatere pentru cetățenii europeni, precum și reale punți de legătură între instituțiile europene și beneficiarii direcți ai politicilor publice europene, fără de care, promovarea valorilor și obiectivelor Uniunii Europene și conturarea viitorului acesteia, nu ar putea exista.

Realizarea acestei analize minuțioase, a fost determinată de *obiectivul principal al lucrării de cercetare, ce are în vedere evidențierea rolului organismelor consultative de la nivel european, în principal rolul Comitetului European al Regiunilor și cel al Comitetului Economic și Social European, comitetele consultative ce asistă Parlamentul European, Comisia Europeană*

și Consiliul, în elaborarea și adoptarea legislației Uniunii Europene și a politicilor publice, prin intermediul impactului contribuțiilor rezultate din activitățile specifice comitetelor (elaborarea de avize, opinii, rapoarte, studii și alte documente cu relevanță pentru procesul decizional), asigurând reprezentarea intereselor cetățenilor europeni în fața instituțiilor Uniunii Europene, influențând forma finală a legislației adoptate la nivel european, îmbunătățind procesul decizional și asigurând o gestionare eficientă a impactului politicilor publice, în statele membre ale Uniunii, la toate nivelurile.

Aria tematică a tezei cuprinde noțiuni interdisciplinare din cadrul managementului, administrației publice, administrației europene, legislației, etc.

Uniunea Europeană beneficiază de un cadru instituțional unic, care a evoluat în permanență, de la momentul înființării primei instituții europene, în același timp cu sistemul de luare a deciziilor, la nivel european. Cooperarea interinstituțională, în interiorul Uniunii Europene, nu se limitează la principalele instituții cu putere de decizie, aflate în centrul administrației europene, ci se completează cu intervențiile și contribuțiile tuturor celorlalte instituții și organisme de la nivel european, dar și cu participarea instituțiilor și organizațiilor sociale și economice din interiorul statelor membre, precum și cu viziunea societății civile, cu privire la cele mai importante nevoi ale acesteia.

Poziția Comitetului European al Regiunilor și a Comitetului Economic și Social European, în constelația formată în interiorul administrației europene multi-nivel, a fost dintotdeauna controversată, în special din pricina faptului că acestea au rămas la rangul de organisme consultative de la nivelul Uniunii Europene, în ciuda insistențelor repetate ale acestora, în vederea obținerii titlaturii de *instituții europene*. Din punct de vedere al statutului acestora, rolul consultativ al comitetelor este consolidat prin intermediul Tratatului de la Lisabona, care oferă aceleași prerogative instituțiilor europene de la nivel central (Parlamentul European, Consiliul, Comisia), în privința activităților de consultare a comitetelor. De asemenea, există asemănări între comitetele consultative, inclusiv din punct de vedere al duratei mandatelor membrilor comitetelor, care este de 5 ani, iar componența acestora nu poate fi mai mare de 350 de membri. Responsabilitatea în privința stabilirii și modificării componenței comitetelor se află în sarcina Consiliului, care adoptă decizii în acest sens. De asemenea, exercitarea funcțiilor membrilor organismelor consultative se realizează în deplină independență și, desigur, în interesul general al Uniunii.

Cercetarea extinsă cu privire la rolul Comitetului European al Regiunilor și al Comitetului Economic și Social European, în administrația europeană multi-nivel, reprezintă un proiect important pe care l-am considerat extrem de necesar, în special din pricina faptului că, menirea acestor comitete, caracterizată printr-o activitate laborioasă și care asigură un sprijin real și concret instituțiilor Uniunii Europene, nu a fost conturată prin intermediul unei astfel de analize complexe, în ciuda numeroaselor dezbateri¹ cu privire la această temă.

Discuțiile care vizează activitatea comitetelor consultative, se limitează, în general, la aducerea în discuție a *poziției privilegiate*² pe care comitetele o au, în privința accesului la proiectele de acte legislative ale Uniunii Europene, pentru care, atât Comitetul Regiunilor, cât și Comitetul Economic și Social European, elaborează avize, fie la cererea instituțiilor europene de la nivel central (consultare obligatorie/voluntară), fie în situațiile în care consideră acest lucru oportun, din proprie inițiativă. Din acest punct de vedere, în pofida unei implicări considerabile din partea celor două organisme consultative, într-o varietate de domenii cu impact major asupra cetățenilor europeni și a desfășurării vieții acestora, s-a considerat, adesea, că legislatorii Uniunii Europene nu iau în considerare opiniile comitetelor în măsura în care acest lucru ar trebui să se întâmple (Hönnige, Panke, 2016), ceea ce ar conduce la concluzia că există un grad de conștientizare destul de limitat cu privire la influența pe care ar exercita-o activitatea Comitetului European al Regiunilor și a Comitetului Economic și Social European.

Luând în considerare aceste aprecieri limitative cu privire la rolul organismelor consultative, cercetarea de față este cu atât mai relevantă, din perspectiva extinderii viziunii asupra activităților comitetelor, care merg mai departe de prezentarea avizelor elaborate, în fața instituțiilor europene. Relațiile dintre Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European și Parlamentul European, Consiliul și Comisia Europeană, au evoluat, de-a lungul timpului, ceea ce se evidențiază, în principal, prin intermediul acordurilor de cooperare încheiate între comitete și instituțiile europene și între cele două organisme consultative.

¹ Hönnige, C., Panke, D., (2016) *Is anybody listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and their quest for awareness*, Journal of European Public Policy, 23:4, 624-642, DOI: [10.1080/13501763.2015.1066839](https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1066839).

² Becton, C.L., (2018), *“Exercising advisory functions” Interpretations of democracy in the European Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee*, LUND Univeristy, <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=8949928&fileId=8949941>.

Impactul activității desfășurate de către Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European, în concret, asupra formelor finale ale propunerilor de acte legislative, poate fi evaluat utilizând mai multe instrumente, printre care: *rapoartele anuale de activitate*, elaborate de către fiecare dintre organismele consultative și care se regăsesc pe paginile de internet ale acestora, adesea împreună cu o sinteză asociată fiecărui raport; *rapoartele Comisiei Europene* privind monitorizarea avizelor comitetelor consultative; *fișele de evaluare a impactului înregistrat* de către avizele adoptate de către cele două organisme, asupra instituțiilor europene, precum și prin intermediul *altor documente și acte legislative ale Uniunii Europene*, care conțin referiri fie la activitatea comitetelor, fie la avizele acestora (ex. rezoluții ale Parlamentului European).

Sintetizarea activității celor două organisme consultative, printre care se află avizele elaborate la solicitarea expresă a instituțiilor europene, în situațiile în care consultarea acestora este obligatorie, potrivit tratatelor, ori a intervenit cu caracter voluntar, avizele elaborate din proprie inițiativă, studiile de specialitate și opiniile exprimate de către comitete, cu precădere în ultimii 10 ani, reprezintă o activitate laborioasă și, în același timp, dificilă, în special din cauza faptului că, resursele informaționale uzuale (cărți, articole de specialitate, studii) sunt oarecum limitate, din punct de vedere al tematicii de cercetare.

Cu toate acestea, o astfel de provocare nu a împiedicat cercetarea cu privire la activitatea organismelor consultative, deoarece dorința de a evidenția rolul major pe care cele două comitete îl au, în administrația europeană multi-nivel, în pofida statutului acestora de organisme consultative, și nu de instituții ale Uniunii Europene, a prevalat acestor impedimente. Rolul comitetelor consultative este relevant inclusiv din perspectiva creării unui cadru bine structurat, incluziv și chiar inovativ, adaptat la necesitățile reale ale cetățenilor și la problemele actuale care îi afectează în mod direct, prin utilizarea unei varietăți de instrumente și mecanisme specifice guvernantei multi-nivel, asigurându-se, în permanență că vocea cetățenilor Uniunii Europene este prezentată instituțiilor europene, iar elaborarea și implementarea politicilor Uniunii se realizează cu participarea tuturor celor interesați de viitorul Europei și al generațiilor care vor urma.

Din acest punct de vedere, putem privi Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European drept două dintre *organismele catalizatoare* din perspectiva implicării cetățenilor de pe întreg teritoriul Uniunii Europene, în toate etapele procesului decizional. În acest sens, adaptarea modului în care se desfășoară elaborarea politicilor europene,

precum și eforturile direcționate către o aplicare unitară în statele membre ale Uniunii, reprezintă factori-cheie pentru conturarea viitorului Europei și al cetățenilor săi. Mai mult decât atât, putem afirma faptul că ambele comitete consultative sprijină implicarea tuturor actorilor relevanți, din etapa premergătoare elaborării propunerilor de acte legislative ale Uniunii Europene, demonstrând faptul că eficientizarea procesului decizional este un proces complex, care trebuie să depășească granițele tradiționale de acțiune, lăsând loc inovării în această materie.

Ridicarea gradului de conștientizare cu privire la rolul organismelor consultative pentru prosperitatea și sustenabilitatea Uniunii Europene, este esențial, iar acest lucru poate fi realizat numai printr-o analiză amănunțită a tuturor elementelor care compun activitatea Comitetului European al Regiunilor și Comitetului Economic și Social European și îndreptarea atenției către implementarea mecanismelor inovative utilizate din ce în ce mai mult de către acestea. Astfel, se urmărește realizarea obiectivului Uniunii Europene de a se apropia de cetățenii săi și de a consolida încrederea acordată de către cetățeni, instituțiilor care fac parte din administrația europeană multi-nivel.

II. OBIECTIVELE, IPOTEZELE, SCOPUL ȘI METODOLOGIA CERCETĂRII

Teza de doctorat își propune să analizeze concepte populare pentru cercetătorii interesați de modul în care Uniunea Europeană funcționează și modul în care sunt elaborate și implementate deciziile, la nivel european. **Obiectivul principal al cercetării** este reprezentat de *evidențierea contribuțiilor comitetelor consultative, din perspectiva evoluției procesului decizional european, realizat prin analiza activității organismelor consultative ale Uniunii Europene, în principal a Comitetului Regiunilor și a Comitetului Economic și Social European, și punerea în lumină a rolului acestora, ca parte a arhitecturii complexe europene, în contextul elaborării și adoptării deciziilor și politicilor, de către instituțiile Uniunii Europene (Comisia Europeană, Parlamentul European, Consiliul).*

De asemenea, alături de obiectivul principal, se conturează și o serie de obiective secundare, referitor la punerea în lumină a contribuțiilor organismelor consultative, grupate în conformitate cu capitolele lucrării de cercetare:

- *Analiza sistemului administrativ multi-nivel al Uniunii Europene și interdependența administrației europene multi-nivel cu principalul rival al conceptului, cel de guvernare europeană multi-nivel și*

- *Analiza apariției conceptului de guvernare multi-nivel, ilustrarea relației dintre guvernare și guvernare, precum și analiza mecanismului din perspectiva Comitetului European al Regiunilor, implementarea acestuia fiind unul dintre principalele obiective ale Comitetului European al Regiunilor – **Capitolul 2.***

- *Poziționarea organismelor consultative (Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European), în constelația de actori ce interacționează în interiorul administrației europene multi-nivel și impactul comitetelor consultative asupra elaborării și implementării legislației Uniunii Europene (în perioada 2012-2021) și*

- *Analiza evoluției interacțiunilor dintre organismele consultative, precum și dintre acestea și instituțiile europene de la nivel central – Parlamentul European, Comisia Europeană și Consiliul – în special din punct de vedere al acordurilor de cooperare încheiate între acestea, în vederea consolidării cooperării și eficientizării procesului decizional european – **Capitolul 3.***

- *Analiza prezenței instrumentelor complementare ale guvernării europene, în scopul îmbunătățirii procesului decizional, prin mecanisme specifice – procedura de comitologie, procedura de consultare a Comisiei Europene și evoluția acestora, impactul agențiilor Uniunii Europene – care ilustrează procesele de cooperare și coordonare ce au loc în administrația europeană multi-nivel, realizate atât la nivel vertical, cât și orizontal și chiar transversal și*

- *Analiza celor mai recente evoluții cu privire la consultarea cetățenilor și democrația europeană, în era societăților moderne, în special din punct de vedere al desfășurării Conferinței privind Viitorul Europei, cel mai recent exercițiu democratic pan-european, care a avut loc în perioada aprilie-mai 2021 – **Capitolul 4.***

În acest scop, o prezentare a acestei constelații de instituții europene și a interacțiunilor care se manifestă între acestea, este necesară, pentru a putea analiza modul în care Uniunea Europeană acționează în vederea atingerii obiectivelor propuse. De asemenea, lucrarea își propune clarificarea noțiunilor de administrație europeană multi-nivel și guvernare europeană multi-nivel, concepte interdependente, care pot fi adesea confundate. ***Ipoteza de la care s-a pornit în realizarea cercetării*** este aceea că *Uniunea Europeană funcționează în baza unei administrații europene*

multi-nivel, în care există o constelație complexă de actori statali și non-statali care contribuie la luarea deciziilor, la nivel european, iar cu cât nevoile și interesele cetățenilor europeni sunt mai bine reprezentate în fața instituțiilor care participă la elaborarea și adoptarea legislației europene și a politicilor publice, cu atât procesul decizional desfășurat la nivelul Uniunii Europene este unul mai eficient.

Alături de ipoteza principală, se conturează și o serie de **ipoteze secundare**:

- *Cu cât contribuțiile comitetelor consultative, care asistă instituțiile europene de la nivel central (Parlamentul European, Comisia Europeană, Consiliul) sunt integrate, în mod consecvent, în actele legislative ale Uniunii Europene, cu atât procesul decizional poate beneficia de ajustările menite să eficientizeze elaborarea și implementarea legislației europene și a politicilor publice, la toate nivelurile;*

- *Încrederea cetățenilor europeni și implicarea acestora din ce în ce mai mare în procesul decizional european, se află în directă legătură cu capacitatea de deschidere din partea tuturor actorilor care fac parte din administrația europeană multi-nivel, în legătură cu mecanismele specifice acesteia și guvernantei europene, care contribuie la promovarea valorilor și obiectivelor Uniunii Europene, dar și la apropierea Uniunii Europene de cetățeni;*

- *Cu cât impactul organismelor consultative de la nivelul Uniunii Europene (în special al Comitetului European al Regiunilor și al Comitetului Economic și Social European) este mai prezent, și cu cât relațiile dintre acestea și instituțiile europene sunt consolidate, cu atât sistemul administrativ multi-nivel al Uniunii Europene va evolua într-un mod pozitiv, în concordanță cu provocările emergente și cu necesitatea consolidării poziției Uniunii Europene, pe scena internațională;*

- *Democrația participativă, dezvoltarea sustenabilă, inovarea, tranzițiile prin care trece Uniunea Europeană, în ansamblul său, sunt dependente de îndepărtarea de viziunea clasică asupra modului de funcționare al Uniunii Europene și al sistemului său administrativ, permițând concentrarea pe crearea de sinergii cu toți partenerii implicați în procesul decizional, astfel încât, nevoile reale ale cetățenilor să fie cât mai bine reprezentate la nivel european, promovând, în același timp, valorile construcției europene, aflată în permanentă schimbare și ajustare, în scopul de a crea o Uniune cât mai aproape de cetățeni.*

Conștientizarea intervențiilor din partea celorlalte instrumente complementare ale guvernantei, existente la nivelul Uniunii Europene, este vitală, alături de rezultatele evoluțiilor recente, precum Conferința privind viitorul Europei, dubla tranziție verde și digitală, precum și celelalte obiective ambițioase ale Uniunii Europene pentru următorii aproximativ 30 de ani, care determină Uniunea Europeană să inoveze, în scopul de a permite, prin intermediul de instrumente și mecanisme noi, tuturor cetățenilor, o implicare activă în conturarea unui viitor comun și respectarea principiului de a nu lăsa pe nimeni urmă.

Aceste procese se materializează în prezent, ceea ce reprezintă o oportunitate de a pune în discuție modul în care s-a dezvoltat Uniunea Europeană, modul în care aceasta funcționează la momentul actual, precum și schimbările prin care își asumă responsabilitatea de a trece, în vederea construirii unui viitor sustenabil și incluziv. Aceste două caracteristici par să reprezinte cuvintele cheie pentru perspectiva apropiată a Uniunii Europene, iar rolul cetățenilor europeni, este mai mult decât a fi observatori și cercetători, și mai degrabă de a păși cu intenție într-un viitor care este gata să ofere posibilități infinite de dezvoltare.

Din punct de vedere al metodologiei utilizate pentru elaborarea tezei de doctorat *Rolul organismelor consultative în administrația europeană multi-nivel*, cercetarea realizată este una *calitativă*, ce urmărește explorarea și înțelegerea aprofundată a complexității administrației multi-nivel a Uniunii Europene, a proceselor de luare a deciziilor de către instituțiile Uniunii, cu sprijinul oferit de către organismele consultative de la nivel european, care au capacitatea de a influența forma finală a politicilor publice și a legislației adoptate la nivelul Uniunii Europene.

Cercetarea realizată se încadrează în tipul de *cercetare empirică*, bazată pe observarea directă a realității, fiind utilizate *analiza tematică și analiza comparativă*, în vederea interpretării și prelucrării informațiilor colectate prin studiul documentelor relevante pentru obiectivele cercetării (legislația Uniunii Europene, avizele elaborate de către comitetele consultative, rapoarte, studii, documente relevante pentru analiza sistemului administrativ al Uniunii Europene și al modului de funcționare al acestuia). Cercetarea pornește de la concepte și modele teoretice privind administrația europeană multi-nivel și guvernanta europeană multi-nivel, verifică teoria privind implementarea mecanismelor guvernantei în elaborarea politicilor europene și contribuie la îmbogățirea teoriei prin evidențierea contribuțiilor pe care organismele consultative de la nivel european (Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European) le aduc procesului legislativ, din punct de vedere al influențării formei finale a actelor legislative adoptate

de instituțiile Uniunii Europene. Abordările folosite sunt de tip *inductiv*, teoria este generată din datele colectate, iar natura cercetării este una *exploratorie*, filosofia de cercetare fiind interpretivismul, realitatea din interiorul Uniunii Europene, din punct de vedere al modului în care acesta funcționează, fiind observată subiectiv.

Metodele de cercetare utilizate sunt: *metoda istorică* (cercetarea și analizarea administrației europene multi-nivel, a guvernantei europene multi-nivel, apariția și evoluția conceptelor, starea de fapt actuală, perspectiva de dezvoltare); *metoda de cercetare teoretică* (observația, analiza de conținut și analiza tematică a textului, clasificare, ordonare și sistematizare informații, interpretare de date, etc.); *metoda comparativă* (analiza modului de organizare și funcționare a celor două organisme consultative – Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European – pentru a reliefa asemănările și deosebirile dintre acestea și a demonstra rolul acestora în administrația europeană multi-nivel, în contextul elaborării și adoptării politicilor și actelor legislative europene și evoluția Uniunii Europene către o administrație eficientă, durabilă și incluzivă).

Analiza datelor și informațiilor colectate este de tip *sistemic*, rolul organismelor consultative de la nivel european în contextul elaborării și adoptării de decizii/politici/acte legislative ale Uniunii Europene presupunând cercetarea faptelor în totalitatea și interdependența acestora. În acest context, contribuția organismelor consultative și poziționarea acestora în administrația europeană multi-nivel apar ca o totalitate de elemente, aflate într-o interconexiune.

Administrația europeană multi-nivel este examinată ca un sistem funcțional care posedă stabilitate, dar, în același timp, ca un sistem aflat în permanentă schimbare și evoluție. Orizontul de timp dedicat cercetării se încadrează în tipul transversal (cercetare transversală), reprezentând un studiu în care datele au fost colectate pe parcursul cercetării doctorale.

Sursele informaționale utilizate pentru elaborarea cercetării însumează:

- *Literatura de specialitate (atât nivel național, cât și nivel internațional);*
- *Articolele de specialitate publicate în reviste indexate în baze de date internaționale;*
- *Acte legislative și documente relevante pentru cercetare, elaborate și adoptate la nivelul Uniunii Europene;*

- *Studii, publicații, cercetări și alte documente relevante pentru cercetare, realizate de diferite organisme, instituții de la nivel european;*
- *Date, statistici, informații obținute din mediul online, inclusiv paginile de internet cu relevanță pentru îndeplinirea obiectivelor tezei de doctorat.*

Astfel, cercetarea își propune o trecere sistematică și critică în revistă a literaturii academice, dar și a documentelor relevante ale organismelor și instituțiilor europene, în domeniul administrației europene multi-nivel și, în special, în privința procesului de elaborare a deciziilor/politicilor/legislației europene, în contextul constelației de actori statali și non-statali ce se formează la toate nivelurile (subnațional, național și european), cu accent pe contribuțiile din partea organismelor consultative implicate în proces – Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European.

***Scopul cercetării** este reprezentat de realizarea unei analize aprofundate, pe o perioadă de aproximativ 10 ani (2012-2021) a activităților desfășurate de către principalele organisme consultative de la nivelul Uniunii Europene (Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European), atât din punct de vedere al contribuțiilor rezultate din consultarea obligatorie a acestora de către instituțiile europene, dar în urma consultării voluntare și al contribuțiilor din proprie inițiativă, pentru a ilustra impactul acestora asupra procesului decizional european, asupra legislației Uniunii Europene, având în permanență în minte faptul că, în final, toate aceste evoluții și interacțiuni complexe desfășurate la nivel european, influențează, în mod direct, viața cetățenilor europeni și apropierea Uniunii Europene de către aceștia.*

Corelarea informațiilor conduce la ideea potrivit căreia Uniunea Europeană se află într-un moment definitoriu pentru conturarea viitorului acesteia, în contextul în care sunt urmărite obiectivele de a aduce Europa mai aproape de cetățeni și respectarea principiului de a nu lăsa pe nimeni în urmă.

Eficientizarea modului în care funcționează administrația europeană multi-nivel, precum și construirea unui viitor în care accentul este pus de dezvoltare durabilă și incluzivă, pe eficientizare și democrație participativă, va fi posibilă numai în contextul capitalizării rezultatelor obținute până la momentul prezent, ceea ce presupune creșterea gradului de conștientizare cu privire la importanța contribuțiilor aduse de organismele consultative ale Uniunii Europene, care

au poziționat, încă de la înființare, cetățenii europeni și opiniile acestora, ca nucleu al preocupărilor legate de viitorul Uniunii Europene.

III. MOTIVAȚIA, PROVOCĂRILE ȘI ACTUALITATEA TEZEI DE DOCTORAT

Teza de doctorat *Rolul organismelor consultative în administrația europeană multi-nivel* reprezintă, în principal, o provocare pentru o tânără cercetătoare care, în activitatea profesională, se regăsește în situația de a interacționa zilnic cu instituțiile Uniunii Europene. Din acest motiv, arhitectura instituțională a Uniunii Europene devine un subiect din ce în ce mai interesant, alături de modul de funcționare al Uniunii. Momentul actual, presărat cu numeroase schimbări atât pentru Uniunea Europeană, cât și pentru întreaga lume, reprezintă unul propice punerii în lumină a aspectelor ce țin de administrația europeană multi-nivel, interacțiunea cu conceptul de guvernanță europeană multi-nivel, rolul tuturor categoriilor de actori (statali și non-statali) de la toate nivelurile, precum și rolul interacțiunilor dintre aceștia, dar și dintre toate categoriile de actori și instituțiile europene, în procesele de elaborare și adoptare a deciziilor de la nivel european, cu accent pe forma finală a legislației europene.

Complexitatea desfășurării acestor influențe mutuale devine cu atât mai interesantă cu cât am constatat, pe parcursul cercetării, că există foarte puține analize, cercetări și documente care să reflecte valoarea activităților și acțiunilor realizate de cele două organisme consultative ale instituțiilor europene: Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European. Aceasta este, probabil, cea mai mare provocare pentru atingerea principalului obiectiv al tezei de doctorat, în subsidiar aflându-se perioada pandemiei de Covid-19, care a interferat substanțial cu desfășurarea vieții, așa cum ne era cunoscută până la acel moment și a creat o *nouă normalitate*, la nivel global.

Teza de doctorat este de actualitate pentru domeniul în care se încadrează, cel al științelor administrative, din punct de vedere al analizei modului în care funcționează Uniunea Europeană și al constelațiilor de actori prezenți pe scena europeană, dar cu atât mai mult cu cât ne aflăm într-un context favorabil schimbării, o schimbare pe care, de această dată, Uniunea Europeană pare că și-o dorește cu adevărat și pune în mișcare toate mecanismele existente ori nou create, pentru a realiza acest lucru. Este momentul în care, pe baza conștientizării importanței

omului pentru societate și, în speța noastră, a cetățenilor europeni pentru dezvoltarea sustenabilă a Uniunii Europene, Uniunea Europeană va putea renaște și, în același timp, recâștiga încrederea cetățenilor săi.

De foarte mulți ani se predică importanța implicării cetățenilor europeni, provenind din toate categoriile de vârstă sau domenii, inclusiv a celor mai vulnerabili sau defavorizați, a femeilor și a tinerilor, în procesul de luare a deciziilor de către instituțiile europene. Organismele consultative de la nivel european (Comitetul Regiunilor și Comitetul Economic și Social European) sunt preocupate de aducerea Uniunii Europene mai aproape de cetățeni prin toate mecanismele aflate la dispoziție, grație tratatelor pe baza cărora s-a întemeiat și funcționează Uniunea Europeană, precum și prin intermediul de mecanisme noi, dezvoltate de-a lungul experienței acestora, pentru a veni în sprijinul dorinței Uniunii Europene: un viitor mai bun pentru cetățenii săi și pentru generațiile care le vor urma. Conștientizarea rolului pe care organismele consultative l-au avut, încă de la înființarea acestora și până în prezent, este esențială pentru a evolua.

Originalitatea lucrării de cercetare intervine, în primul rând, prin contribuțiile aduse cercetărilor existente până la acest moment, cu privire la interacțiunile care se desfășoară în contextul administrației europene multi-nivel, din perspectiva contribuțiilor organismelor consultative de la nivelul Uniunii Europene – Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European – la influențarea formei finale a legislației și politicilor publice elaborate și adoptate de către instituțiile europene, gestionând, în mod eficient, impactul pe care acestea le generează, în procesul de implementare desfășurat în interiorul statelor membre, la toate nivelurile.

Din acest punct de vedere, analiza laborioasă realizată cu privire la activitatea comitetelor consultative, pe o perioadă de aproximativ 10 ani (2012-2021), poate fi considerată o premieră pentru domeniul de cercetare ales, având în vedere că impactul avizelor și activităților desfășurate de către Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European, nu au fost analizate de către cercetători, ci pot fi observate aproape exclusiv independent, prin studiul rapoartelor de impact elaborate de către organismele consultative și aflate la dispoziția cetățenilor, pentru informare.

Comitetele consultative de la nivel european sunt cel mai adesea prezentate din punct de vedere al analizei poziției privilegiate a acestora, caracterizată, în principal, prin accesul comitetelor la proiectele de acte legislative ale Uniunii Europene. Lucrarea de cercetare merge mai departe de aceste opinii limitative și ilustrează faptul că intervenția comitetelor, în procesul decizional european, depășește consultările obligatorii ale acestora, realizate de către Parlamentul European, Comisia Europeană și Consiliul, potrivit prevederilor tratatelor care stau la baza funcționării Uniunii Europene, axându-se pe impactul direct al eforturilor comitetelor de a îmbunătăți procesul legislativ și a eficientiza politicile publice și legislația europeană, având în permanență în minte, obiectivul de a aduce Uniunea Europeană mai aproape de cetățenii săi.

Capitalizarea rezultatelor pe care aceste două organisme le aduc în fața instituțiilor europene și a cetățenilor europeni, reprezintă singura modalitate pentru a face loc dezvoltării și inovării și punerii în comun a tuturor resurselor societății. Dorința de inovare și conturare a unei noi Europe a fost manifestată de către instituțiile europene, iar asumarea reponsabilității pentru un viitor mai bun, mai sustenabil și mai incluziv, depinde de fiecare dintre noi. Actualitatea tezei de doctorat, în acest context, devine evidentă, în special din punct de vedere al îndeplinirii datoriei de a se implica în viitorul Uniunii Europene, inclusiv prin cercetarea efectuată, care reprezintă un punct de pornire pentru cercetările ce vor urma, în domeniul științelor administrative, cu accent pe administrația Uniunii Europene, dar și pe implementarea mecanismelor guvernantei multi-nivel pentru eficientizarea sistemului administrativ european.

IV. STRUCTURA TEZEI DE DOCTORAT, CONTRIBUȚIA PROPRIE ȘI PAȘII DE URMAT ÎN VEDEREA CERCETĂRII

Teza de doctorat este structurată după cum urmează:

- Introducere;
- Obiectivele, întrebările, ipotezele, scopul și metodologia cercetării;
- Motivația, provocările și actualitatea tezei de doctorat;
- Structura tezei de doctorat, contribuția proprie și pașii de urmat în vederea continuării cercetării;
- Capitolul I – Arhitectura instituțională a administrației europene;

- Capitolul II – Conceptele de administrație europeană multi-nivel și guvernanta europeană multi-nivel;
- Capitolul III – Rolul organismelor consultative de la nivel european;
- Capitolul IV – Instrumente complementare ale guvernantei europene;
- Concluzii.

Capitolul I are drept obiectiv principal, ilustrarea modului specific în care funcționează Uniunea Europeană, din punct de vedere al arhitecturii sale instituționale unice, al instituțiilor Uniunii Europene, punând în lumină rolurile tuturor actorilor prezenți pe scena europeană, dar și evoluțiile, în timp, în acest sens. De asemenea, sunt analizate reformele instituționale ce au avut loc la nivel european, rolurile acordate instituțiilor Uniunii Europene, ca urmare a reformelor analizate, modalitatea de desfășurare a procesului de luare a deciziilor, precum și interacțiunile interinstituționale ce se manifestă în acest context.

În prezent, Uniunea Europeană reprezintă o uniune politică și economică a 27 de state membre suverane, un parteneriat unic, ce acoperă o mare parte a continentului european. Regatul Unit al Marii Britanii, a votat părăsirea Uniunii Europene, în anul 2016, prin intermediul unui referendum național. Astfel, Regatul Unit a încetat a fi membru al Uniunii Europene, începând cu anul 2020.

Potrivit art. 13 alin. (1) al Tratatului privind Uniunea Europeană³, *“Uniunea dispune de un cadru instituțional care vizează promovarea valorilor sale, urmărirea obiectivelor sale, susținerea intereselor sale, ale cetățenilor săi și ale statelor membre, precum și asigurarea coerenței, a eficacității și a continuității politicilor și acțiunilor sale”*. Uniunea Europeană se întemeiază pe cele șase valori fundamentale: *respectul pentru demnitatea umană, libertate, democrație, egalitate, statul de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor minorităților*.⁴

Alin. (2) al articolului 13 (TUE), stabilește care sunt instituțiile Uniunii Europene. Astfel, cele 7 instituții ale Uniunii Europene (Parlamentul European, Comisia Europeană, Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Banca

³ *Tratatul privind Uniunea Europeană*, (versiune consolidată 2016), p.10, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_1&format=PDF.

⁴ Calligaro, O., Coman, R., Foret, F., Heinderyckx, F., Kudria, T. & Perez-Seoane, A. (2016). *Values in the EU policies and discourse. A first assessment*. Les Cahiers du Cevipol, 3, 5-52. <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-du-cevipol-2016-3-page-5.htm>.

Centrală Europeană, Curtea de Conturi Europeană) funcționează pe baza unor principii clar stabilite: *principiul autonomiei de voință, principiul atribuirii de competențe, principiul echilibrului instituțional*⁵. Instituțiile Uniunii Europene funcționează conform competențelor atribuite în mod expres de tratate, cu respectarea procedurilor, condițiilor și obiectivelor stabilite pentru acestea și trebuie să colaboreze în permanență pentru aducerea la îndeplinire a obiectivelor și promovarea valorilor Uniunii Europene și ale statelor membre. Pe lângă instituțiile Uniunii Europene, funcționează și alte organisme specializate, organisme cu rol consultativ (CES – Comitetul Economic Social European și CoR – Comitetul European al Regiunilor), organisme interinstituționale și agenții descentralizate.⁶

Reforma instituțională de la nivelul Uniunii Europene, deși a rezolvat doar o parte dintre problemele existente la nivel european, s-a sprijinit pe redimensionarea cooperării interinstituționale, redistribuirea competențelor, interdependențele necesare instituționale, pe colaborarea pe mai multe planuri și pe amplificarea dialogului structurat dintre Uniunea Europeană și actorii de la toate nivelurile (local, regional, național, european).

Fără doar și poate, a fost și este necesară înlăturarea curențelor normative tradiționale din spațiul instituțional, deschiderea către cetățenii Uniunii Europene și implicarea acestora în viitorul Europei, printr-un dialog interactiv neîntrerupt cu toate părțile interesate și beneficiarii politicilor, transparență și eficientizare a activităților de elaborare a politicilor, alături de consolidarea structurilor europene.

Funcționalitatea instituțiilor europene a fost îmbunătățită, o dată cu reforma instituțională realizată prin intermediul intrării în vigoare a prevederilor Tratatului de la Lisabona, care a permis redistribuirea competențelor între instituțiile Uniunii Europene, dezvoltarea și modernizarea instituțională, solidaritatea dintre structurile și mecanismele europene, orientate către amplificarea cooperării pe mai multe planuri, oportunități de dezvoltare și, în mod special, pe îndeplinirea obiectivului de creare a unei Uniuni tot mai aproape de cetățenii săi.

Noua paradigmă a cooperării se sprijină atât pe transformarea instituțională, care presupune schimbarea, adaptarea și consolidarea rolului instituțiilor europene, structurarea agențiilor de la nivel european, cât și pe progres tehnic, implicarea actorilor sociali, delegarea de

⁵ Fuerea, A., *Manualul Uniunii Europene*, Editura Universul Juridic, 2010, p. 84-85.

⁶ Uniunea Europeană, *Tipuri de instituții și organisme*, [Tipuri de instituții, organisme și agenții UE | Uniunea Europeană \(europa.eu\)](http://www.europa.eu).

activități și decizii, utilizarea experților și agențiilor pentru elaborarea politicilor, consolidarea parteneriatelor în domenii de acțiune relevante, în scopul îndeplinirii obiectivelor Uniunii Europene și sporirii eficacității sistemului decizional european.

Organizațiile, instituțiile și toate categoriile de structuri de la nivel european trebuie să beneficieze, periodic, de ajustări menite să contribuie la generarea de răspunsuri eficiente la provocările actuale, la elaborarea de strategii coerente, solide, toate acestea făcând parte dintr-un proces continuu de perfecționare a Uniunii Europene.⁷

Capitolul II are două obiective principale:

- *analiza sistemului administrativ multi-nivel al Uniunii Europene și interdependența administrației europene multi-nivel cu principalul rival al conceptului, cel de guvernanză europeană multi-nivel, precum și*
- *analiza apariției conceptului de guvernanză multi-nivel, ilustrarea relației dintre guvernanză și guvernare, precum și analiza mecanismului din perspectiva Comitetului European al Regiunilor, implementarea acestuia fiind unul dintre principalele obiective ale Comitetului European al Regiunilor.*

Conceptul de administrație europeană se bazează pe principiile evocate în tratatele constitutive ale Uniunii Europene: *o administrație responsabilă și transparentă, fondată pe baza eficienței și eficacității*⁸. Arhitectura administrației europene este deosebit de complexă, fiind considerată de autori precum **Peter Nedergaard** *un hibrid politic între o administrație națională și internațională*⁹, un concept atipic care generează numeroase controverse, în special din pricina inexistenței unor prevederi clare și directe cu privire la conceptul de administrație europeană, în cadrul tratatelor care au stat la baza construcției europene.

⁷Alexandrescu, G., Popa, V., (2004), *Posibile arhitecturi instituționale europene*, Ed. Universității Naționale de Apărare, ISBN 973-663-141-9, p. 25-43, https://cssas.unap.ro/ro/pdf_studii/posibile_arhitecturi_institutionale.pdf.

⁸ TFUE, art. 298, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_2&format=PDF.

⁹ Nedergaard, P., *European Union Administration: Legitimacy and Efficiency*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, pp. 1-201, [European Union Administration: Legitimacy and Efficiency - Peter Nedergaard - Google Cărți](https://books.google.ro/books?id=...).

În absența unor reglementări clare la nivelul tratatelor constitutive ale Uniunii Europene și a unei constituții europene, administrația europeană rămâne un concept care nu beneficiază de o definiție exactă, un concept supus încă dezbaterilor, care se îndreaptă însă, către două obiective principale, care pot fi extrase atât din tratatele constitutive ale Uniunii Europene, cât și din actele instituțiilor de la nivelul național al statelor membre: „*crearea și consolidarea instituțiilor europene și optimizarea funcționării acestora, în concordanță cu obiectivele și misiunile Uniunii Europene și reforma națională a administrației publice în așa fel încât, în absența unui model al administrației europene, statele membre se vor sprijini reciproc în efectuarea sarcinilor care derivă din tratate și vor asigura îndeplinirea obligațiilor care rezultă din tratatele și actele instituțiilor Uniunii Europene*”¹⁰.

Prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene reprezintă baza legală a administrației europene. Din Tratatul privind Uniunea Europeană, precum și din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, putem extrage valorile administrative ale UE, precum transparența, continuitatea și specificitatea, respectarea principiilor evocate în tratatele UE: *principiul atribuirii, principiul subsidiarității și principiul proporționalității* (Art. 5 alin. (1) TUE).

Cu toate acestea, definirea conceptului de drept administrativ european, precum și a conceptului de administrație europeană, rămân un subiect deschis, în special în absența unei Constituții europene, context care ar fi fost favorabil clarificărilor asupra acestor două aspecte.¹¹

Administrația europeană apare aproape la fel de controversată precum Uniunea Europeană, asupra căreia au existat dintotdeauna dezbateri cu privire la organizarea și funcționarea sa. *Mai puțin decât un stat și mai mult decât o organizație internațională*¹², Uniunea Europeană este privită adesea ca fiind un *super-stat*¹³ sau chiar ca fiind *Statele Unite ale Europei*, din pricina transferului de competențe ale statelor membre către instituțiile Uniunii Europene, independente de acestea.

¹⁰ Matei, A. and Matei, L., (2010), *European Administration. Normative Fundamentals and Systemic Models*, Working Paper, <https://ssrn.com/abstract=1651782>.

¹¹ Hofmann, Herwig C.H., Gerard C. Rowe, and Alexander H. Türk, (2011), *General Principles Framing European Union Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford Academic, pp. 143-221, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199286485.003.0007>.

¹² Hlavac, M., (2010), *Less than a State, More than an International Organization: The Sui Generis Nature of the European Union*, pp.1-16, SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1719308>.

¹³ Sbragia, A.M., (1992), *Euro-Politics, Institutions and Policy Making in the New European Community*, The Brookings Institution, p.2, The Brookings Institution, https://books.google.ro/books?hl=ro&lr=&id=-TOQayIwR1wC&oi=fnd&pg=PA1&ots=HkSL_Tl6eP&sig=jAIWDeqXsmVSN4reR2fCiOsQpLg&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false.

Administrația europeană se bazează pe elemente-cheie precum principiile aplicabile unei administrații responsabile și transparente, formată din instituții și structuri ale Uniunii Europene care respectă suveranitatea statelor sale membre, valorile și obiectivele Uniunii Europene.

Administrația europeană este compusă atât din elemente specifice europene, cât și din elemente specifice naționale, care se întrepătrund, ceea ce influențează atât procesul de luare a deciziilor, la nivel european, cât și evoluția Uniunii Europene și a sistemului său administrativ. Uniunea Europeană a dezvoltat un sistem politic și administrativ multi-nivel, cu numeroase particularități, printre care:

- ✚ Diviziunea sarcinilor între nivelurile de guvernare (naționale și supranaționale), care demonstrează unicitatea sistemului administrativ al UE;

- ✚ Logistica procesului de luare a deciziilor la nivel supranațional (prin procedura ce implică Comisia Europeană, Consiliul și Parlamentul, cu rol de inițiator, respectiv co-legislatori);

- ✚ Interacțiunile birocratice ce au loc atât la nivel vertical, cât și la nivel orizontal, între straturile politice;

- ✚ Cadrul instituțional unic al Uniunii Europene – structurile, organismele, instituțiile europene, actorii naționali și supranaționali implicați în procesul de luare a deciziilor, se află în continuă dezvoltare și adaptare la realitatea din interiorul UE, pentru a reflecta unitatea în diversitate, luând în considerare specificitățile tuturor statelor membre (politice, culturale, sociale, economice, etc.).

Sistemul administrativ european a fost analizat de cercetători, în contextul dezbaterilor cu privire la înțelegerea Uniunii Europene și a administrației europene, prin intermediul a două concepte fundamentale: *guvernanța multi-nivel* (Hooghe și Marks, Benz) și *sistemul administrativ multi-nivel* (Egeberg, Trondal). *Peter Nedeergard* privește administrația UE ca aflându-se la intersecția dintre o administrație națională și una internațională, un *hibrid politic*¹⁴.

Numeroși autori (*Wessels 1985, Nedeergard 2008, Kassim și Menon 2004, Hoek 2005*) și-au dedicat studiul creării de posibile modele ale administrației europene, în vederea conceptualizării și operaționalizării acesteia. În concepția lui *Wessels (1985b)*, sunt identificate 4

¹⁴ Nedergaard, P. (2006), *European Union Administration: Legitimacy and Efficiency*, op.cit. pp. 1-15.

modele ale administrației europene (*birocrație supranațională, birocrație de brokeraj, birocrație de secretariat, birocrație politică*).

Peters (1997) și Page (1998) analizează procesul de europenizare, integrare europeană și trecerea la guvernanță, precum și impactul acestora asupra politicilor publice. *Nedeergard (2008)* relevă funcțiile pe care administrația europeană trebuie să le înglobeze (*funcția administrativă, expertiză tehnică, funcția programatoare, funcția mediatore, funcția de management a crizelor, funcția de implementare și control, funcția de auto-reglementare*).¹⁵

Relațiile dintre administrația europeană și administrațiile naționale sunt descrise și prin termeni precum *fuziune (Wessels și Rometsch 1995), convergență (Claisse și Meininger 1995), neoinstituționalism (Hall și Taylor 1998), noua administrație publică sau noul management public*.

Studii recente (2016-2017) s-au axat semnificativ pe dezvoltarea *Europei cu mai multe viteze*¹⁶, un subiect controversat printre analiști și factori de decizie politică. Conferința cu privire la Viitorul Europei (2022) a impulsionat Comisia Europeană să își asume obligația de a *propune modalități pentru a se asigura că cetățenilor li se acordă acest rol mai important în elaborarea politicilor UE*¹⁷.

Conform literaturii de specialitate, cercetătorii au identificat două dimensiuni ale conceptului de administrație publică multi-nivel. Prima dintre acestea, în viziunea autorilor precum Knill, Meyer-Sahling, Yesilkagit sau Christensen și Laegreid, este bazată pe analiza administrației multi-nivel ca fiind *convergență pe un model european comun*¹⁸, axându-se pe originile, tradițiile administrative și practicile de management public, iar cea de-a doua dimensiune, în viziunea mai recentă a autorilor precum Hofmann și Turk, prezintă administrația publică multi-nivel ca fiind un sistem care se bazează pe o rețea în care instituțiile aflate la diferite niveluri de guvernare lucrează împreună, ducând la apariția unei noi ordini administrative, a unor noi modele și procese de integrare a administrației publice, în îndeplinirea obiectivelor stabilite prin politicile de la nivel

¹⁵ Matei A., Matei, L., (2011), *The Administrative System of the European Union – From Concept to Reality*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, No. 33, pp. 170-196, SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1868148>.

¹⁶ Sebe, M., (2019), *Multi-speed Europe/ A view from Romania*, Institute of European Democrats (IED), p.8, https://www.iedonline.eu/download/2019/IED_Article_Multispeed_MIHAI_SEBE_December_2019.pdf.

¹⁷ COM, (2022), *Conference on the Future of Europe, Putting vision into action*, COM 404 final, [communication_1.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/communication_1).

¹⁸ Olsen, J.P. (2003), *Towards a European administrative space?*, Journal of European Public Policy 10., pp. 506–531, <http://dx.doi.org/10.1080/1350176032000101244>.

europăen. Există trei caracteristici esențiale în ceea ce privește administrația europeană multi-nivel: independența instituțională, integrarea și cooptarea.¹⁹

Analizând doctrina în ceea ce privește noțiunea de administrație europeană, precum și procesele existente la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene, întâlnim din ce în ce mai des conceptul de sistem de guvernare europeană multi-nivel, fenomen complex și cu care se află în relație de interdependență și care este, de asemenea, controversat, în opinia autorilor precum **Hofmann și Turk** (2006) sau **Nickel** (2008).

Acesta din urmă subliniază operațiunile și procesele în care sunt implicate atât instituții precum comitetele europene (Comitetul Economic și Social European, Comitetul European al Regiunilor) sau agențiile europene, organisme care nu beneficiază de un cadru legal clar și riguros prevăzut în tratatele constitutive ale Uniunii Europene, ceea ce face ca relația dintre *cei care controlează și cei care sunt controlați să fi devenit oarecum încurcată, încâlcită*.²⁰

Guvernarea, concept și realitate nouă, a constituit pentru mulți autori un mijloc de salvare, chiar dacă acesta se afla în prin proces de constituire, definire. *Pierre de Senarclès* referindu-se la aceasta aprecia că *guvernarea traduce ideea că guvernanțele statelor nu au monopolul puterii legitime, că există și alte instituții și actori care contribuie la menținerea ordinii, participând la reglarea economică și socială*²¹.

Conceptul de guvernare multi-nivel, creat și definit de *G. Marks* ca fiind un *sistem de negociere continuă între guvern și diverse niveluri teritoriale*²², este fundamental diferit față de abordarea interguvernamentalistă (susținerea predominanței nivelului național față de cel subnațional și supranațional), și se particularizează prin câteva caracteristici esențiale :

- Guvernarea și guvernarea nu trebuie confundate; guvernarea presupune exercitarea puterii la nivel central, cu respectarea ierarhiei, deci un model tradițional, pe când guvernarea, depășind granițele acestui model clasic, se transformă într-un nou mecanism de exercitare a puterii;

¹⁹ Trondal, J., Bauer, M.W., (2015), op.cit. pag. 10.

²⁰ Nickel, R., (2008), *Law, Democracy and Solidarity in a Post-national Union*, Chapter *Participatory governance and European administrative law: New legal benchmarks for the new European public order*, p. 134, ISBN9780203892558.

²¹ Dușe, D.M., Câmpean, I.M., (2019), *School Governance in the European Cultural Area*, p. 326, <https://sciendo.com/pdf/10.2478/cplbu-2020-0038>.

²² Marks, G., (1993), *Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC*, in Alan W. Cafruny and Glenda Rosenthal (Eds.), *The State of the European Community*, vol. 2, The Maastricht Debates and Beyond Baveder, pp. 392-403, <https://garymarks.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/13018/2016/09/marks-Structural-Policy-and-Multilevel-Governance.pdf>.

- Exercițarea puterii prin mecanismele guvernantei necesită raportarea la aceste procese și activități specifice, atât din punct de vedere guvernamental, cât și din punct de vedere civic, al societății;

- Prin depășirea granițelor tradiționale, guvernanta introduce noi principii și mecanisme specifice exercitării puterii, integrând elemente precum negocierea, consensul, votul, în procesul de luare a deciziilor și de implementare a acestora.

- Instituțiile de la nivel supranațional nu se află într-un raport de superioritate cu cele de la nivel național/regional/local.

- Inexistența ierarhizării clasice este, o caracteristică specifică și procesului de elaborare a deciziilor, prin integrarea mecanismelor negocierii, consensului și votului (majoritar), în acest proces.

- Autoritatea este dispersată către toate nivelurile de competență, de la cel mai înalt (nivelul supranațional), până la cel local, acolo unde sunt implementate cu adevărat deciziile care afectează cetățenii, în mod direct. Această dispersare a autorității guvernamentale (centrale) atât vertical, către actori localizați la alt nivel teritorial (subnațional și supranațional), cât și orizontal, către actori non-statali, agenții autonome sau cvasi-autonome, reprezintă esența guvernantei multi-nivel.

Capitolul III este dedicat analizei, în profunzime, a activității extrem de laborioase și căutate de instituțiile de la nivel central european – Parlamentul European, Comisia Europeană și Consiliul – activități realizate de către Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European. Astfel, se conturează două obiective:

- *poziționarea organismelor consultative (Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European), în constelația de actori ce interacționează în interiorul administrației europene multi-nivel și impactul comitetelor consultative asupra elaborării și implementării legislației Uniunii Europene (în perioada 2012-2021) și*
- *analiza evoluției interacțiunilor dintre organismele consultative, precum și dintre acestea și instituțiile europene de la nivel central – Parlamentul European, Comisia Europeană și Consiliul – în special din punct de vedere al acordurilor de cooperare încheiate între acestea, în vederea consolidării cooperării și eficientizării procesului decizional european.*

Pe scena europeană, reprezentarea intereselor cetățenilor europeni, ale grupurilor de interese, precum și ale regiunilor și orașelor europene, este realizată prin intermediul organismelor consultative ale Uniunii Europene – *Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European*, potrivit tratatelor fondatoare ale Uniunii Europene. Acestea mențin relațiile de cooperare dintre instituțiile europene de la nivel central (Parlamentul European, Comisia Europeană și Consiliul) și cetățenii europeni, de la toate nivelurile, urmărind interesul general al Uniunii, precum și o implicare crescută a cetățenilor în elaborarea și adoptarea deciziilor de la nivelul Uniunii Europene.

Comitetul European al Regiunilor, organism cu rol consultativ, a fost înființat în anul 1994, din dorința de a promova abordarea de tip *bottom-up* (de jos în sus), în procesul de luare a deciziilor la nivel european, prin implicarea reprezentanților autorităților locale și regionale, în administrația europeană multi-nivel și promovarea intereselor acestora, la nivel european.

Rolul Comitetului European al Regiunilor este, în principal, de a reprezenta regiunile și orașele europene, de a sprijini relațiile de cooperare dintre acestea și instituțiile europene, precum și de a se asigura că nevoile și pozițiile cetățenilor europeni de la nivel local și regional sunt auzite și contribuie în mod direct la procesul de elaborare a legislației UE. Crearea Comitetului European al Regiunilor promovează apropierea Uniunii de cetățenii săi și respectarea pe deplin a principiului transparenței, în privința deciziilor adoptate la nivel european.

Reprezentând un forum instituțional, dedicat promovării unei Uniuni Europene mai aproape de cetățeni, prin intermediul democrației participative și consolidării rolului organizațiilor societății civile, *Comitetul Economic și Social European* exercită un rol deosebit de important în procesul de luare a deciziilor la nivel european. Avizele sale, obligatorii sau emise din proprie inițiativă, sunt adresate instituțiilor europene, pentru a corobora politicile și legislația Uniunii Europene cu circumstanțele economice, sociale și civice, de la nivelul statelor membre²³.

Comitetul Economic și Social European, este conceput, de asemenea, ca fiind un forum de consultare, pornind de la ideea că, în general, organizațiile și rețelele societății civile joacă rolul de intermediari între instituțiile europene cu rol decizional și cetățenii statelor membre. Prin intermediul consultărilor, dialogului și consensului, toate sectoarele relevante de la nivelul societății civile organizate, au posibilitatea de a se implica activ și eficient în procesul de elaborare

²³ European Economic and Social Committee, *About*, <https://www.eesc.europa.eu/en/about>.

a politicilor și legislației UE, care trebuie să reflecte nevoile cetățenilor UE și să promoveze vizibilitatea acestora.

Impactul pe care avizele Comitetului European al Regiunilor și Comitetului Economic și Social European îl au, cu adevărat, asupra formei finale a actelor legislative adoptate de instituțiile Uniunii Europene, poate fi evaluat prin diferite instrumente precum: *rapoartele anuale de impact ale comitetelor consultative, publicate pe paginile de internet ale acestora, rapoartele Comisiei Europene privind monitorizarea avizelor comitetelor consultative, fișe de evaluare a impactului avizelor asupra documentelor instituțiilor europene, etc..* Astfel, este necesară conștientizarea rolului esențial al organismelor consultative asupra procesului decizional european, în special în contextul dorinței Uniunii Europene de a se apropia de cetățenii săi și a le oferi cât mai multe instrumente pentru a se implica în mod direct în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor Uniunii.

Impactul avizelor Comitetului Regiunilor nu poate fi măsurat încă din perioada imediat următoare adoptării acestora, ci într-o perioadă de timp mai îndelungată, care să permită procesului legislativ să avanseze suficient de mult, pentru a putea trage concluziile necesare în raport de desfășurarea acțiunilor și activităților instituțiilor Uniunii Europene, care reflectă, mai mult sau mai puțin, influența Comitetului Regiunilor asupra procesului legislativ.

În această perioadă, sunt elaborate *rapoarte de impact*, utilizându-se resurse precum²⁴:

✚ *Raportele ale Comisiei Europene care privesc monitorizarea avizelor CoR;*

✚ *Fișe de evaluare a impactului avizelor CoR asupra documentelor instituțiilor UE;*

✚ *Monitorizarea impactului mass-media asupra avizelor CoR;*

✚ *O medie anuală a evenimentelor organizate de CoR, în legătură cu domeniile care reprezintă subiectele avizelor elaborate, care contribuie la creșterea impactului avizelor și rezoluțiilor CoR asupra procesului decizional.*

Astfel, remarcăm faptul că impactul Comitetului Regiunilor asupra procesului decizional nu poate fi măsurat exclusiv prin integrarea recomandărilor și opiniilor acestuia în privința propunerilor legislative. La fel de importantă este capacitatea comitetului consultativ de a reprezenta interesele autorităților de la nivel local și regional, în fața instituțiilor Uniunii

²⁴ European Committee of the Regions, *Opinions*, <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/Opinions.aspx>.

Europene, modalitățile prin care comitetul reușește să prezinte necesitățile regiunilor și orașelor din diferite zone ale Europei, caracterizate prin specificitățile dintre cele mai diverse, în vederea integrării concluziilor care contribuie la elaborarea avizelor, în forma finală a legislației europene.²⁵

Activitatea Comitetului Regiunilor, fie că ne referim la avizele elaborate ca urmare a consultărilor obligatorii din partea instituțiilor europene sau la cele elaborate din proprie inițiativă, s-a aflat într-o continuă creștere, metodele de lucru ale comitetului fiind adaptate, pe parcursul existenței acestuia și în concordanță cu competențele dobândite în tot mai multe domenii. Astfel, începând cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, au fost introduse avizele Comitetului Regiunilor sub forma amendamentelor, avantajul fiind directă încorporare a acestora de către colegiitori.²⁶

Comitetul Regiunilor oferă, spre consultare, tuturor cetățenilor interesați de activitatea și impactul avizelor organului consultativ, o serie de documente, pe pagina de internet a acestuia (disponibile pentru perioada 2010-2021).²⁷ Astfel, prin intermediul infograficelor, a rapoartelor de impact anuale elaborate de către Comitetul Regiunilor, a sintezelor executive ale rapoartelor de impact ale comitetului și a documentelor referitoare la monitorizarea de către Comisia Europeană a avizelor Comitetului Regiunilor, putem observa și concluziona asupra impactului pe care Comitetul îl are în procesul de luare a deciziilor, la nivel european și în privința legislației Uniunii Europene.

Conform art. 69 al *Regulamentului de Procedură al Comitetului Regiunilor*²⁸, anual, Secretarul General are responsabilitatea prezentării unui raport Adunării Plenare, raport ce sintetizează impactul avizelor Comitetului Regiunilor, în principalele domenii ale activității sale politice.

²⁵ Wassenberg, B., (2020), op.cit., p. 168.

²⁶ Pazos-Vidal, S., (2019). *Subsidiarity and EU Multilevel Governance: Actors, Networks and Agendas*. DOI:10.4324/9780429453373.

²⁷ European Committee of the Regions, Opinions, <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/Opinions.aspx>.

²⁸ CoR, (2021), *Regulament de Procedură*, art. 69 – Secretarul General, p. 21, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q1230\(01\)&from=RO](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q1230(01)&from=RO).

Criterii pe baza cărora sunt realizate rapoartele:

- ✚ *Propunerile specifice ale CoR adoptate în legislația finală;*
- ✚ *Recomandările de politică ale CoR luate în considerare în legislația propusă sau în procedurile legislative;*
- ✚ *Pozițiile CoR cu contribuție majoră în dezbaterile politice;*
- ✚ *Trimiteri la pozițiile CoR în alte documente ale UE (ex. rezoluții ale Parlamentului European).*

În perioada abordată de cercetarea de față, respectiv anii 2012-2021, Comitetul European al Regiunilor a elaborat o varietate de avize, printre care se află numeroase avize cu privire la propuneri legislative.

Activitatea CoR este evidențiată prin intermediul rapoartelor anuale și al sintezelor elaborate de către organismul consultativ, care cuprind inclusiv rezoluții cu privire la prioritățile anuale, bazate pe programul de lucru prezentat, anual, de către Comisia Europeană și al căror impact semnificativ este evidențiat cu ajutorul rapoartelor Comisiei privind monitorizarea avizelor comitetului, precum și prin intermediul fișelor de planificare, structurare și monitorizare a activităților politice ale CoR în raport cu avizele, care analizează impactul politic al acestora în raport cu documentele și instituțiile Uniunii Europene (referindu-ne la Parlamentul European, Consiliu și Comisia Europeană), aflate în permanentă legătură cu Comitetul European al Regiunilor.

Astfel, în perioada analizată (2012-2021), sintezele executive ale rapoartelor de impact, elaborate anual de către Comitetul European al Regiunilor analizează un număr total de *peste 500 de avize, recomandări și rezoluții cu impact semnificativ*, după cum urmează:

- ✚ **Anul 2012 – 48 de avize;**
- ✚ **Anul 2013 – 48 de avize și 7 rezoluții cu impact semnificativ;**
- ✚ **Anul 2014 – 53 de avize;**
- ✚ **Anul 2015 – 44 de avize;**
- ✚ **Anul 2016 – 45 de avize;**
- ✚ **Anul 2017 – 71 de avize;**
- ✚ **Anul 2018 – 78 de avize;**

- ✚ **Anul 2019 – 49 de avize;**
- ✚ **Anul 2020 – 48 de avize, 9 rezoluții;**
- ✚ **Anul 2021 – 69 de documente (13 recomandări, 36 de avize bazate pe documente ale UE, 11 avize din proprie inițiativă, 9 rezoluții).**²⁹

Ideea potrivit căreia era necesară înființarea unui organism reprezentativ pentru operatori economici și sociali, care să includă atât angajatorii, cât și lucrătorii propriu-ziși, a fost dezbătută de mai multe ori, inclusiv în perioada de dinainte de semnarea Tratatelor de la Roma (1957). Dezvoltarea ideii de organism care să reprezinte aceste categorii de cetățeni, s-a bazat, astfel, pe modelul Franței (1920-1930), precum și pe Organizația pentru Cooperare Economică Europeană (OEEC), creată la 16 aprilie 1948, ca urmare a Planului Marshall și a Conferinței pentru Cooperarea Economică Europeană.

Comitetul înființat reprezintă practic un răspuns în ceea ce privește dorința de cooperare și integrare europeană, precum și un pas înainte pentru părțile interesate relevante, care solicitau implicarea societății civile în procesul decizional european. Comitetul Economic și Social a fost creat, în ciuda opunerii din partea Germaniei, spre exemplu, care credea că un astfel de organism nu este necesar și că nu își poate dovedi eficiența.³⁰

Tratatul de la Roma, conține, așadar, o serie de dispoziții dedicate înființării Comitetului Economic și Social. Capitolul 3 dedică *art. 193-198* organismului consultativ, care, conform tratatului, este format din reprezentanți ai diferitelor categorii de activități economice și sociale, ceea ce presupune, în principal, reprezentanți ai: producătorilor, fermierilor, transportatorilor, lucrătorilor, dealerilor, meșteșugarilor, ocupațiilor profesionale, precum și reprezentanți ai publicului larg.

CESE emite între *160-190 avize, anual*, 70% dintre acestea fiind elaborate ca urmare a solicitărilor din partea instituțiilor europene, 21% reprezintă avize emise din proprie inițiativă/rapoarte de informare, 9% sunt opinii exploratorii.³¹

Activitatea Comitetului Economic și Social joacă un rol deosebit de important în procesul de elaborare a deciziilor, la nivel european, organismul consultativ desfășurându-și

²⁹ CoR, (2012), *Annual Impact Report*, <https://cor.europa.eu/en/our-work/pages/opinions.aspx#0>.

³⁰ EESC, 1950 *The birth of the Economic and Social Committee*, <https://www.eesc.europa.eu/CivilSocietyActionForTomorrowsEurope/history>.

³¹ EESC, (2023), *About the EESC*, <https://www.eesc.europa.eu/CivilSocietyActionForTomorrowsEurope/about>.

activitățile precum un for instituțional, un cadru formal oferit grupurilor de interese socio-ocupationale, pentru a-și formula opiniile și viziunea acestora, cu privire la domenii și subiecte importante de pe agenda Uniunii Europene.

Avizele elaborate și prezentate de CESE, sunt transmise tuturor instituțiilor europene de la nivel central (Comisia Europeană, Parlamentul European și Consiliul) și sunt publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Comitetul Economic și Social emite aproximativ 170 de avize consultative și opinii, anual, dintre care, aproximativ 15% reprezintă avize sau opinii din proprie inițiativă. De asemenea, Comitetul și-a extins atribuțiile în ultimii ani, devenind un forum pentru piața internă și un real sprijin pentru atingerea obiectivelor Uniunii Europene de a se apropia de cetățenii săi, prin îndeplinirea rolului de organizator de evenimente care să contribuie la acest obiectiv.

În perioada analizată (2013-2021), rapoartele anuale de impact, elaborate anual de către Comitetul Economic și Social European analizează un număr total de *peste 700 de avize, rapoarte, recomandări și rezoluții cu impact semnificativ*, după cum urmează:

✚ **Anul 2013 – 200 de avize și rapoarte;**

✚ **Anul 2014 – 159 de avize și rapoarte;**

✚ **Anul 2015 – 117 de avize și rapoarte;**

✚ **Anul 2016 – 151 de avize și rapoarte;**

✚ **Anul 2017 – 155 de avize și rapoarte;**

✚ **Anul 2018 – 215 de avize și rapoarte;**

✚ **Anul 2019 – 127 de avize și rapoarte;**

✚ **Anul 2020 – 131 de avize și rapoarte;**

✚ **Anul 2021 – 200 de avize și rapoarte.**

Capitolul IV are drept obiective principale:

- *analiza prezenței instrumentelor complementare ale guvernancei europene, în scopul îmbunătățirii procesului decizional, prin mecanisme specifice – procedura de comitologie, procedura de consultare a Comisiei Europene și evoluția acestora, impactul agențiilor Uniunii Europene – care ilustrează procesele de cooperare și coordonare ce au loc în administrația europeană multi-nivel, realizate atât la nivel vertical, cât și orizontal și chiar transversal și*

- *analiza celor mai recente evoluții cu privire la consultarea cetățenilor și democrația europeană, în era societăților moderne, în special din punct de vedere al desfășurării Conferinței privind Viitorul Europei, cel mai recent exercițiu democratic pan-european, care a avut loc în perioada aprilie-mai 2021.*

De asemenea, având în vedere momentul actual, sunt puse în discuție rezultatele înregistrate în urma *Conferinței privind Viitorul Europei*, pentru a pune accentul pe importanța implicării cetățenilor în procesul de elaborare a legislației și politicilor Uniunii Europene, din perspectiva cetățeanului ca motor al evoluției, al dezvoltării sustenabile și al inovării pentru un viitor mai bun al acestora și al generațiilor care vor urma.

Eficientizarea procesului decizional european, privit în ansamblul său, de la elaborarea politicilor Uniunii Europene și până la punerea în aplicare a acestora, în care includem și procesele de negociere și compromis, reprezintă o preocupare permanentă pentru instituțiile europene. Extinderea competențelor Uniunii Europene, necesitatea de a elabora noi politici în domenii specifice, complexe, care evoluează rapid, au condus la suprasolicitarea instituțiilor europene, în special a Comisiei Europene.

În acest sens, este necesară utilizarea tuturor instrumentelor aflate la dispoziție pentru a îmbunătăți răspunsul la problemele actuale ale cetățenilor europeni:

- controversatele comitete de comitologie, recunoscute din punct de vedere al legalității acestora, cu 10 ani mai târziu de la înființarea primelor comitete, care își desfășoară activitatea și în prezent, procedura de comitologie fiind utilizată în vederea elaborării legislației secundare pentru punerea în aplicare, într-un mod unitar, pe teritoriul Uniunii Europene;
- agențiile Uniunii Europene, la fel de controversate, din pricina discuțiilor cu privire la legitimitatea acestora, dar care s-au dezvoltat semnificativ în ultimele decenii, oferind expertiză și analiză tehnică relevantă pentru problematici specifice, sprijinind Comisia Europeană și contribuind la menținerea relațiilor cu autoritățile naționale. Rețeaua de Agenții ale UE (EUAN) își direcționează activitatea către consolidarea cooperării interinstituționale, la toate nivelurile și punerea în comun a tuturor resurselor disponibile, în vederea construirii unei Europe moderne și durabile.

Potrivit *celui mai recent Raport al Comisiei Europene (2021)*³², în perioada 1 ianuarie-31 decembrie 2021:

- au funcționat un număr total de 353 de comitete de comitologie;
- au avut loc un număr total de 646 de reuniuni și 1476 de proceduri scrise;
- au fost emise 1782 de avize, de către comitetele de comitologie;
- au fost adoptate 1592 de acte de punere în aplicare, adoptate ca urmare a unei proceduri a comitetelor de comitologie.

- Ca urmare a exercitării dreptului de control al Parlamentului European și Consiliului, PE a adoptat 10 rezoluții³³, iar Consiliul s-a opus unui proiect de act de punere în aplicare al Comisiei.

- Comitetul de apel a avut 6 reuniuni în anul 2021 în vederea dezbaterii a 12 proiecte de acte de punere în aplicare, adoptând toate cele 12 proiecte, ulterior închiderii procedurilor.

- Au fost adoptate 68 de măsuri în conformitate cu procedura de reglementare cu control, Parlamentul European opunându-se de 4 ori adoptării proiectelor de măsuri.

Numărul total de comitete³⁴, precum și numărul de avize emise a crescut, comparativ cu anii precedenți. Pandemia de COVID-19 a influențat activitatea comitetelor, prin prisma limitării organizării de reuniuni fizice, majoritatea fiind organizate la distanță, însă funcționând normal, din punct de vedere al desfășurării procesului specific comitetelor.

Fenomenul agentificării Uniunii Europene s-a dezvoltat foarte mult în perioada ultimelor decenii, **în ciuda lipsei reglementării explicite a acestora în cuprinsul tratatelor** care stau la baza Uniunii Europene, ceea ce nu împiedică însă creșterea numărului de agenții și a puterilor pe care acestea le afișează. În prezent, există numeroase lacune și dezbateri cu privire la **legitimitatea** agențiilor Uniunii Europene, competențele acestora, precum și cu privire la modul în

³² COM, (2022), *Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind activitatea comitetelor în anul 2021*, (COM/2022/443 final).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0443&from=RO>.

³³ Lista nu include [rezoluția Parlamentului European](#) referitoare la protecția adecvată a datelor cu caracter personal de către Regatul Unit (2021/2594(RSP)), prin care acesta „s-a opus celor două proiecte de acte de punere în aplicare” în cauză, însă fără a-și întemeia decizia, în mod explicit, pe articolul 11 din Regulamentul privind procedura comitetelor.

³⁴ 346 comitete, potrivit Registrului Comitetelor de Comitologie <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees?lang=en>.

care guvernanta europeană este influențată de activitatea agențiilor comunitare, în numeroase domenii de politică.

Agențiile Uniunii Europene pot fi definite din punct de vedere al *caracteristicilor specifice*:

- ✓ agențiile UE reprezintă *organisme de drept public european*;
- ✓ își desfășoară activitatea pe întreg *teritoriul Uniunii Europene*;
- ✓ beneficiază de *personalitate juridică proprie*, fiind distincte de instituțiile UE;
- ✓ îndeplinesc *sarcini specifice* în numeroase domenii de politică ale UE;
- ✓ *pot adopta acte cu/fără caracter juridic obligatoriu*;
- ✓ beneficiază de *un anumit grad de autonomie administrativă și chiar financiară*, (există agenții care au devenit autonome din punct de vedere financiar, încă din anul 2021 - ELA, EPPO³⁵).

Consultarea diferiților experți din exteriorul instituțiilor europene, precum și a mai multor grupuri de interese și actori relevanți, pentru a *câștiga* o viziune mai largă asupra domeniilor de competență ale Uniunii Europene și a îmbunătăți inițiativele legislative ale Comisiei Europene, reprezintă o tradiție veche în Uniunea Europeană.

Strategiile Comisiei Europene în privința consultării diferitelor categorii de actori, din afara instituțiilor cu putere de decizie, la nivel european, au cunoscut evoluții diferite, din punct de vedere al terminologiei folosite, de-a lungul diferitelor stagii de integrare europeană și având în vedere evoluția și schimbările din domeniul obiectivelor de politică urmărite. Astfel, sunt cunoscute, potrivit literaturii academice³⁶, trei denumiri utilizate de către Comisia Europeană, pentru a ilustra rolul oferit de către instituția cu rol de inițiator legislativ, categoriilor de actori relevanți pentru procesul de elaborare a deciziilor: *perioada 1960-1970 – Terminologia utilizată de Comisia Europeană – Consultare; perioada 1980-1990 – Terminologia utilizată de Comisia*

³⁵ European Court of Auditors, (2021), *Annual Report on EU agencies for the financial year 2021*, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AGENCIES_2021/AGENCIES_2021_EN.pdf.

³⁶ Quittkat, C., & Finke, B. (2008). *The EU Commission consultation regime*. In B. Kohler-Koch, D. d. Bièvre, & W. Maloney (Eds.), *Opening EU-governance to civil society: gains and challenges* (pp. 183-222). Mannheim: Universität Mannheim, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), p. 184, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-195380>.

Europeană - Partnereriat ; perioada 1990-2000 – Terminologia utilizată de Comisia Europeană – Participare.

Relațiile dintre Uniunea Europeană și societatea civilă pot fi analizate, în prezent, potrivit priorităților promovate prin intermediul **noii Agende Strategice pentru Uniunea Europeană**³⁷ (2019-2024), printre care se numără *protejarea cetățenilor europeni și a libertăților acestora*. În strânsă legătură cu acestea, se află și *promovarea intereselor europene și a valorilor Uniunii Europene*, la nivel global. Prioritățile Comisiei Europene pentru aceeași perioadă se referă, printre altele, la concentrarea eforturilor în direcția unei Uniuni Europene cu o *economie consolidată*, pentru a susține evoluția cetățenilor săi, o Uniune Europeană *mai puternică*, pe scena internațională, cu promovarea și respectarea principiilor precum *egalitatea, toleranța și corectitudinea socială, transparență și integritate*.

Democrația europeană și consolidarea proceselor democratice reprezintă, de asemenea, prioritățile Comisiei Europene pentru viitoarea perioadă, proces complex care presupune atât cooperarea îmbunătățită cu Parlamentul European, cât și cu instituțiile de la nivel național (parlamentele naționale, în principal), iar la final, este pus accentul pe consolidarea relațiilor cu cetățenii Uniunii Europene, în vederea modelării viitorului Uniunii Europene³⁸.

*Conferința privind viitorul Europei*³⁹, care s-a finalizat la data de 9 mai 2022, reprezintă unul dintre cele mai recente mecanisme de consultare a cetățenilor Uniunii Europene, o inovație în categoria dezbaterilor aflate la îndemâna cetățenilor și îndreptate către reconstruirea unei Europe cât mai aproape de cetățenii săi, o Europă incluzivă și orientată către remodelarea viitorului comun. Vocea cetățenilor poate ajunge la instituțiile europene prin intermediul variatelor mecanisme democratice precum inițiative ale instituțiilor Uniunii Europene, inclusiv ale organismelor consultative (CoR și CESE), prin agențiile și organismele europene, prin intermediul dezbaterilor, organizării de conferințe tematice, sondaje de opinie, focus-grupuri, dialogul cu organizațiile societății civile de la toate nivelurile, precum și cu grupurile de interese și rețelele de actori ce se formează în constelația Uniunii Europene. Desigur că inovațiile în domeniul consultării vor fi întotdeauna cercetate, deoarece relația dintre societatea civilă și Uniunea Europeană trebuie

³⁷ Consiliul European, (2019), O nouă agenda strategică 2019-2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/39921/a-new-strategic-agenda-2019-2024-ro.pdf>.

³⁸ European Union, *European Union priorities 2019-2024*, https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities_en.

³⁹ COM, (2023), *Conference on the Future of Europe*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_en.

privită precum orice relație dintre două persoane, care trebuie atât menținută, cât și îmbunătățită, din ambele perspective, pentru a evolua, a fi mai eficientă și a conduce către rezultate din ce în ce mai palpabile pentru cetățeni.

O democrație europeană, care este bazată în mare parte pe viziunea și inițiativele liderilor de opinie și a personalităților de elită în domenii specifice de competență ale Uniunii Europene, nu poate să aducă Europa mai aproape de cetățenii săi. Democrația europeană trebuie să se bazeze pe mecanisme ale guvernantei care să reflecte incluziunea și principiile de bază ale democrației tradiționale, și anume *guvernarea realizată de către oameni, și nu pentru oameni*, ceea ce s-ar îndepărta considerabil de la obiectivele Uniunii Europene pentru viitorul său și al cetățenilor săi, făcând eforturi pentru a nu lăsa pe nimeni în urmă.

Uniunea Europeană însăși se află într-un proces de conștientizare al importanței cetățenilor săi pentru viitorul pe care aceasta și-l dorește. Astfel, dorindu-și să devină un partener important, la nivel global, Uniunea Europeană are o nevoie stringentă de apropiere și de recăștigare a încrederii cetățenilor europeni, pentru a evolua în direcția propusă. Aflându-se într-o perioadă vulnerabilă, în care s-a confruntat cu provocări mult prea rapide chiar și pentru o uniune economică și politică de 27 de state (pandemia de COVID-19, războiul dintre Ucraina și Rusia, tranziția digitală și verde), Uniunea Europeană încearcă să se redreseze din toate punctele de vedere și să-și asigure cetățenii că ocupă primul loc în ierarhia acestei familii.

Având în vedere aceste aspecte, și în principal desfășurarea Conferinței privind Viitorul Europei, o viitoare cercetare ar putea urmări acțiunile pe care instituțiile europene (în principal, Comisia Europeană, Parlamentul European și Consiliul) le vor întreprinde, ca urmare a rezultatelor prezentate în Raportul Final al Conferinței privind Viitorul Europei⁴⁰ și al angajamentelor asumate de către Comisia Europeană, în funcție de subiectele definite pe platforma europeană multilingvă, pentru viitorul Uniunii Europene. De asemenea, având în vedere faptul că cele două comitete consultative de la nivel european (Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European) au fost implicate, în mod direct, în organizarea Conferinței, cercetarea ar putea urmări evoluția implementării contribuțiilor din partea cetățenilor

⁴⁰ Conferința privind Viitorul Europei, (2022), *Platforma digitală multilingvă a Conferinței privind viitorul Europei Raport final*, Kantar Public, <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/conference-on-the-future-of-europe/#Report>.

europeni, de către instituțiile europene de la nivel central, cu sprijinul și intervențiile din partea organismelor consultative din administrația europeană multi-nivel.

CONCLUZII GENERALE

Lucrarea de cercetare s-a concentrat pe evidențierea rolului organismelor consultative de la nivelul Uniunii Europene și pe creșterea gradului de conștientizare cu privire la impactul pe care, atât Comitetul European al Regiunilor, cât și Comitetul Economic și Social European îl au, din punct de vedere al contribuțiilor valoroase pe care le exercită asupra legislației Uniunii Europene, în contextul desfășurării procesului decizional european, precum și asupra modului de funcționare al administrației europene multi-nivel dar și în contextul utilizării mecanismelor guvernantei multi-nivel.

Analiza arhitecturii instituționale a Uniunii Europene a reprezentat un punct de pornire în descoperirea modului în care funcționează Uniunea Europeană, în prezent. Instituțiile Uniunii Europene, astfel cum sunt reglementate de către tratatele constitutive (*Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene*), relevă o structură unică a administrației Uniunii Europene, o administrație europeană multi-nivel, astfel cum este denumită de majoritatea cercetătorilor.

Administrația Uniunii Europene este fascinantă, îmbinând atât elemente europene, cât și elemente naționale, o varietate de actori statali și non-statali, care interacționează, la toate nivelurile, pentru a răspunde cât mai rapid și, în același timp, cât mai eficient, la problemele cu care se confruntă Uniunea Europeană și cetățenii de pe întreg teritoriul acesteia. Legăturile și rețelele complexe care se formează între Uniunea Europeană, prin intermediul instituțiilor și organismelor specializate europene și ceilalți actori implicați în procesul decizional, fie de la nivel european, național și chiar subnațional, pun în lumină o constelație unică, responsabilă de îndeplinirea obiectivului Uniunii Europene de a se apropia cât mai mult de cetățenii săi și, în același timp, de a nu lăsa pe nimeni în urmă.

De esența îndeplinirii acestui obiectiv major sunt atât eficientizarea cooperării dintre toți actorii relevanți, dar și utilizarea și adaptarea tuturor mecanismelor existente, la toate nivelurile. Cadrul instituțional unic al Uniunii Europene, care s-a conturat încă de la înființarea primei instituții europene (Parlamentul European), evoluând în permanență și ajustându-și

instrumentele aflate la dispoziție, oferă un cadru favorabil pentru inovare și crearea de sinergii între toți partenerii implicați în procesul decizional, astfel încât favorizează continuarea procesului de evoluție al administrației europene multi-nivel, având în permanență în centrul preocupărilor, nevoile reale ale cetățenilor, alături de promovarea valorilor și obiectivelor Uniunii Europene.

Uniunea Europeană a generat numeroase controverse și dezbateri care au plecat însuși de la ambiguitatea conceptului de proiect european unic și s-au dezvoltat prin prisma analizelor realizate pe fondul sistemului politic și administrativ multi-nivel existent la nivel european, precum și din punct de vedere al întrepătrunderii acestuia cu sistemele politice și administrative ale statelor membre ale Uniunii Europene și al implicării din ce în ce mai extinse a diferitelor categorii de actori (organizații și organisme specializate, autorități de la nivel național și subnațional, rețeaua de agenții ale Uniunii Europene și societatea civilă însăși) în procesul de elaborare a legislației europene.

În toată această constelație de puteri, pe care o regăsim în prezent la nivelul Uniunii Europene, se află, de asemenea, două organisme cu funcții consultative, *Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European*, care asistă Parlamentul European, Comisia Europeană și Consiliul, utilizând mecanismele specifice guvernantei multi-nivel și influențând, în mod direct, legislația Uniunii Europene. *Evidențierea rolului comitetelor consultative a reprezentat obiectivul principal al cercetării realizate*, cu accent pe analiza amănunțită asupra avizelor elaborate de către acestea, în cele mai importante domenii de interes pentru cetățeni, în special pe parcursul ultimului deceniu, precum și pe activitățile desfășurate de către cele două forumuri de dezbateri indispensabile pentru cetățenii europeni.

Atât Comitetul European al Regiunilor, cât și Comitetul Economic și Social European, care sunt formate din reprezentanți ai autorităților de la nivel regional și local, respectiv din reprezentanți ai organizațiilor societății civile și economice, oferă posibilitatea cetățenilor europeni de a se implica, în mod direct, în procesul decizional european și de a contribui la *eficientizarea* acestuia și la *consolidarea cooperării* instituțiilor europene cu actorii relevanți, de la toate nivelurile.

Realizarea acestei cercetări extinse cu privire la impactul celor două comitete consultative asupra procesului decizional, exercitând o influență semnificativă asupra legislației europene, este extrem de necesară, în special în contextul în care, dezbaterile cu privire la activitatea comitetelor vizează, în principal, elaborarea avizelor de către acestea, conform

prevederilor tratatelor care stau la baza funcționării Uniunii Europene și prezentarea avizelor și opiniilor comitetelor, ca urmare a consultărilor cu caracter obligatoriu, în domeniile prevăzute în tratate, în fața instituțiilor europene. Aceste acțiuni, referindu-ne la elaborarea de avize, la solicitarea Parlamentului European, a Comisiei Europene și a Consiliului, în domeniile pentru care consultarea Comitetului European al Regiunilor sau a Comitetului Economic și Social European, este obligatorie, generează poziții și aprecieri limitative din punct de vedere al activităților desfășurate de către comitete.

Organismele consultative se implică în permanență în procesul de elaborare a politicilor europene, inclusiv prin adoptarea de avize din proprie inițiativă, în situațiile în care consideră că luarea unei poziții de către acestea, este relevantă, prezentarea viziunilor cetățenilor europeni fiind de natură a influența în mod direct procesul legislativ al Uniunii Europene.

Comitetul European al Regiunilor desfășoară numeroase activități și acțiuni, intervenind în mai multe etape ale procesului legislativ al Uniunii Europene. În principal, comisiile organizate la nivelul Comitetului European al Regiunilor, elaborează avize referitor la propunerile legislative europene, care sunt votate și adoptate de către membrii comitetului. Cercetarea de față analizează, pe o perioadă de aproximativ 10 ani (2012-2021), cele mai importante contribuții pe care avizele comitetului le-au adus, celor mai importante domenii pentru Uniunea Europeană și cetățenii săi (ex. domenii în care consultarea comitetului de către instituțiile europene este obligatorie – domeniul *economic, social, coeziune teritorială, fonduri structurale, fondul european de dezvoltare regională, fondul social european, ocuparea forței de muncă, afaceri sociale, educație, tineret, training vocațional, cultură și sport, mediu, energie și schimbări climatice, transport, rețele trans-europene și sănătate publică*).

În această perioadă, remarcăm faptul că organismul consultativ a elaborat *peste 500 de avize, recomandări și rezoluții cu impact semnificativ pentru procesul decizional european*, potrivit sintezelor executive ale rapoartelor de impact elaborate, anual, de către Comitetul European al Regiunilor. De asemenea, potrivit datelor analizate, se constată faptul că sunt elaborate și adoptate, în medie, *aproximativ 200 de avize pe durata unui mandat al Comitetului Regiunilor*, elaborate atât în contextul consultării obligatorii a comitetului, cât și din proprie inițiativă. Mergând mai departe, din perspectiva rolului comitetului consultativ, este reliefat inclusiv rolul acestuia de a colabora cât mai îndeaproape și eficient cu instituțiile europene (Parlamentul European, Comisia Europeană și Consiliul), cu Comitetul Economic și Social

European, precum și cu autotățile de la nivel național, local și regional, activitățile acestea fiind de natură a promova dezbaterile politice și în afara sediilor acestora, în regiunile și orașele Uniunii Europene, cât mai aproape de cetățeni.

Mai mult decât atât, în ipoteza în care Comitetul European al Regiunilor constată încălcarea principiului subsidiarității, acesta poate chiar sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene, în virtutea dobândirii acestui drept, ulterior intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona (art. 8, Protocolul nr. 2, anexat la tratat⁴¹). În cuprinsul cercetării, această situație este descrisă, în contextul în care comitetul adoptă Rezoluția cu privire la *Propunerea de modificare a Regulamentului privind dispozițiile comune pentru a sprijini reformele structurale*, respingând poziția Comisiei cu privire la schimbarea regulilor fondurilor regionale și sprijină reformele structurale ale statelor membre, prin intermediul resurselor care provin din politica de coeziune a UE – ***este pentru prima dată când CoR amenință aducerea unui caz în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene***, în cazul în care legislația va fi adoptată cu încălcarea principiului subsidiarității.

Consultarea Comitetului Economic și Social European, intervine, la fel ca și în cazul Comitetului European al Regiunilor, atât obligatoriu, în cazurile prevăzute de tratat, precum și voluntar, acolo unde este considerat necesar. Comitetul trebuie consultat de către Comisie și Consiliu în domenii clar specificate în Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, decizia instituțiilor europene fiind luată exclusiv în urma consultării organismului, în domenii precum: *agricultură; libera circulație a persoanelor și serviciilor; transport; armonizarea impozitării indirecte; apropierea legislațiilor privind piața internă; ocuparea locurilor de muncă; politica socială, educația, formarea profesională, tineret; sănătatea publică; protecția consumatorului; rețelele trans-europene; industrie; coeziunea economică, socială și teritorială; cercetare și dezvoltare tehnologică și spațială; mediul înconjurător.*

În afara acestor domenii, Parlamentul European, Comisia Europeană și Consiliul, au posibilitatea de a consulta comitetul cu privire la orice problemă, atunci când consideră acest lucru ca fiind adecvat. În medie, constatăm că organismul consultativ emite *peste 150 de documente și avize consultative, anual, iar aproximativ 15% dintre avize sunt adoptate din proprie inițiativă.*

De-a lungul timpului, s-a considerat că poziția comitetelor consultative care, în ciuda insistențelor acestora, nu au beneficiat de statutul de instituții europene, este cumva privilegiată,

⁴¹ TFUE, (2008), – *Protocoale – Protocolul (nr. 2) privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității*, art. 8, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008M/PRO/02:RO:HTML>.

însă numai din perspectiva accesului la proiectele de acte legislative ale Uniunii Europene. Cu toate acestea, impactul major pe care cele două organisme consultative îl au asupra cetățenilor europeni și asupra desfășurării vieții acestora, în final, nu a fost promovat în aceeași măsură, conducând la ideea potrivit căreia, există un grad de conștientizare foarte limitat în privința influenței pe care o exercită activitatea desfășurată de către comitete, în contextul administrației europene multi-nivel și a desfășurării procesului decizional european.

Pentru a evidenția rolul deosebit de important pe care atât Comitetul European al Regiunilor, cât și Comitetul Economic și Social European îl joacă în administrația europeană multi-nivel și cu privire la forma finală a legislației Uniunii Europene, am considerat că este necesar să ne îndepărtăm de privirea de ansamblu asupra comitetelor, conturată pe marginea prevederilor obligatorii ale tratatelor Uniunii Europene.

Relația dintre cele două comitete, care exercită funcții consultative și instituțiile europene de la nivel central, pe care le asistă, a evoluat în permanență, astfel cum am ilustrat pe parcursul cercetării. Intensificarea relațiilor are la bază încheierea de acorduri de cooperare, bilaterale, cu toate instituțiile a căror activitate este sprijină de către organismele consultative (Parlamentul European, Comisia Europeană, Consiliul), dar și între cele două comitete.

Aceste acorduri de cooperare s-au întemeiat, dintotdeauna, pe consolidarea interacțiunilor existente, eficientizarea procesului decizional, promovarea obiectivelor, valorilor și intereselor Uniunii Europene, dar și pe o implicare din ce în ce mai mare a autorităților de la nivel local și regional, a societății civile și a organizațiilor acestora, în elaborarea legislației europene. Incluziunea dimensiunii teritoriale în procesul decizional a reprezentat un obiectiv major pentru comitete, care s-a realizat îndeosebi prin eforturile concentrate ale acestora, de-a lungul timpului.

De asemenea, din perspectiva guvernantei multi-nivel, rolul Comitetului European al Regiunilor și a Comitetului Economic și Social European este la fel de important, deoarece toată activitatea acestora vizează, în permanență, utilizarea și ajustarea mecanismelor guvernantei multi-nivel, în contextul elaborării și punerii în aplicare a politicilor europene. Guvernanța multi-nivel reprezintă un concept relevant din punct de vedere al modului de funcționare al Uniunii Europene, al distribuției puterii și implică mai multe niveluri de guvernare, în toate etapele procesului decizional european.

Prin intermediul analizei efectuate cu privire la conceptele de administrație europeană multi-nivel și guvernanta multi-nivel, cercetarea urmărește să pună în lumină faptul că cele două

noțiuni nu se exclud, ci reprezintă două fenomene complexe și complementare. Mai mult decât atât, am considerat util a evidenția faptul că guvernanta reprezintă unul dintre principalele obiective ale Comitetului European al Regiunilor, iar potrivit Cartei Albe a comitetului, cu privire la guvernanta multi-nivel, aceasta reprezintă un element esențial pentru integrarea europeană. De asemenea, aceasta poate fi descrisă ca fiind un proces dinamic, caracterizat prin respectarea principiilor subsidiarității, proporționalității și proximității, cooperare și loialitate, atât între diferitele niveluri de guvernare, dar și între diferitele categorii de actori implicați în elaborarea și implementarea politicilor europene.

Modul în care funcționează Uniunea Europeană, administrația europeană și dezvoltarea guvernantei europene, continuă să ne fascineze. Mai mult decât atât, în aceste momente cruciale pentru viitorul său, Uniunea Europeană, alături de statele sale membre, demonstrează curajul necesar pentru reformare și evoluție. Apetitul pentru schimbare nu trebuie privit exclusiv din punct de vedere al amendării tratatelor constitutive, ci mai degrabă prin punerea în comun a resurselor existente, a tuturor actorilor care pot avea un cuvânt de spus important în ceea ce privește deciziile instituțiilor europene, de la cel mai înalt nivel și până la cetățenii care resimt cu adevărat efectele punerii în aplicare a politicilor elaborate pentru soluționarea problemelor societății.

Prin analiza lucrărilor de specialitate, a cercetărilor în domeniul administrației publice europene, a studiilor și articolelor de specialitate, precum și a legislației Uniunii Europene și a celorlate documente care au stat la baza lucrării de cercetare, s-a dorit aflarea răspunsurilor în privința rolului pe care organismele consultative (Comitetul Regiunilor și Comitetul Economic și Social European), îl au în procesul de elaborare a politicilor Uniunii Europene.

Analizând informațiile existente, am constatat că nu există foarte multe cercetări dedicate acestor două organisme consultative, care, în opinia noastră, au demonstrat o valoare adăugată imensă în evoluția administrației europene. Astfel, am dorit o analiză profundă în ceea ce privește activitatea celor două organisme consultative, mergând chiar până la exemple specifice ale contribuțiilor variatelor domenii în care acestea au avut un cuvânt de spus.

Considerăm că, activitatea și dorința de implicare a Comitetului European al Regiunilor și a Comitetului Economic și Social European, alături de comitetele de comitologie și mai recent, a agențiilor care s-au dezvoltat la nivel european, sunt fundamentale pentru dezvoltarea administrației europene multi-nivel și a guvernantei europene. Sigur că, fără a dori să exacerbăm

poziția organismelor consultative, în general, sau să reducem, să diminuăm rolul celorlalte instituții de la nivel european, în special a co-legislatorilor (Parlamentul European, Consiliul) și a instituției cu rol de inițiativă legislativă (Comisia Europeană), relațiile dintre comitete pot fi îmbunătățite considerabil.

Acest lucru este vital, în special în contextul în care, în prezent, asistăm la evoluții tehnologice rapide, care favorizează utilizarea de mecanisme inovative, digitale, accesibile tuturor, astfel încât cooperarea și coordonarea pot fi eficientizate. Atât Comitetul European al Regiunilor, cât și Comitetul Economic și Social European, sunt formate din cetățeni europeni, cetățeni ai statelor membre.

Comitetul Regiunilor reprezintă o voce puternică a autorităților subnaționale (locale și regionale) de pe întreg teritoriul Uniunii Europene, care sunt cele mai îndreptățite în a formula opinii și avize referitoare la legislația care le impactează în mod direct. Misiunea Comitetului Regiunilor este, de asemenea, în spiritul aducerii Uniunii Europene și a instituțiilor sale, mai aproape de cetățeni. Acțiunile Comitetului Regiunilor reflectă valorile și interesele Uniunii Europene, precum și utilizarea mecanismelor guvernantei multi-nivel.

Pe de altă parte, Comitetul Economic și Social European, având, de asemenea, funcții consultative, asistând Comisia, Parlamentul European și Consiliul, aduce împreună cetățeni europeni, reprezentanți ai organizațiilor societății civile (culturale, sociale, economice, profesionale), precum și sindicaliști și angajatori din diverse domenii ale societății, fiind vocea acestora pe scena europeană. Misiunea Comitetului Economic și Social European are în vedere consolidarea democrației europene, având un rol esențial în eficacitatea procesului decizional european.

Punând în perspectivă misiunile celor două organisme consultative, concluzionăm că acestea oferă, încă de la înființare (*Comitetul Economic și Social European – 1957, Comitetul European al Regiunilor – 1994*), oportunitatea cetățenilor Uniunii Europene, provenind de la toate nivelurile statelor membre, precum și din diferite sectoare ale societății, să se implice activ, conștient, consecvent, în procesul de elaborare a deciziilor, la nivelul Uniunii Europene.

Conferința privind viitorul Europei (2022), cel mai recent exercițiu democratic pan-european desfășurat, prin intermediul concluziilor prezentate în Raportul final al Conferinței, a reliefat tocmai dorința cetățenilor de a fi mai prezenți în procesele desfășurate pentru elaborarea legislației și a documentelor care vor avea consecințe în privința îmbunătățirii vieții acestora. În

prezent, ideea de Uniune mai aproape de cetățeni poate fi privită dintr-o altă perspectivă: *dorința cetățenilor de a veni mai aproape de Uniunea Europeană.*

Astfel, considerăm că, în prezent, având prezentate rezultate activităților Comitetului European al Regiunilor și ale Comitetului Economic și Social European, ca principale organisme consultative, cu impact direct asupra procesului de elaborare a deciziilor și a legislației Uniunii Europene, este momentul pentru capitalizarea eforturilor acestora și îndreptarea către punerea în comun a tuturor resurselor pe care atât instituțiile, organizațiile, rețelele de actori, precum și cetățenii înșiși, o pot realiza, având în minte binele comun și un viitor mai bun pentru generațiile care vor urma.

Rezultatele cercetării, prin prisma ilustrării contribuțiilor comitetelor consultative în toate domeniile de competență ale acestora, potrivit tratatelor Uniunii Europene, confirmă *ipoteza de la care s-a pornit în realizarea cercetării: aceea că Uniunea Europeană funcționează în baza unei administrații europene multi-nivel, în care există o constelație complexă de actori statali și non-statali care contribuie la luarea deciziilor, la nivel european, iar cu cât nevoile și interesele cetățenilor europeni sunt mai bine reprezentate în fața instituțiilor care participă la elaborarea și adoptarea legislației europene și a politicilor publice, cu atât procesul decizional desfășurat la nivelul Uniunii Europene este unul mai eficient.* Ipotezele secundare, au fost validate, de asemenea, prin intermediul lucrării de cercetare.

Obiectivul principal al lucrării de cercetare, ce a avut în vedere evidențierea rolului organismelor consultative de la nivel european, în principal rolul Comitetului European al Regiunilor și cel al Comitetului Economic și Social European, comitetele consultative ce asistă Parlamentul European, Comisia Europeană și Consiliul, în elaborarea și adoptarea legislației Uniunii Europene și a politicilor publice, prin intermediul impactului contribuțiilor rezultate din activitățile specifice comitetelor (elaborarea de avize, opinii, rapoarte, studii și alte documente cu relevanță pentru procesul decizional), asigurând reprezentarea intereselor cetățenilor europeni în fața instituțiilor Uniunii Europene, influențând forma finală a legislației adoptate la nivel european, îmbunătățind procesul decizional și asigurând o gestionare eficientă a impactului politicilor publice, în statele membre ale Uniunii, la toate nivelurile, a fost îndeplinit, în contextul cercetării realizate.

Obiectivele secundare au fost îndeplinite pe parcursul cercetării, prin intermediul capitolelor dedicate acestor obiective, grupate potrivit scenariului prevăzut în secțiunea dedicată obiectivelor cercetării.

Modul în care funcționează Uniunea Europeană este unic, complex și evolutiv, ceea ce reprezintă deopotrivă un avantaj extraordinar pentru ca Uniunea Europeană să se remarce, pe plan global, ca fiind o forță, într-o lume dominată de incertitudini și provocări care avansează cu o rapiditate care nu poate fi mereu prevăzută. Schimburile de puteri, la nivel global, sunt de natură a genera tensiuni geopolitice care vor determina Uniunea Europeană să demonstreze atât unitatea, cât și puterea de care dispune, pentru a contrabalansa tensiunile emergente. De asemenea, în contextul evoluțiilor tehnologice, Uniunea Europeană va trebui să demonstreze că poate ține pasul cu acest proces, devenind un lider în domeniu, având resursele necesare pentru a evolua.

Uniunea Europeană se află, încă o dată la moment de răscruce, în apropiere de sărbătorirea a peste 70 de ani de existență, datorată părintelui fondator, Robert Schumann, care, prin declarația sa de la 1950, a propus crearea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului. Uniunea Europeană nu este perfectă, nici statele sale membre, nici cetățenii de pe întreg teritoriul său.

Cercetătorii analizează Uniunea Europeană din perspective multiple. Lucrarea de față a sintetizat câteva dintre cele mai cunoscute expresii identificate de aceștia pentru a descrie UE și modul de funcționare al acesteia, care rămân supuse controverselor, chiar și astăzi: *uniune politică și economică a statelor sale membre, o comunitate politică și economică supra-națională, un super-stat, apropiat de o organizație internațională, care include elemente specifice interguvernamentalismului, dar și modelului federal, un sistem politic administrativ multi-nivel* și altele asemenea viziuni ale celor interesați să descopere ce reprezintă Uniunea Europeană de fapt și care este modelul de organizare și funcționare de succes.

Înainte de toate, în opinia noastră, Uniunea Europeană reprezintă o mare *familie*, care înglobează toți cetățenii statelor sale membre, o casă a tuturor. O casă pentru tineri, pentru cei vârstnici, pentru migranți, pentru cei defavorizați, pentru bărbați, femei și copii, pentru persoane vulnerabile, pentru orice categorie în care au fost împărțiți oamenii săi. Asemenea unui copil, Uniunea Europeană a învățat să meargă, să vorbească, să acționeze prin propriile forțe și conștient.

În ultimii ani, alături de provocările existente, precum schimbările climatice, necesitatea protejării mediului înconjurător, tranzițiile în mijlocul cărora se află (digitalizare,

neutralitate climatică, tranziția energetică), economia circulară, acțiuni în vederea asigurării sustenabilității, s-au adăugat provocări emergente, precum BREXIT, pandemia de COVID-19, războiul dintre Ucraina și Rusia ori dorința de afirmare a Chinei. Acestea afectează nu doar Uniunea Europeană, ci întreaga lume, din care aceasta face parte. Cele 6 state fondatoare s-au transformat în 27 de state mai unite ca niciodată pentru a-și apăra valorile și idealurile care stau la baza Uniunii Europene, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, având drept obiectiv reconstruirea unei Europe pașnice, incluzive, care să ofere încredere cetățenilor săi pentru a se implica activ în viitorul Uniunii Europene, iar această implicare să nu rămână fără ecou.

Uniunea Europeană nu poate exista în lipsa cetățenilor săi. Membrii acestei familii sunt mai dornici și mai pregătiți decât oricând pentru a-și pune în comun toate resursele și expertiza necesară pentru a inova, a demonstra faptul că numai prin cooperare, coordonare și o abordare integrată, viitoarele generații vor beneficia de o viață mai bună. Guvernanța europeană multi-nivel oferă oportunități infinite pentru revitalizarea democrației europene, prin implicarea crescută a tuturor actorilor statali și non-statali relevanți de la nivelurile național, subnațional și supranațional, în vederea elaborării de politici și acțiuni în beneficiul cetățenilor europeni, cu ajutorul cetățenilor europeni.

Astăzi, totalitatea actorilor de pe marea scenă a Uniunii Europene sunt vitali pentru funcționarea acesteia și pentru viitorul Europei. Instituțiile de la nivelul Uniunii Europene, organismele consultative, agențiile Uniunii Europene, comitetele de comitologie, cetățenii europeni și rețelele formate de către aceștia, au nevoie de Uniunea Europeană pentru a-i susține și a pune a dispoziție o infrastructură pentru participare, o strategie comună eficientă, care să reflecte importanța pe care cooperarea dintre actori o are în constelația formată de către aceștia.

Pentru ca aceste obiective să poată fi atinse, cetățenii trebuie să fie informați cu privire la modul în care aceștia pot participa la luarea deciziilor, în Uniunea Europeană. Un prim pas important pentru creșterea vizibilității instrumentelor care pot fi folosite pentru participare și implicare a fost reprezentat de Conferința privind Viitorul Europei. Datorită rezultatelor pozitive care s-au evidențiat prin intermediul Raportului final al Conferinței, s-au conturat instrumente noi, precum *dezvoltarea unei platforme digitale permanente*, un hub online care să găzduiască dezbaterile cetățenilor cu privire la nevoile acestora și la politicile care să vină în sprijinul răspunderii la aceste nevoi, ajungând la toți cetățenii Uniunii, indiferent de locul din care provin, de vârsta acestora și de gradul de implicare pe care l-au avut până în prezent.

Perspectivile de viitor ale Uniunii Europene, la momentul actual, au readus în discuție reforma tratatelor Uniunii Europene, care vizează, printre altele, acordarea dreptului de inițiativă legislativă Parlamentului European (modificare solicitată chiar de Parlamentul European), extinderea competențelor Uniunii Europene sau renunțarea la votul în unanimitate, în anumite domenii-cheie. Din acest punct de vedere și având prezentate rezultatele Conferinței privind Viitorul Europei, considerăm că, în cazul în care acest apetit pentru schimbare se va materializa, viitorul organismelor consultative poate să fie influențat în mod considerabil. Astfel, unul dintre subiectele pe care le considerăm relevante pe agenda reformei tratatelor, este reprezentat de acordarea statului de instituții, celor două comitete consultative de la nivel european – Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European. Contribuțiile acestor organisme consultative, prin intermediul activităților laborioase și extrem de căutate de către Parlamentul European, Comisia Europeană și Consiliul European, reprezintă argumente în favoarea acestei schimbări. Poziția comitetelor consultative în administrația europeană multi-nivel a reprezentat unul dintre obiectivele comitetelor, care au militat, în permanență pentru acordarea statutului de instituții ale Uniunii Europene, în ciuda faptului că acest lucru nu a fost luat în considerare până la acest moment.

Pentru ca acest obiectiv ambițios să poată fi materializat, Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European vor trebui să depună eforturi, în continuare, pentru consolidare relațiilor acestora cu instituțiile europene, ceea ce s-ar putea îndeplini inclusiv prin ajustarea acordurilor de cooperare dintre acestea, care să permită o interacțiune îmbunătățită și o intervenție mai prezentă a comitetelor pe scena europeană și în procesul de elaborare a legislației și politicilor publice europene, și, în final, un impact mai mare asupra sistemului administrativ european multi-nivel. Implicarea comitetelor în subiectele aflate pe agenda anuală a Comisiei Europene, în prezent, este insuficientă, cu toate că, prin intermediul cercetării realizate, am observat că aceasta a evoluat, procedura de informare a comitetelor cu privire la agenda instituției care deține monopolul inițiativelor legislative și al competențelor executive în anumite domenii, fiind una mai eficientă, în prezent. Luând în considerare dorința Parlamentului European de a propune inițiative legislative, aceasta poate reprezenta o opțiune care poate fi luată în considerare inclusiv pentru comitetele consultative, potrivit domeniilor de competență ale acestora, ceea ce ar aduce o recunoaștere în plus și necesară, organismelor care, la acest moment, au doar rolul de a asista cele trei instituții europene.

De asemenea, pentru a promova obiectivele și rezultatele obținute de către comitetele consultative, acestea ar putea să-și îndrepte atenția și mai mult către tinerii Uniunii Europene. În prezent, comitetele oferă posibilitatea tinerilor absolvenți ai programelor de studii universitare, de a realiza stagii de practică, remunerate, pe o perioadă de câteva luni. În contextul în care, activitatea comitetelor prezintă importanță pentru procesul decizional european atât împreună, cât și separat, considerăm că ar fi util ca acestea să ofere stagii de practică ori voluntariat, împreună, defășurate pe o perioadă de 1 an (6 luni în cadrul CoR, 6 luni în cadrul CESE), astfel încât tinerii să aibă o viziune mai clară cu privire la atribuțiile comitetelor, activitățile specifice și contribuțiile care rezultă din acestea. Mai mult decât atât, în contextul în care instituțiile europene, spre exemplu, Parlamentul European, oferă, în prezent, aceleași facilități în privința stagiilor de practică, acordurile de cooperare dintre comitete și acesta, ar putea include și o perioadă de stagiu în cadrul celor două organisme consultative, având în vedere proximitatea acestora și relațiile de cooperare strânse dintre instituțiile europene și Comitetul European al Regiunilor și Comitetul Economic și Social European.

În plus, luând exemplul Conferinței privind Viitorul Europei, care a creat, în premieră o platforma online deschisă pentru toți cetățenii Uniunii Europene, în vederea prezentării opiniilor acestora cu privire la necesitățile specifice și acțiunile pe care le doresc a fi integrate pe agenda Uniunii Europene, acest exercițiu demonstrând un real succes, comitetele consultative ar putea coopera în vederea asigurării continuității unei astfel de platforme, în special datorită implicării comitetelor în organizarea Conferinței, având, la acest moment, expertiza necesară unui astfel de hub pentru cetățeni.

Relația dintre Uniunea Europeană și cetățenii săi va evolua către o relație mai sănătoasă, mai prezentă, în anumite condiții esențiale, precum o infrastructură democratică reformată, care să aibă în vedere integrarea proceselor deliberative reprezentative în constelația instituțională a Uniunii Europene, în vederea depășirii obstacolelor care au pus în pericol dialogul dintre Uniunea Europeană și cetățenii săi: *lipsa încrederii în arhitectura instituțională europeană, accesul limitat al cetățenilor la procesele de luare a deciziilor, precum și rezultatele limitate din punct de vedere al eficienței politicilor puse în aplicare de către statele membre*. Provocările din perioada recentă, rezultatele Conferinței privind Viitorul Europei, deschid o nouă cale pentru Uniunea Europeană de a se reinventa, atât prin intermediul cooperării dintre instituțiile sale, precum și dintre instituțiile sale și cetățenii europeni.

Transferul de putere care este necesar a fi realizat către actorii relevanți, de la toate nivelurile, nu trebuie să reprezinte un pericol pentru funcționarea Uniunii, ci mai degrabă un nou model de guvernare, care să abordeze problemele complexe ale societății și să aducă împreună viziuni inovatoare pentru viitorul Uniunii Europene.

Considerăm că viitorul Uniunii Europene trebuie să conțină acțiuni și abordări integrate, incluzive, care să promoveze interesele și valorile care stau la baza Uniunii Europene, la nivel global, astfel încât Uniunea Europeană să își consolideze poziția ca lider și partener vital pentru comunitatea internațională. Principalele priorități ale Uniunii Europene trebuie să pună accentul pe *respectarea drepturilor omului și a libertăților acestora, pe protejarea cetățenilor săi și a mediului în care aceștia trăiesc*, mergând mai departe, cu angajament și responsabilitate pe un drum mai verde, mai echitabil, mai incluziv, mai sigur pentru cetățenii săi și generațiile care le vor urma.

Pe parcursul călătoriei la care se îmbarcă Uniunea Europeană, împreună cu locuitorii acesteia, prin intermediul cercetării realizate, am dorit să amintim faptul că numai prin cooperare, prin consolidarea relațiilor dintre Uniunea Europeană și cei care au contribuit la crearea acesteia, oamenii de pe întreg teritoriul Uniunii, deveniți cetățenii săi, Uniunea Europeană va reuși să-și atingă obiectivele ambițioase.

Uniunea Europeană, în viziunea unui tânăr cercetător, reprezintă o uniune a cetățenilor săi. O familie, o casă pentru toți cei care aleg să trăiască în fiecare zi pe teritoriul său și să se implice, alături de frumoasa constelație de la nivel european, pentru a construi o lume mai bună pentru toți cetățenii săi și pentru cei care le vor urma.

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

1. Hönnige, C., Panke, D., (2016) *Is anybody listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and their quest for awareness*, Journal of European Public Policy, 23:4, 624-642, DOI: [10.1080/13501763.2015.1066839](https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1066839).
2. Becton, C.L., (2018), *“Exercising advisory functions” Interpretations of democracy in the European Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee*, LUND University,

<https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=8949928&fileOid=8949941>.

3. *Tratatul privind Uniunea Europeană*, (versiune consolidată 2016), p.10, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_1&format=PDF.
4. Calligaro, O., Coman, R., Foret, F., Heinderyckx, F., Kudria, T. & Perez-Seoane, A. (2016). *Values in the EU policies and discourse. A first assessment*. Les Cahiers du Cevipol, 3, 5-52. <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-du-cevipol-2016-3-page-5.htm>.
5. Fuerea, A., *Manualul Uniunii Europene*, Editura Universul Juridic, 2010, p. 84-85.
6. Uniunea Europeană, *Tipuri de instituții și organisme*, [Tipuri de instituții, organisme și agenții UE | Uniunea Europeană \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/Tipuri_de_instituti_i,_organisme_si_agentii_UE_|_Uniunea_European%C3%A2_(europa.eu)).
7. Alexandrescu, G., Popa, V., (2004), *Posibile arhitecturi instituționale europene*, Ed. Universității Naționale de Apărare, ISBN 973-663-141-9, p. 25-43, https://cssas.unap.ro/ro/pdf_studii/posibile_arhitecturi_institutionale.pdf.
8. *Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene*, art. 298, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_2&format=PDF.
9. Nedergaard, P., *European Union Administration: Legitimacy and Efficiency*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, pp. 1-201, [European Union Administration: Legitimacy and Efficiency - Peter Nedergaard - Google Cărți](https://books.google.com/books?id=1651782).
10. Matei, A. and Matei, L., (2010), *European Administration. Normative Fundamentals and Systemic Models*, Working Paper, <https://ssrn.com/abstract=1651782>.
11. Nickel, R., (2008), *Law, Democracy and Solidarity in a Post-national Union*, Chapter *Participatory governance and European administrative law: New legal benchmarks for the new European public order*, p. 134, ISBN9780203892558.
12. Hofmann, Herwig C.H., Gerard C. Rowe, and Alexander H. Türk, (2011), *General Principles Framing European Union Administrative Law, Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford Academic, pp. 143-221, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199286485.003.0007>.

13. Hlavac, M., (2010), *Less than a State, More than an International Organization: The Sui Generis Nature of the European Union*, pp.1-16, SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1719308>.
14. Sbragia, A.M., (1992), *Euro-Politics, Institutions and Policy Making in the New European Community*, The Brookings Institution, p.2, The Brookings Institution, https://books.google.ro/books?hl=ro&lr=&id=-TOQayIwR1wC&oi=fnd&pg=PA1&ots=HkSL_Tl6eP&sig=jAIWDeqXsmVSN4reR2fCiOsQpLg&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false.
15. Nedergaard, P. (2006), *European Union Administration: Legitimacy and Efficiency*, op.cit. pp. 1-15.
16. Matei A., Matei, L., (2011), *The Administrative System of the European Union – From Concept to Reality*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, No. 33, pp. 170-196, SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1868148>.
17. Sebe, M., (2019), *Multi-speed Europe/ A view from Romania*, Institute of European Democrats (IED), p.8, https://www.iedonline.eu/download/2019/IED_Article_Multispeed_MIHAI_SEBE_December_2019.pdf.
18. COM, (2022), *Conference on the Future of Europe, Putting vision into action*, COM 404 final, [communication_1.pdf \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e300124/1/communication_1.pdf).
19. Olsen, J.P. (2003), *Towards a European administrative space?*, Journal of European Public Policy 10:, pp. 506–531, <http://dx.doi.org/10.1080/1350176032000101244>.
20. Trondal, J., Bauer, M.W., (2015), op.cit. pag. 10.
21. Dușe, D.M., Câmpean, I.M., (2019), *School Governance in the European Cultural Area*, p. 326, <https://sciendo.com/pdf/10.2478/cplbu-2020-0038>.
22. Marks, G., (1993), *Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC*, in Alan W. Cafruny and Glenda Rosenthal (Eds.), *The State of the European Community*, vol. 2, The Maastricht Debates and Beyond Bavender, pp. 392-403, <https://garymarks.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/13018/2016/09/marks-Structural-Policy-and-Multilevel-Governance.pdf>.
23. European Economic and Social Committee, *About*, <https://www.eesc.europa.eu/en/about>.

24. European Committee of the Regions, *Opinions*, <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/Opinions.aspx>.
25. Wassenberg, B., (2020), op.cit., p. 168.
26. Pazos-Vidal, S., (2019). *Subsidiarity and EU Multilevel Governance: Actors, Networks and Agendas*. DOI:10.4324/9780429453373.
27. European Committee of the Regions, *Opinions*, <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/Opinions.aspx>.
28. CoR, (2021), *Regulament de Procedură*, art. 69 – Secretarul General, p. 21, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q1230\(01\)&from=RO](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q1230(01)&from=RO).
29. CoR, (2012), *Anual Impact Report*, <https://cor.europa.eu/en/our-work/pages/opinions.aspx#0>.
30. EESC, 1950 *The birth of the Economic and Social Committee*, <https://www.eesc.europa.eu/CivilSocietyActionForTomorrowsEurope/history>.
31. EESC, (2023), *About the EESC*, <https://www.eesc.europa.eu/CivilSocietyActionForTomorrowsEurope/about>.
32. COM, (2022), Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind activitatea comitetelor în anul 2021, (COM/2022/443 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0443&from=RO>.
33. European Court of Auditors, (2021), *Annual Report on EU agencies for the financial year 2021*, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AGENCIES_2021/AGENCIES_2021_EN.pdf.
34. Quittkat, C., & Finke, B. (2008). *The EU Commission consultation regime*. In B. Kohler-Koch, D. d. Bièvre, & W. Maloney (Eds.), *Opening EU-governance to civil society: gains and challenges* (pp. 183-222). Mannheim: Universität Mannheim, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), p. 184, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-195380>.
35. Consiliul European, (2019), *O nouă agenda strategică 2019-2024*, <https://www.consilium.europa.eu/media/39921/a-new-strategic-agenda-2019-2024-ro.pdf>.

36. European Union, *European Union priorities 2019-2024*, https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities_en.
37. COM, (2023), *Conference on the Future of Europe*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_en.
38. Conferința privind Viitorul Europei, (2022), *Platforma digitală multilingvă a Conferinței privind viitorul Europei Raport final*, Kantar Public, <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/conference-on-the-future-of-europe/#Report>.
39. TFUE, (2008), – *Protocoale – Protocolul (nr. 2) privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității*, art. 8, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008M/PRO/02:RO:HTML>.