

GHID

**PENTRU EVALUAREA
ACTIVITĂȚII
EUROPARLAMENTARILOR**



MondoMedia
Institutul Ovidiu Șincai
2008



Adrian SEVERIN
membru al Parlamentului European
Şef al Delegației Social-Democrate Române

„O activitate complexă necesită o evaluare complexă, mai precis o analiză care să țină cont atât de criterii cantitative cât și calitative, de performanțele individuale cât și de cele de echipă. O analiză calitativă este necesară deoarece una bazată doar pe criterii cantitative este incompletă și nerelevantă în contextul activității Parlamentului European“



CONSIDERAȚII GENERALE

Activitatea europarlamentară este una complexă și prea puțin cunoscută încă românilor. Acest ghid privind activitatea europarlamentarilor (MEP¹) se vrea a fi un ajutor pentru toți cei interesați de aprofundarea și evaluarea corectă a activității acestora. Numai cunoașterea felului în care lucrează europarlamentarii poate duce la apropierea acestora de electorat².

Dimensiunile restrânse ale Ghidului sunt determinate de o dublă necesitate: aceea de a încerca să prezinte clar și la obiect „secretele” muncii europarlamentarilor, respectiv cea de a răspunde nevoii contemporane de a fi succint pentru facilitarea lecturii. Abordarea se vrea a fi una pragmatică, explicând în ce constă activitatea unui MEP și propunând, atât din punct de vedere cantitativ cât și calitativ, criteriile de evaluare a europarlamentarilor.

Timpul necesar pentru parcurgerea anumitor proceduri parlamentare este îndelungat, diversele activități specifice având un ciclu lung de realizare. De exemplu procedura de întocmire a rapoartelor presupune un interval mediu de 7 luni, iar elaborarea declarațiilor scrise și strângerea de semnături pentru adoptarea acestora având o durată medie de 4 luni.

¹MEP este denumirea folosită în mod curent în instituțiile europene pentru **europarlamentar (MEP - Member of the European Parliament)**.

²PE este singura instituție a Uniunii Europene aleasă prin vot direct. Cei 785 MEP europeni, dintre care 35 români, reprezintă interesul cetățenilor Uniunii Europene (din iulie 2009, în PE vor fi 751 europarlamentari, dintre care 33 români). Europarlamentarii sunt aleși pentru o perioadă de 5 ani; europarlamentarii români aleși în noiembrie 2007 au un mandat redus, până la alegerile europene generale din iunie 2009.



Ghid pentru evaluarea activității europarlamentarilor

Prin urmare, evaluările ce acoperă o perioadă scurtă nu sunt relevante.

Calendarul lunar al Parlamentului European (PE) este constituit din următoarele tipuri de activități³: sesiunea plenară de la Strasbourg sau mini-sesiunea de la Bruxelles (zile reprezentate prin culoarea roșie); activitățile din cadrul diverselor Comisii (zile ilustrate prin culoarea roz); reuniunile grupurilor politice (albastrul fiind culoarea de reprezentare a zilelor de acest gen în calendar); respectiv activitățile parlamentare externe (zile reprezentate prin culoarea turcoaz).

O activitate complexă necesită o evaluare complexă, mai precis o analiză care să țină cont atât de criterii cantitative cât și calitative, de performanțele individuale cât și de cele de echipă. O analiză calitativă este necesară deoarece una bazată doar pe criterii cantitative este incompletă și nerelevantă în contextul activității Parlamentului European. Prezentul Ghid constituie așadar și o pledoarie pentru o abordare cuprinzătoare a activității desfășurate în Parlamentul European. După o lectură a acestuia va deveni evident de ce o evaluare strict cantitativă a muncii europarlamentarilor - precum cea propusă de unele institute românești - nu este una corectă sau eficientă.

Adrian Severin

iunie 2008

³ Pentru anul 2008 calendarul, prezentat și pe pagina a patra a acestui Ghid, este disponibil la:
<http://www.europarl.europa.eu/pdf/general/cal2008.pdf>.



I. COORDONAREA ÎN CADRUL GRUPULUI POLITIC

1. Parlamentul European este reprezentantul cetățenilor europeni, ales prin vot universal și direct. Locurile (mandatele) în Parlamentul European sunt repartizate pe circumscripții naționale (fiecare stat membru constitutind o circumscripție) dar într-o circumscripție națională pot candida și persoane care sunt cetățeni ai altor asemenea circumscripții. (Astfel, mai mulți europarlamentari care sunt cetățeni francezi au fost aleși în Germania și ocupă în PE locuri rezervate acestora.)

2. În Parlamentul European nu există grupuri naționale, ci grupuri politice⁴ create în funcție de afinitățile ideologice (de familie politică) ale europarlamentarilor. Numai în cadrul acestor grupuri se constituie sub-grupuri naționale. Principiul dominant este acela potrivit căruia ideologia transcende etnia. El este concordant cu principiul care afirmă că în cadrul UE sunt încurajate toate formele de concurență

⁴În prezent sunt **șapte grupuri politice în PE**: PPE/DE - Grupul Partidului Popular European (Creștin - Democrat) și al Democraților Europeni; PSE - Grupul Socialist din PE; ADLE/ALDE - Grupul Alianței Liberalilor și Democraților pentru Europa; UEN - Grupul Uniunea pentru Europa Națiunilor; VERTS/ALE - Grupul Verzilor/Aliața Liberă Europeană; GUE/NGL - Grupul Confederal al Stângii Unite Europene/Stânga Verde Nordică; IND/DEM - Grupul Independență și Democrație; NI - MEP neafiliați. Pentru detalii accesați: http://www.europarl.europa.eu/groups/default_ro.htm .



cu excepția concurenței naționale. Pe de altă parte, nu se poate ignora că definirea așa-ziselor interese naționale este dependentă de ideologia sau de valorile promovate de către cel care definește. Așa se face că în PE nu există și nu poate exista un „grup al europarlamentarilor români“ („cei 35“) dar există, în cadrul principalelor grupuri politice, o delegație europarlamentară română. De exemplu, în cadrul Grupului Socialist din PE s-a constituit Delegația europarlamentară PSD (alcătuită din 10 MEP)⁵. ***În consecință, activitatea desfășurată pe baze naționale și care transcende grupurile politice, nu are nici un cadru instituțional oficial de manifestare și nu este reflectată în documentele sau statisticile PE.*** Fiind contrară principiilor constitutive ale UE, se pune întrebarea dacă ea ar trebui încurajată. Înclinăm să credem că nu sau, cel puțin, că ea nu trebuie încurajată decât în anumite situații la care ne vom referi mai jos.

3. În Parlamentul European nu există majoritate și opoziție. De aceea, pentru promovarea unor acte normative sau poziții politice conforme ideologiei grupurilor politice se procedează la negocieri permanente menite a conduce la constituirea unor majorități ad-hoc. Asemenea negocieri se poartă de, și între grupurile politice, pornindu-se de la pozițiile stabilite în cadrul fiecăruia. Ele conduc inevitabil la formule de

⁵ Pentru a vedea lista completă a europarlamentarilor români și a familiilor lor politice, accesați: <http://www.europarl.europa.eu/members/public/geoSearch/search.do?country=RO&language=RO>



compromis. Deși negocierile politice între grupuri sunt o activitate de cea mai mare importanță, încredințată membrilor celor mai credibili, experimentați și influenți, ea nu este publică și nici nu este consemnată în documentele oficiale ale PE, decât cel mult indirect și incidental. În consecință, măsurarea și evaluarea ei nu pot fi realizate decât prin investigații pe teren.

4. În stabilirea poziției grupului politic, se pleacă de la pozițiile delegațiilor naționale. Ele constituie celulele cele mai mici și mai omogene ale fiecărui grup. Negocierile purtate în scopul uniformizării poziției la nivelul acestora conduc, la rândul lor, la compromisuri. De regulă, nici aceste negocieri nu sunt consemnate în documente ale PE. Ele nu pot fi reflectate în statisticile PE. De aceea și în acest caz măsurarea activității europarlamentare necesită cercetări de teren.

*5. Coordonarea în cadrul Grupului politic este impusă de nevoia asigurării coerenței în acțiunea sa politică și a utilizării maxime a forței sale de vot*⁶. În acest sens, înaintea sesiunilor (mini)plenare toți membrii fiecărei familii politice se reunesc pentru a stabili linia politică în cadrul dezbaterilor plenare și la vot. În cazul unor teme mai delicate sau mai controversate, discuțiile în plenul Grupului sunt precedate de întâlnirea Biroului acestuia cu șefii delegațiilor naționale. **Concluziile dezbaterilor se consemnează sintetic în**

⁶Fiecare grup politic trebuie să fie compus din cel puțin 20 de parlamentari aleși în cel puțin 1/5 din statele membre.



Ghid pentru evaluarea activității europarlamentarilor

minute care nu intră în detaliile contribuțiilor individuale ale membrilor. De aceea, și aceste aspecte esențiale ale activității europarlamentare scapă reflectărilor statistice și impun cercetarea la fața locului.

Activitatea în cadrul Grupului politic reliefează importanța efortului de echipă, aportul unui singur europarlamentar fiind aproape irelevant fără forța Delegației și a grupului politic din care face parte. Din acest motiv, evaluarea muncii europarlamentarilor trebuie să aprecieze și să încurajeze contribuția lor la coeziunea și performanța echipei. Pe cale de consecință, măsurătorile cantitative cu caracter individual care evidențiază acțiunea fiecărui europarlamentar în parte, scoasă din contextul efortului și eficienței colective sunt fie nerelevante, fie chiar contraproductive. În același timp, evaluarea activității șefilor de delegații naționale și a conducătorilor grupurilor politice trebuie să țină seama, printre alte criterii de apreciere, și de indicatorul capacității de a asigura unitatea de opinie, coeziunea și disciplina tactică a echipelor respective.

6. Grupurile politice au un *rol important în organizarea și în procesul decizional al Parlamentului European*, desemnând membrii unităților funcționale (Comisii, Delegații interparlamentare, Grupuri de lucru etc.) și stabilind componența diferitelor structuri ale Parlamentului, asigurând o reprezentare echili-



brată sub aspect politic, ideologic, național, de gen etc. la nivelul acestora. De asemenea, Grupurile pot depune amendamente și rezoluții spre examinare în ședința plenară și pot solicita, prin intermediul președinților lor, suspendarea sau ridicarea unei ședințe sau votul prin apel nominal. ***Ele își stabilesc reprezentanții în negocieri și dezbateri. Activitatea europarlamentarilor trebuie deci privită în contextul acțiunii și priorităților grupului lor politic. Deciziile acestuia le limitează libertatea de opțiune și acțiune dar le pot și pune în valoare calitățile recunoscute. Aceasta se poate identifica doar printr-un ansamblu de măsurători cantitative și calitative efectuate cu instrumente statistice și nestatistice.***

7. Puterea fiecărui Grup politic depinde de ***disciplina de vot a membrilor, săi precum și de negocierile cu celelalte Grupuri.*** „Fidelitatea față de grup“ este, în atari circumstanțe, un indicator important însă greu de definit și de aplicat. De la caz la caz, alinierea la poziția Grupului poate fi privită ca un fapt pozitiv - și în acest caz vorbim de fidelitate - sau ca un fapt negativ - și în acest caz vorbim despre obediență servilă. ***Criteriul distincției între fidelitatea critică și alinierea mecanică este cel al principiului pe care se bazează interesul promovat.***

a) ***Atunci când pe terenul competențelor PE intră în concurs un interes național pur și simplu și unul european, trebuie să prevaleze interesul euro-***



Ghid pentru evaluarea activității europarlamentarilor

pean. (Astfel, în cazul Raportului privind presupusele centre de detenție ilegală ale CIA, deși România era pusă într-o lumină defavorabilă, loialitatea față de Grup a condus la un vot pozitiv întrucât obiectivul principal era promovarea valorilor europene în materia drepturilor omului.)

b) *Atunci când în concurs intră un interes național definit în contextul și în lumina intereselor și valorilor europene, pe de o parte, și un interes european conjunctural, pe de altă parte, trebuie să prevaleze interesul național.* (Astfel, în cazul Raportului privind independența Kosovo sau al Rezoluției recomandând autonomia teritorială a Tibetului, loialitatea față de principiile europene fundamentale ale supremației dreptului asupra forței, respectiv proporționalității și caracterului echilibrat al reacțiilor, precum și al realismului politic în lumina cărora au fost definite interesul României pentru echilibrul geo-politic în Balcani și în Eur-Asia, a prevalat în raport cu loialitatea față de linia politică a Grupului.)

c) *Atunci când interesul general al cetățenilor europeni intră în concurs cu interesul unor grupuri de afaceri, loialitatea presupune să votezi pentru promovarea celui dintâi, iar nu al celui din urmă.* (Astfel, în cazul Raportului privind reducerea tarifelor la roaming votul favorabil dat de europarlamentarii români, alături de întreg Grupul PSE, a fost un gest de loialitate politică.)



d) *Atunci când protejarea intereselor unor grupuri de producători presupune nu promovarea unui interes național, ci susținerea principiilor coeziunii economice, sociale și teritoriale europene, loialitatea cere susținerea celor dintâi.* (Astfel, în cazul Rapoartelor privind suprataxele la vinuri sau la băuturi distilate, "disidența" parlamentarilor români nu a fost expresia unui naționalism anti-european ci opoziția față de ignorarea situației speciale în care se găseau grupuri semnificative de cetățeni europeni din statele central și est-europene.)

e) *Sunt situații în care mai multe viziuni europene și naționale definite în context european intră în competiție. Între acestea va prevala cea care apare a fi mai importantă sau mai relevantă. Trebuie admis, însă, că distincția între ele este adesea greu de făcut și de aceea este, în ultimă instanță, subiectivă.* (Astfel, în cazul Raportului privind directiva asupra repatrierii imigranților s-au confruntat principiul nevoii unei politici europene comune în materie de imigrație și azil cu acelea ale respectului drepturilor omului și integrării sociale a imigranților. De aceea votul a fost acordat în funcție de libertatea de conștiință a fiecărui europarlamentar.)

f) *În fine, sunt situații complexe în care principiul loialității față de Grupul politic trebuie corelat cu exprimarea diversității de opinii decurgând din sensibilități naționale sau locale / regionale legitime. În atari situații, membrii unei delegații naționale pot vota*



Ghid pentru evaluarea activității europarlamentarilor

diferit tocmai spre a da un semnal politic în același timp coerent și complex. (Astfel, în cazul aprobării Acordurilor privind regimul vizelor și readmisiei cu Republica Moldova, unii europarlamentari social-democrați români au votat în favoare, spre a marca susținerea față de facilitarea liberei circulații a românilor moldoveni în spațiul UE, în timp ce alții au votat împotriva spre a exprima protestul față de utilizarea conceptului stalinist de „limbă moldovenească” în documentele oficiale ale UE. Nici una dintre aceste poziții nu poate fi calificată ca lipsită de loialitate sau ca subalternă față de politica Grupului socialist.)

În concluzie, loialitatea presupune analiza critică a intereselor pertinente și a fundamentelor lor principiale. Altminteri ea se poate confunda cu mimetismul și servilismul. De aceea, *măsurarea și aprecierea loialității europarlamentarilor necesită o analiză nuanțată și raportată la context și priorități, votul concret trebuind a fi privit și în lumina raportului între fermitatea strategică și flexibilitatea tactică, precum și a raportului complex între interesele europene și cele naționale atunci când acestea, cel puțin la prima vedere, nu coincid. Aceasta impune o analiză calitativă și aprofundarea fiecărui caz concret.*



II. LUCRUL ÎN COMISII

A. ASPECTE GENERALE

După activitatea în grupurile politice (de cele mai multe ori desfășurată cu ușile închise), activitatea în cadrul *Comisiilor Parlamentului European* este, în ciuda importanței sale, una puțin vizibilă din punct de vedere mediatic. Cu toate acestea, **în comisii se desfășoară activitatea tehnico-politică de cea mai mare complexitate și profunzime. Dacă în grupurile politice se stabilesc liniile politice generale și soluțiile de principiu, în comisii se formulează și se dezbate formulele politice concrete incluse în documentele de adoptat.** În cadrul Comisiilor se elaborează și se discută rapoartele care vor fi ulterior supuse spre aprobare în *plenul Parlamentului*.

Pentru buna pregătire și desfășurare a lucrului în Comisii, grupurile politice organizează: a) **întâlniri pregătitoare**, care vizează stabilirea unei poziții comune față de o anumită temă; b) **grupuri de lucru**, unde se dezbate rapoartele dintr-o anumită Comisie și se desemnează raportorii în diverse dosare; și c) **grupuri de lucru orizontale**, al căror scop este discutarea rapoartelor aflate pe agenda mai multor Comisii sau care cuprind aspecte interdisciplinare. **Deși nereflectată în statisticile oficiale, activitatea desfășurată într-un asemenea cadru este foarte importantă. Aici se negociază compromisurile între amendamentele propuse de membrii unui Grup politic la diversele documente aflate pe agenda PE sau se sta-**



bilește poziția Grupului față de ele (susținere sau respingere). Tot aici se definesc propunerile de poziție a Grupului politic față de rapoartele și rezoluțiile supuse aprobării Plenului PE. Nici această activitate nu poate fi surprinsă decât pe calea cercetării la fața locului.

B. RAPOARTE ȘI RAPORTORI

1. În Comisii se elaborează **rapoarte** care sunt supuse aprobării de către plenul Parlamentului sau avize/opinii adresate comisiilor împuternicite să elaboreze respectivele rapoarte. **Rapoartele pot fi cu caracter legislativ** - când Parlamentul este chemat, alături de Consiliul UE, să adopte un proiect de act normativ (acesta devenind astfel act de drept comunitar) - sau **fără caracter legislativ** - când Parlamentul este chemat să își exprime poziția față de o politică anume a Uniunii Europene.

La aprecierea activității europarlamentarilor trebuie să se aibă în vedere și importanța documentelor la realizarea cărora participă.

a) Este evident că, de principiu, un raport legislativ este mai important decât unul fără caracter legislativ și că un raport, indiferent de natura sa, este mai important decât un aviz.

b) Clasificarea rapoartelor se cere a fi operată și în funcție de importanța lor tematică, precum și de impactul lor politic și mediatic. Există teme semnificative în contextul procesului european (Raport Elmar Brok - „Strategia de extindere pentru 2007 a Comisiei Europene“) și altele care au un **caracter de rutină**



(Raport Doris Pack - „Procesul de la Bologna și mobilitățile studențești“). Sunt teme a căror tratare implică un **efort complex**, incluzând adesea audieri sau consultări cu experți (Raport Alexander Stubb - „Dezvoltarea cadrului privind activitățile grupurilor de lobby în Uniunea Europeană“), în timp ce alte teme solicită un **efort de elaborare minimal** (Raport Doris Pack - „Procesul de învățare la adulți: niciodată nu este prea târziu pentru a învăța“). Sunt teme care au un **impact politic mare, dar impact mediatic mic** (Raport Helmut Kuhne - „Raport anual asupra strategiei europene pentru securitate și apărare“) și altele care au un **impact politic mic, dar impact mediatic mare** (Raport Jean Pierre Audy - „Reguli și proceduri eficiente privind exportul și importul din cadrul politicii comerciale“). Sunt **teme controversate** care impun un efort mare de negociere și realizare de compromisuri (Raport Manfred Weber - „Raport asupra standardelor și procedurilor comune în Statele Membre privind returnul cetățenilor din state terțe rezidând ilegal pe teritoriul Statelor Membre“) și teme care, indiferent de importanța lor, sunt necontroversate (Raport Monica Frassoni - „Reguli de procedură ale Parlamentului European: amendarea Regulii 81 privind implementarea măsurilor“).

În consecință, **numărul rapoartelor redactate nu este în sine relevant spre a determina importanța și meritele activității unui europarlamentar**. În ceea ce privește importanța rapoartelor sub aspectul obiectului lor, Parlamentul European folosește un **sistem de puncte**. Calitatea rapoartelor poate fi evaluată însă



Ghid pentru evaluarea activității europarlamentarilor

numai prin analiza lor concretă. Sistemul de puncte impune o evaluare obiectivă, prin care trebuie analizate importanța și gradul de dificultate al temelor care fac obiectul rapoartelor cât și calitatea concretă a fiecărui raport în funcție de noutățile pe care le aduce, profunzimea observațiilor și capacitatea de a crea consens în chestiuni controversate. Aceste puncte se alocă în funcție de tema și caracterul raportului (rapoarte propriu-zise - legislative sau din inițiativă proprie -, avize/opinii) și nu depind de conținutul efectiv al acestuia.

De asemenea, **faptul că un raport este adoptat cu o largă majoritate sau fără amendamente nu este neapărat un criteriu al meritului raportorului.** O astfel de situație poate fi dovada lipsei de interes, consecutive importanței reduse a temei. **Dimpotrivă, depunerea unui număr mare de amendamente pe marginea unui anumit raport poate indica natura controversată a temei și, pe cale de consecință, poate măsura abilitățile cerute raportorului, iar nu deficiențele muncii sale.**

Riscurile unei aprecieri strict cantitative a implicării europarlamentarilor în redactarea de rapoarte sunt ilustrate de următorul studiu de caz: În sesiunea plenară din aprilie 2008, în aceeași zi (22 aprilie), au fost adoptate 20 de „mini-rapoarte“ ale europarlamentarului Hans-Peter Martin, referitor la aprobarea execuției bugetare pentru diferite agenții europene. Fiind vorba de agenții diferite, s-au redactat rapoarte pentru fiecare în parte. Ele erau standardizate și întocmite în special prin contribuția



experților. Aprobarea lor s-a făcut rapid, de regulă printr-un singur vot. Prin contrast, la 11 octombrie 2007 a fost adoptat după dezbateri aprinse și cu mai multe amendamente, raportul privind reforma compoziției naționale a Parlamentului European (raportul Severin-Lamassoure). Acest raport a abordat o problemă fundamentală pentru funcționarea PE după iunie 2009, problemă căreia mai multe încercări anterioare nu reușiseră să îi dea un răspuns. De aceea raportorii respectivi au fost nominalizați ca europarlamentari ai anului 2007. În context, mai poate fi adăugată și împrejurarea că la începutul anului 2008 europarlamentarului Hans-Peter Martin i s-a retras imunitatea parlamentară spre a fi anchetat în legătură cu unele acuze de corupție. Așadar, dacă în speță ar fi aplicate doar măsurători cantitative s-ar ajunge la concluzia, evident greșită, că europarlamentarul Hans-Peter Martin este mai merituos decât colegii săi Severin și Lamassoure. Analiza calitativă pornind de la impactul modest al celor douăzeci de rapoarte ale eurodeputatului Martin, spre deosebire de impactul major al raportului privind compoziția PE, ar duce, însă, la concluzia opusă.

2. Pentru realizarea rapoartelor sau avizelor, fiecare comisie competentă desemnează, pe baza propunerii Grupurilor politice, un **raportor**. Europarlamentarii desemnați ca raportori beneficiază în același timp de asistența secretariatului Comisiei competente și al Grupului politic din care fac parte.

Distincția între diferite tipuri de raportori este indispensabilă în aprecierea rolului și meritelor acestora.



Astfel, trebuie distins între raportorii Parlamentului, raportorii virtuali („shadow rapporteurs“) ai grupurilor politice și raportorii care redactează avize asupra unui raport (deopotrivă grupați în oficiali și virtuali).

a) *Raportorii Parlamentului European („rapporteurs“)* sintetizează și propun poziția PE în problema cu tratarea căreia au fost împuterniciți. De exemplu, Comisia pentru industrie, cercetare și energie a PE (ITRE) va numi dintre europarlamentari săi un raportor în domeniul energiei.

b) *Raportorii virtuali („shadow rapporteur“)* sau *raportori subsidiari* sau „*contra-raportori*“ sau *raportori în opoziție* sau *raportori ai grupurilor politice*, sintetizează și propun poziția grupurilor lor politice în problema care face obiectul unui raport al PE. Astfel, dacă raportorul din ITRE este dintr-o familie politică, raportorul virtual (din ITRE) va fi din altă familie politică (de exemplu dacă raportorul PE este socialist, atunci raportorul virtual va putea fi un popular sau un liberal etc.).

c) *Europarlamentarul care redactează un aviz („opinion“)* este echivalentul raportorului PE pentru comisia sa, iar *cel care exprimă poziția familiei sale politice față de un aviz („shadow opinion“)* este echivalentul raportorului virtual din partea grupului politic pentru respectiva comisie. Astfel, dacă în legătură cu un raport în domeniul energiei dat în competența Comisiei ITRE intervin și aspecte privind organizarea pieței interne, se va solicita un aviz și Comisiei INTA, competentă cât privește piața internă.



În consecință, INTA va numi dintre membrii săi o persoană care să redacteze avizul. La rândul lor, familiile politice care nu au raportor pentru aviz își vor numi câte un membru care să exprime poziția lor pe tema dată.

Nu toți raportorii au aceeași pondere în luarea deciziilor și nici nu depun același volum de muncă. ***Un raport nu este întotdeauna egal cu un alt raport și un raportor nu este întotdeauna egal cu un alt raportor.***

De principiu, un raportor al PE este mai important și muncește mai mult decât un contra-raportor al grupului politic. Se poate întâmpla, însă, și ca un raportor din partea unui grup politic să fie mai activ și mai competent decât raportorul Parlamentului, documentul final putând fi dominat în cele din urmă, de ideile raportorului-umbră.

De asemenea, de principiu, raportul pentru aviz este mai puțin important și mai puțin dificil decât raportul principal. Sunt, însă, și cazuri în care raportul principal este doar o sinteză a avizelor.

3. De-a lungul unei legislaturi, ***raportorii constituie o minoritate*** în masa celor 785 membri ai PE (numărul celor cu asemenea atribuții este net mai mic decât acela al europarlamentarilor care nu sunt raportori). ***Calitatea de raportor este, deci, excepția iar nu regula.*** Încredințarea unui raport important este semn de apreciere profesională și politică. De asemenea ea este și rezultatul unei serioase lupte politice ori a aplicării unor criterii de selecție care includ luarea în



Ghid pentru evaluarea activității europarlamentarilor

considerație a țării de proveniență, a echilibrelor politice interne din cadrul grupului politic sau al PE, a opțiunilor celor interesați sau a unor interese mai mult sau mai puțin conjuncturale. ***Pentru evaluarea caracterului activ al unui MEP nu contează, deci, numai numărul de rapoarte coordonate de el, ci și condițiile în care responsabilitatea de raportor a fost repartizată. Luarea în considerație a numărului mediu de rapoarte pe cap de europarlamentar este de asemenea utilă. Numărul de rapoarte încredințat unui europarlamentar anume corelat cu importanța politică a acestora poate indica nivelul influenței acestuia în PE.***

C. AMENDAMENTELE

Atunci când raportorul simte nevoia sau când proiectul de raport sau de aviz este redactat, tema este înscrisă pe ordinea de zi a unei ședințe a Comisiei competente pentru un ***schimb de păreri***. Ulterior prezentării formei scrise a raportului sau avizului Comisia stabilește, la propunerea președintelui său, un termen limită pentru prezentarea eventualelor ***amendamente***. Acestea sunt apoi dezbătute și votate de membrii Comisiei după care sunt trimise spre dezbateri și aprobare Plenului PE în forma adoptată de Comisie. Un ***europarlamentar care nu este raportor*** poate contribui la procesul legislativ sau de decizie politică ***prin depunerea de amendamente***.

Amendamentele sunt de mai multe feluri: adoptate sau nu, individuale sau colective, de fond sau de



formă etc. O **analiză corectă a unui amendament poate fi făcută doar ținând cont de impactul acestuia.** În consecință, **o evaluare cantitativă a amendamentelor nu este satisfăcătoare întrucât nu este relevantă pentru aprecierea meritelor europarlamentarilor.** Numărul amendamentelor, fie ele și aprobate, este nerelevant: zece amendamente aprobate care nu aduc nimic nou nu se compară cu un singur amendament major aprobat. **Recomandabilă și în cazul amendamentelor este analiza calitativă.** Aceasta are în vedere conținutul amendamentului, caracterul inovator al acestuia, măsura în care el sporește valoarea textului inițial. Totuși, este de remarcat că uneori, în pofida faptului că anumite amendamente, considerate de o majoritate sceptică sau lipsită de viziune ca "revoluționare", sunt respinse, simpla lor prezentare este importantă pentru lansarea și diseminarea anumitor idei. Ulterior, acestea pot fi reluate și folosite cu succes în rezolvarea unor probleme spinoase.



III. SESIUNILE PLENARE ALE PARLAMENTULUI

A. ASPECTE GENERALE

Sesiunile plenare de la Bruxelles și de la Strasbourg⁷ reprezintă *principala manifestare publică a muncii europarlamentare*. Plenarele constituie prilejul pentru adoptarea rapoartelor, respectiv o ocazie de a aduce în *dezbatere chestiuni importante pentru agenda europeană*.

În sesiunile plenare, se încheie sub privirea directă a publicului, procesul decizional început și desfășurat în Grupurile politice și în Comisii. Ședințele sunt publice pentru ca alegătorii să afle ce se discută precum și ce se hotărăște, transmiterea mesajelor către cetățeni fiind principalul motiv al caracterului public al plenarei.

În consecință, prezența în sala ședințelor plenare este necesară numai pentru cei care iau cuvântul (de regulă cei mai bine informați asupra subiectului în dezbatere) sau care votează. Ceilalți pot urmări lucrările cu ajutorul circuitelor interne de televiziune și, în același timp se pot pregăti pentru abordarea altor evenimente în care sunt direct implicați. Urmărirea prezenței în sala de plen este, de aceea, nerelevantă (cu excepția prezenței la vot).

⁷Lucrările ședinței plenare sunt transmise în direct la: <http://www.europarl.europa.eu/wps-europarl-internet/faces/live/live-video.jsp?language=ro>



B. MODALITĂȚI DE LUCRU

1) Prezența și luările de cuvânt

a) *Fiecare grup politic repartizează între parlamentarii săi timpul care i-a fost oferit pentru luări de cuvânt în cadrul plenarelor.* Alocarea timpului de discurs pentru fiecare Grup se face proporțional cu numărul parlamentarilor care îl compun. În cadrul Grupului, timpul se împarte ținând cont de funcția, importanța sau prestigiul europarlamentarilor, precum și de principiile rotației și echilibrului geografic și de gen.

b) Ținând seama de caracterul net subunitar al raportului dintre timpul la dispoziție și numărul europarlamentarilor, este notabilă dificultatea în obținerea timpului de discurs. Cu această dificultate se confruntă mai ales europarlamentarii nou-veniți.

Pe de altă parte, în cele mai multe cazuri, *europarlamentarii nou-veniți nu au un nume de apărat, ci mai degrabă un renume de creat.* Astfel, aceștia își pot permite să ia cuvântul și în dezbateri pe teme de o importanță redusă, la care numărul celor înscrși la cuvânt este considerabil mai mic. În ceea ce privește *dezbaterile pe teme europene cu relevanță sporită*, se evidențiază două tendințe. În primul rând, concurența privind alocarea intervențiilor în plen este intensă, numai europarlamentarii cu un anumit prestigiu și un nivel înalt de expertiză reușind să primească timpul dorit pentru a lua cuvântul. În al doilea rând,



Ghid pentru evaluarea activității europarlamentarilor

europarlamentarii consacrați doresc să intervină numai în cadrul acelor dezbateri unde pot aduce o contribuție semnificativă. *Europarlamentarii reputați, spre deosebire de cei mai puțin cunoscuți, nu își pot permite să ia cuvântul pe subiecte marginale ori în ședințele de noapte cu participare externă derizorie sau de nivel scăzut. De aceea, comparația exclusiv cantitativă între luările de cuvânt nu este relevantă pentru stabilirea hărniciei și influenței europarlamentarilor.*

c) Europarlamentarii și observatorii care participă la lucrările unei ședințe plenare semnează o *listă de prezență* care este afișată în sala de ședințe. *Nu există o obligație pentru MEP de a asista la toată ședința plenară*⁸, *important fiind doar momentul votului.* Europarlamentarii sunt prezenți în sală la vot respectiv la dezbaterile de interes pentru ei. De aceea, o prezență ridicată în sală nu este întotdeauna un indice corect de evaluare a activității europarlamentare, *putând reflecta un grad ridicat de activitate dar putând ascunde în egală măsură și o prezență pasivă. Este preferabil ca europarlamentarii să lucreze efectiv în birourile lor sau să fie prezenți acolo unde pot fi efectiv utili decât să piardă timpul în sala de plen.*

d) Același lucru se poate spune și despre *numărul declarațiilor în plen sub titlul „discursuri de un minut“*

⁸O cerere de **constatare a cvorumului** poate fi prezentată numai de un număr de cel puțin patruzeci de MEP. **Cvorumul este întrunit** atunci când în sala de ședințe se află o treime dintre membrii care compun Parlamentul.



(“one minute speech“). **Important la acest capitol este conținutul mesajelor și nu numărul lor.** De pildă numeroasele discursuri care doar salută munca raportorului și subliniază importanța subiectului nu aduc nimic util.

O influență reală o au luările de cuvânt care imprimă o anumită conduită Parlamentului în dosar aflat pe rolul său. În acest sens, importante sunt **intervențiile în prezența reprezentanților Președinției UE și ai Comisiei Europene; luările de cuvânt în numele Grupului politic** (cazul primilor europarlamentari care iau cuvântul într-o dezbatere); **intervenția în calitate de raportor în dosarul supus analizei. În funcție de calitate și contextul în care intervine în dezbateri se poate stabili influența de care se bucură un europarlamentar.**

Excesul de luări de cuvânt poate fi la fel de criticabil ca și lipsa totală a acestora. Ceea ce este excesiv devine derizoriu. Cei care exagerează cad fie în ridicol fie devin indiferenți celorlalți. Aprecierea unor atari situații reclamă analize combinate cantitative și calitative.

e) Pe marginea temelor de pe agendă se stabilește o **listă a vorbitorilor**⁹. Nici un europarlamentar nu poate lua cuvântul dacă nu a fost invitat de

⁹Europarlamentarii se pot exprima în limba lor națională, traducerea intervenției lor fiind asigurată de **interpreții PE** în toate cele 23 de limbi oficiale ale UE. **Unii MEP preferă însă să vorbească în engleză sau franceză** pentru a fi siguri că sunt înțeleși exact și urmăriți, în timp real, de toată lumea din sală.



Ghid pentru evaluarea activității europarlamentarilor

Președintele de ședință și nici un europarlamentar nu poate lua cuvântul de mai mult de două ori pe același subiect¹⁰. Unele părți ale dezbaterii se desfășoară fără o listă de vorbitori, ci conform principiului “*Catch the eye*” (atragera atenției Președintelui).

Europarlamentarii care nu au luat cuvântul în cursul unei dezbateri pot preda, cel mult o dată în timpul unei perioade de sesiune, o **declarație scrisă, de maximum 200 de cuvinte**, care va fi anexată la stenograma dezbaterii.

De asemenea, există procedura **explicării votului**, care se înregistrează ca o luare de cuvânt distinctă. Aceasta se pretează, la rândul ei, unei **analize calitative**. Ea poate fi **defensivă** (pentru a explica un vot ale cărui motive nu sunt evidente) sau **ofensivă** (pentru a apăra anumite principii și a provoca o dezbaterie).

f) Necesitatea unei analize calitative apare deci și în evaluarea europarlamentarilor în funcție de luările de cuvânt. În acest scop trebuie plecat de la regulile de procedură și de la realitățile numerice ale PE.

În primul rând, nimeni nu primește cuvântul la fiecare raport la care dorește să vorbească. De aceea, **hărnicia europarlamentarilor se reflectă mai degrabă în cererile de a lua cuvântul decât în numărul cuvântărilor propriu-zise**. Totuși, și numărul acestor cereri trebuie privit cu rezervă. În condițiile unui

¹⁰Listele provizorii ale vorbitorilor și ordinea dezbaterilor sunt disponibile la:

http://www.europarl.europa.eu/sce/server/intranet/home_page/sce_home_page_01.jsp



Parlament cu 785 de membri, puțini pot lua cuvântul când vor. De aceea, spre a-și mări șansele, mulți solicită timp pentru un discurs de un minut la mai multe puncte de pe agendă. O asemenea tactică nu poate fi luată ca spirit activ sau ca implicare masivă. Mai mult, există riscul ca în atari condiții un europarlamentar să afle în ultimul moment că a primit posibilitatea să vorbească pe marginea unui subiect pentru care nu apucase să se pregătească suficient. Încă un motiv pentru a practica analiza calitativă a discursului.

În al doilea rând, pentru a constata importanța unei luări de cuvânt trebuie analizat impactul acesteia: ce propuneri s-au făcut, dacă a fost vorba de principii generale sau de propuneri concrete, și care dintre acestea au fost adoptate ulterior.

Dacă nu se iau în considerare criteriile calitative ci se ține cont doar de numărarea „minutelor de discurs”, se contabilizează doar vorbitul lipsit de substanță, al cărui exces duce la deteriorarea prestigiului deputatului în cauză. În acest context, este echitabil ca **orice evaluare cantitativă a numărului de luări de cuvânt ale unui eurodeputat să țină cont și de media existentă la nivelul PE.**

2) Alte instrumente la dispoziția europarlamentarilor

a) Europarlamentarii au la dispoziția lor și alte instrumente procedurale valorificabile în plenul PE. Astfel, ei **pot adresa Consiliului sau Comisiei întrebări**



Ghid pentru evaluarea activității europarlamentarilor

orale sau scrise. Rațiunile care atestă necesitatea unei analize calitative se păstrează și în acest caz. ***Nu o simplă numărătoare a întrebărilor adresate este cea relevantă, ci tocmai analiza impactului acestor întrebări.*** Altfel, există riscul unei inflații de întrebări către alte instituții.

b) Un alt exemplu de instrument aflat la dispoziția europarlamentarilor este ***declarația scrisă.*** Aceasta reprezintă un text, de maxim 200 de cuvinte, inițiat de unul până la cinci europarlamentari europeni, privind un subiect care se înscrie în cadrul activităților UE. O dată ce declarația a fost semnată de majoritatea membrilor care compun Parlamentul (393), ea se consideră adoptată și reprezintă, din acest moment, poziția oficială a Parlamentului în chestiunea respectivă. ***Relevant în cadrul unei analize complexe a activității europarlamentarilor nu este numărul de declarații scrise inițiate, ci mai degrabă numărul declarațiilor semnate de majoritatea membrilor Parlamentului European.***



IV. ACTIVITĂȚI SPECIALE

Un europarlamentar desfășoară și o serie de *activități „speciale“*, cu caracter instituțional sau nu.

1. În ceea ce privește dimensiunea instituțională, se impune menționarea funcțiilor de conducere a unor structuri parlamentare. *Principalele asemenea structuri sunt președințiile și vicepreședințiile Parlamentului European, ale Comisiilor sau Delegațiilor permanente ale PE¹¹, precum și ale Grupurilor politice. Fiecare dintre aceste funcții este cotate, în raport de importanța ei, cu un număr de puncte. Ele se repartizează între Grupurile politice și apoi între delegațiile naționale din componența fiecărui Grup, ținându-se seama de numărul de europarlamentari care le compun, prin aplicarea Reguli d'Hondt. Îndeplinirea uneia dintre funcțiile respective presupune desfășurarea unei importante munci suplimentare, dar și capacitatea de a exercita o influență sporită asupra deciziei în cadrul PE. Atari*

¹¹ *Parlamentul European are o serie de Delegații permanente (32), pentru relațiile cu parlamentele țărilor terțe (care nu fac parte din UE). Fiecare delegație este compusă din membri titulari și supleanți (ca și în cazul Comisiilor), iar calendarul întâlnirilor acestei structuri parlamentare este adoptat anual de Conferința președinților, reuniunile având loc în general în săptămânile de Comisii. Pentru mai multe informații legat de Delegații, precum și pentru o listă a lor, accesați: <http://www.europarl.europa.eu/activities/delegations/home.do?language=RO>.*



Ghid pentru evaluarea activității europarlamentarilor

împrejurări trebuie luate în considerare la aprecierea activității europarlamentarilor¹².

2. Anumite activități specifice sunt desfășurate de șefii de Delegații. Aceștia participă în mod regulat la negocieri importante intra- și inter-grupuri politice sau inter-instituționale. Ei trebuie să coordoneze activitatea delegației naționale, constituind în același timp interfața între delegație și grupul politic, precum și cea între delegație și partidele naționale, din care fac parte. La aceste activități se pot adăuga și ședințele de coordonare la nivel de Delegație europarlamentară. **Toate aceste activități sunt însă nesurprinse în statisticile Parlamentului European.**

3. Agenda zilnică a unui europarlamentar include totodată o serie de activități care de regulă rămân „**nemonitorizate**“. Este vorba de **întâlniri cu alți actori din domeniul afacerilor europene** (de la firme de lobby la nivel european, la reprezentanți ai autorităților naționale). Europarlamentarii sunt invitați să participe la conferințe, seminarii, să țină discursuri în cadrul *think tank*-urilor europene. **Ei participă la diseminarea informațiilor legate de PE și Uniunea Europeană în general** în țările de origine, precum și în alte țări. **Într-un astfel de context , este de subliniat faptul că, impactul europarlamentarilor în opinia pu-**

¹²În prezent, delegația europarlamentarilor PSD deține o funcție de președinte de Delegație permanentă cotate cu 3 puncte, trei vicepreședinții de Comisii permanente cotate cu 1 punct fiecare și o vicepreședinție de Delegație permanentă cotate cu 1 punct.



blică trebuie evaluat nu numai prin aparițiile în media națională (în cazul de față, în media românească), ci mai ales în funcție de aparițiile în media europeană.

4. De asemenea, europarlamentarii aduc la Parlament vizitatori din statele lor, pentru familiarizarea acestora cu activitatea Parlamentului European, precum și pentru îmbunătățirea comunicării între deputat și electorat. Fiecare eurodeputat are posibilitatea de a invita în acest scop maximum ***100 de vizitatori pe an.***

Prin urmare, în evaluarea activităților derulate de europarlamentari trebuie să se țină cont și de activitățile nemonitorizate de genul celor prezentate mai sus. În caz contrar, se pot trece cu vederea aspecte relevante din activitatea unui MEP care, altfel, conform statisticilor, ar putea fi perceput ca inactiv.



REMARCE FINALE

Prezentarea activităților derulate de către un membru al Parlamentului European a avut în vedere nu numai o mai bună înțelegere a naturii și cadrului politic și procedural al acestora, ci și elaborarea unei serii de criterii pentru o evaluare corectă a muncii europarlamentarilor. Prin cele prezentate mai sus s-a dorit demonstrarea nevoii de a se trece de la o simplă evaluare cantitativă la o analiză complexă, implicând și criterii de natură calitativă. O analiză care să combine aprecierea performanțelor individuale, dar și a celor colective. Fără meritele indivizilor, echipa nu poate performa. Aceste merite se exprimă, însă, nu numai prin ceea ce face la un moment dat un anumit europarlamentar dar și prin ceea ce nu face, ori prin acțiunile sale susceptibile de o mai redusă expunere mediatică.

Motivația pentru un astfel de demers se regăsește în faptul că politica la nivel european nu constituie o prioritate în rândul unor state membre, iar acest lucru poate conduce la o cunoaștere superficială a domeniilor de activitate ale UE și, implicit, la o evaluare incompletă și eronată a rolului ei. Slaba cunoaștere a instituțiilor Uniunii și aprecierea inexactă a activității celor care lucrează pentru ele, le poate compromite în

Ghid pentru evaluarea activității europarlamentarilor



mod nejustificat. În acest caz, primii păgubiți vor fi chiar cetățenii europeni. Așa s-a întâmplat cu instituțiile interne în democrațiile noi și restaurate din Europa Centrală și Orientală. De aceea, vor fi necesare efort și vigilență pentru ca aceeași experiență nefastă să nu compromită și instituțiile europene.