

COOPERAREA PARLAMENTARĂ ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ ȘI PROCESUL DECIZIONAL EUROPEAN

Drd. Daniela Laura Czibalmos

Apartenența la Uniunea Europeană a statelor Europei de astăzi ridică mai multe categorii de întrebări, unele referitoare la nivelul și numărul de competențe care trebuie cedate la nivel supranațional astfel încât, totuși, statele să nu-și piardă nici unul dintre atributele suveranității dar, în același timp organizația supranațională să poată funcționa eficient atât în spiritul cât și în litera sa; altele, referitoare la nivelul de reprezentativitate al instituțiilor europene, în contextul în care numai Parlamentul European este ales prin vot direct de către cetățenii statelor membre. De asemenea, apar întrebări legate de nivelul de cunoaștere și conștientizare a problemelor locale / regionale atunci când se desfășoară procesele decizionale de la Bruxelles precum și modul de acoperire și management al crizelor, fie ele locale, regionale, naționale și europene.

Această lucrare încearcă să analizeze și să evalueze instituțiile naționale care reprezintă voința nemijlocită a cetățenilor, organismele europene similare și cu atribuții în formarea cadrului juridic european, precum și cooperarea dintre acestea, atât la nivel bilateral (între două sau mai multe state membre) cât și la nivel european, din punctul de vedere al unui sistem de cooperare menit să acopere toate aspectele care intervin în cazul unei organizații cu 27 de state.

Uniunea Europeană, instituțiile sale, politicile și procesul decizional din cadrul acesteia – au cunoscut, de-a lungul timpului, diferite stadii de evoluție, toate conducând spre ceea ce, în prezent, este cunoscut ca guvernanta stratificată; de aici apar și întrebările privind reprezentativitatea, legitimitatea și eficiența tuturor instituțiilor, naționale, regionale, locale dar, mai ales europene în contextul evoluției societății europene.

O astfel de analiză își justifică necesitatea prin rezultatele sondajelor de opinie realizate la nivelul fiecărui stat membru, acolo unde cetățenii privesc spre instituțiile europene ca spre un club al unei elite politice transnaționale, de cele mai multe ori

departe de interesele și dorințele lor. De asemenea, o justificare a necesității analizei modului de reprezentare a cetățenilor în Europa vine și din direcția rezultatelor ultimelor referendumuri europene, care au arătat falia dintre actorii politici și restul cetățenilor. Deși scopul construcției europene este acela de a asigura o existență mai bună pentru TOȚI europenii, mai ales în contextul efectelor crizei economice și financiare, din ce în ce mai multe semnale apar dinspre cetățenii statelor membre, semnale din care se observă eșecul în reprezentarea intereselor cetățenilor precum și în cel al reprezentării interesului comun european¹.

Aceste cifre creionează o imagine nu tocmai ideală a modului în care funcționează Uniunea Europeană astăzi, dovedindu-se necesitatea unei analize precum cea propusă în cadrul acestei lucrări.

Parlamentele naționale au fost considerate, pentru mult timp, marii perdanți ai integrării europene și pe bună dreptate, căci după cedarea anumitor competențe legislative către instituțiile europene se poate considera că au pierdut din ascendentul pe care-l aveau chiar față de propriile guverne care participă, prin ședințele Consiliului de miniștri, în mod direct la luarea deciziilor în Uniunea Europeană.

Dezbaterea privind rolul parlamentelor naționale în procesul decizional al Uniunii Europene a devenit², în timp, strâns legată de discuțiile privind adâncirea deficitului democratic al Uniunii Europene, într-o Europă în continuă creștere.

Diminuarea rolului parlamentelor naționale³ a fost resimțită la nivelul tuturor instituțiilor naționale din Uniunea Europeană iar caracteristicile sale (autonomie națională redusă, un dezechilibru în relația tradițională dintre legislativ și executiv și o lipsă de informații

¹ Recentele evoluții economice și sociale din Grecia, care au ridicat serioase semne de întrebare cu privire la disciplina financiară aplicabilă statelor membre din zona Euro precum și la capacitatea instituțională europeană, sunt similare celor din Irlanda, stat membru care a întâmpinat serioase probleme care au necesitat ajutorul financiar al Uniunii Europene.

² Jans Theo, Piedrafita Sonia, (2009) *The role of National Parliaments in European Decision-Making*, în EIPASCOPE 2009/1.

³ Cunoscută sub numele de teza „deparlamentizării”: T. Raunio, T. Hix, (2000) *Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government*, West European Politics, vol. 23, n° 4, pag.142-168.

datorată unei implicări reduse în procesul de luare a deciziilor) au fost legate, toate, de procesul integrării europene.

Controlul parlamentelor naționale asupra modului în care guvernele naționale se ocupă de afacerile europene precum și implicarea acestora în procesul decizional European sunt chestiuni discutate de mult timp, iar găsirea și implementarea soluțiilor pentru eficientizare trenează, fie din cauza formulilor prea complicate de decizie administrativă, fie din cauza barierelor legislative care nu permit acțiuni mai implicate, fie, pur și simplu, din lipsa de voință politică a actorilor implicați.

Astăzi, cooperarea inter-parlamentară – ca o rețea a parlamentelor naționale se prezintă a fi o soluție nu numai viabilă ci și dezirabilă, mai ales că Tratatul de la Lisabona acordă o pondere sporită acestor instituții, în procesul decizional de la nivelul Uniunii Europene.

Mai mult, evoluția ultimilor ani, în care Uniunea Europeană a traversat momente speciale – transformarea într-o organizație cu 27 de membri dintr-una de 15, blocajul constituțional și cel al Tratatului de la Lisabona, criza gazelor, criza economică, ratificarea și implementarea Tratatului de la Lisabona etc, reclamă o abordare diferită a relației dintre parlamentele naționale ca promotori ai intereselor naționale și a relației dintre acestea și instituțiile europene.

Premisa de la care pleacă această lucrare este aceea că, dat fiind rolul parlamentelor naționale de reprezentare a cetățenilor din fiecare stat membru, regiune etc, aceste instituții merită un rol mai important pe scena procesului decizional din Uniunea Europeană, rol pe care și-l pot asuma prin cooperare interparlamentară, precum și cu instituțiile europene care au competențe de legiferare la nivelul Uniunii Europene.

De asemenea, lucrarea propune și o altă abordare a aspectelor de deficit democratic, și anume acțiuni menite să reducă deficitul de comunicare publică, strâns legat de cel de democrație; totodată, crearea unui spațiu public european sau înființarea unei a doua camere a Parlamentului European, idei nu noi, explorate în literatura de specialitate din Europa dar mai puțin sau deloc în cea din România.

Capitolul întâi, *Parlamentele naționale ale Statele Membre ale Uniunii Europene* se referă la câteva elemente cheie ale parlamentarismului, și anume informații despre mandatul parlamentar, istoria parlamentarismului în Europa și modalitățile de alegere a parlamentelor în statele membre precum și modul de lucru al acestora.

Considerațiile despre mandatul parlamentar au rolul de a aduce informații referitoare la modul de responsabilizare a reprezentanților cetățenilor, în diferite părți ale lumii și de a face o introducere la subiectul principal al lucrării, parlamentele din statele europene.

Parlamentarismul european, cu sistemul său reprezentativ, se regăsește pe tot cuprinsul celor 27 de state membre ale Uniunii Europene, fiecare dintre acestea având propriul său ritm de trecere la sistemul democratic și egalitarist. Diferențele între sistemul bicameral și cel unicameral, ambele întâlnite în cadrul UE sunt atât de organizare dar mai ales de abordare a atribuțiilor celor două Camere parlamentare. Prezentarea, pe scurt, a acestora are în vedere sesizarea acestei diversități în pregătirea capitolului al doilea, care abordează gradul de europeanizare al instituțiilor, din prima participării lor la procesul decizional european.

De asemenea, primul capitol prezintă și analizează relațiile parlamentare formale la nivel internațional, cu accent pe participarea la COSAC – Conferința Comisiilor de Afaceri Europene din Parlamentele Statelor Membre ale UE. Această din urmă parte se dorește a fi creionarea unei alternative la pierderea din atributele parlamentelor naționale, în urma aderării statelor la Uniunea Europeană și inițierea unei noi metode de recuperare a avantajelor parlamentare – cooperarea parlamentară europeană formală.

Capitolul al doilea, *Subsidiaritate și rolul parlamentelor naționale în procesul decizional european*, prezintă, pentru început, conceptul de subsidiaritate, laolaltă cu principiul proporționalității, așa cum sunt ele înțelese în limbajul instituțional european și cum au fost reluate de prevederile Tratatului de la Lisabona.

Încă de la crearea Comunităților Economice Europene au existat temeri privind gradul de suveranitate care se pierde odată cu aderarea la o structură supranațională, care, în timp, acumula tot mai multă putere și mai multe competențe. De aceea, prin Tratatul de la Lisabona s-a reluat tema respectării principiilor subsidiarității și proporționalității, definindu-se atât limitele competențelor Uniunii Europene cât și variantele pe care le au statele membre la dispoziție pentru a interveni atunci când aceste limite sunt încălcate.

Conținutul capitolului este o analiză a modului în care statele membre, respectiv parlamentele acestora au profitat de prevederile Tratatului de la Lisabona pentru a-și pregăti infrastructura de control al subsidiarității și a-și desemna procedurile de implicare în procesul decizional de la Bruxelles; totodată, acest capitol face o radiografie a modului în care Parlamentul României s-a adaptat la noile realități europene și oferă exemple și sugestii pentru coordonarea națională în vederea participării la deciziile europene.

Specificitățile coordonării afacerilor europene și componentei de scrutinizare a activității guvernului în acest domeniu direcționează această analiză spre comparația între ele, iar efectele relevă atât diversitatea instituțională și de proceduri dar și similitudinile în ceea ce privește abordarea acestor chestiuni. Tendința generală este de a acorda mai multă importanță poziției parlamentare în stabilirea direcțiilor generale ale statelor în negocierile europene, guvernele fiind lăsate să se ocupe de coordonarea instituțională pentru stabilirea tuturor aspectelor tehnice. De asemenea, noile state membre aderate în valul anului 2004, acestea au urmat exemplele statelor nordice și al Marii Britanii, care acordă o importanță sporită prezenței parlamentare în deciderea poziției naționale promovate la Bruxelles.

Chiar dacă nu există un sistem de coordonare a afacerilor europene, comun tuturor statelor membre, majoritatea procedurilor tind spre implicarea sporită a Parlamentelor naționale în procesul decizional european, pentru a conferi mai multă legitimitate deciziilor iar sistemele utilizate de statele membre cu tradiție parlamentaristă sunt și cele mai eficiente ca implicare parlamentară.

O altă constatare a analizei sistemelor de scrutinizare și de coordonare a afacerilor europene este faptul că transparența procesului decizional și implicării naționale în acesta este, în general, scăzută, ceea ce duce la un nivel redus al informării cetățenilor asupra consecințelor care decurg din statutul de stat membru al Uniunii Europene. Acesta este un alt motiv al adâncirii deficitului democratic, de la care pornește necesitatea realizării unei astfel de cercetări.

Cazul României, stat membru al Uniunii Europene din 2007, este analizat mai detaliat decât restul iar concluziile care se desprind din analiza coordonării instituționale a afacerilor europene relevă câteva chestiuni: deși există infrastructura necesară desfășurării cooperării între legislativ și executiv, aceasta este aproape inexistentă, nici practica și nici reglementările în vigoare neacordând Parlamentului României posibilitatea implicării reale și active în formularea pozițiilor naționale prezentate la Bruxelles.

Capitolul al treilea, *Parlamentul European*, analizează istoria și modul de organizare a acestei instituții, de la înființarea sa și până în prezent, dinamica procesului decizional european și locul legislativului european în arhitectura instituțională viitoare.

În acest context se discută și despre deficitul democratic și soluția spațiului public european, precum și despre deficitul de comunicare de la nivelul instituțiilor europene și naționale.

Evoluția Parlamentului European, de la 1952 și până în prezent este marcată de încercările de lărgire a implicării acestei instituții în procesul decizional european și de primirea treptată a atribuțiilor mai importante în acest proces. Modul în care a evoluat instituția reprezentativă europeană precum și modul în care s-a adaptat modificărilor aduse de Tratatul de la Lisabona, sunt prezentate în cadrul acestui capitol, cu accent pe importanța Parlamentului.

În contextul dezbaterii despre viitorul acestei instituții și al discuțiilor despre reprezentativitatea scăzută a cetățenilor europeni și interesul redus al acestora pentru construcția europeană, lucrarea abordează trei variante de acoperire, parțială, a problemei deficitului de democrație; acestea sunt fie înființarea unei a doua Camere

a Parlamentului European, fie crearea unui spațiu public european, sau/și reducerea deficitului de comunicare la nivel național.

De asemenea, lucrarea avansează și ideea existenței unor partide politice eminamente europene, care să abordeze problemele naționale prin prisma intereselor comune europene pare o chestiune greu de realizat, cel puțin în ceea ce privește viitorul apropiat. În cuprinsul capitolului al treilea se argumentează de ce actualele formațiuni politice care activează la nivel european nu sunt capabile să intereseze cetățenii în afacerile europene și nici nu au capacitatea de viziune la nivel european.

Ceea ce există astăzi ca și actori politici europeni sunt conglomerate ale reflexiilor politice naționale, în spațiul extern, obiectivele acestora fiind de a aborda chestiunile europene dar, în fapt, lucrând în același cadru al negocierilor în funcție de interese sectoriale.

Formarea unor partide politice pur europene, care să aducă la un loc atât reprezentanți ai intereselor naționale, locale și regionale cât și exponenți ai gândirii europene, laolaltă cu reprezentanți ai societății civile – naționale și europene – pare a fi o alternativă viabilă la actuala criză politică europeană.

Însăși modul de organizare al Parlamentului European pledează pentru această idee - acesta nu funcționează în baza reprezentării naționale, ci politice, consolidându-se astfel un spirit politic european, apariția unor dezbateri pe probleme transnaționale și găsirea unor soluții care să armonizeze interesele naționale cu cel european. Astfel de partide ar avea o orientare primară spre chestiunile europene și ar propune soluții la acestea – indiferent de care parte a scenei politice ar fi acele soluții.

Reprezentativitatea acestor noi formațiuni politice ar fi dată și de implicarea societății civile – care prin natura sa permite o participare directă a cetățenilor⁴ – în special cea din statele membre; aceasta ar primi astfel recunoaștere și voce europene, iar legitimitatea ar veni dinspre reprezentanții intereselor locale, regionale și naționale angrenați în această construcție politică, fiind conștienți de faptul că, având în vedere tendința de integrare europeană din ce în ce mai puternică, nimic din ceea ce se află la nivel local nu poate

⁴Vasile Pușcaș, *Managing Global Interdependencies*, Cluj-Napoca, Eikon, 2010, pag 188.

trece neobservat la nivel european. O astfel de implicare ar oferi motive pentru o participare mai consistentă la alegerile pentru Parlamentul European, acoperindu-se, astfel, și problema legitimității europarlamentarilor.

Există atât susținători cât și oponenți ai ideii bicameraliste parlamentare, și în egală măsură ai creării unei a doua Camere parlamentare pentru legislativul european.

De la argumentele unei mai bune reprezentări și a unei eficiențe crescute în îndeplinirea atribuțiilor, până la contraargumente care prezintă costurile ridicate ale unei a doua Camere pentru Parlamentul European, aceste idei sunt prezente de-a lungul celui de-al treilea capitol, cu scopul analizei unor posibile soluții la problema cea mai sonoră și cea mai veche a Uniunii Europene.

Prima variantă a unei a doua Camere a Parlamentului European este analizată din prisma transformării fie a Conferinței Comitetelor de Afaceri Europene ale Parlamentelor din Statele Membre UE, fie a Comitetului Regiunilor sau Comitetului Economic și Social.

La momentul actual, conform regulamentelor Comitetului Regiunilor și Comitetului Economic și Social, acestea se reunesc de cinci, respectiv nouă ori pe an în ședințe plenare, lucrând, de asemenea, și în comisii⁵ (COR) și grupuri⁶ (CES) în funcție de domeniile de expertiză, reuniuni suficiente pentru emiterea și aprobarea avizelor. Conform Tratatului de la Lisabona, Comisia Europeană este obligată să consulte Comitetul Regiunilor, atât în etapa prelegislativă cât și dacă respectivul act va avea un impact asupra autorităților regionale sau locale. Mai mult, conform statisticilor efectuate de Comitetul Economic și Social, patru din cinci opinii ale acestuia sunt luate în considerare atunci când se realizează propunerile legislative de către Comisia Europeană.

În formula actuală, Comitetul Regiunilor și Comitetul Economic și Social pot furniza expertiza necesară unei dezbateri calitative a viitoarelor politici europene, dar nu este clar dacă pot furniza și necesarul de legitimitate, membrii lor fiind desemnați de către guvernele statelor membre.

⁵ Coeziune teritorială; politică economică și socială; educație, tineret și cultură; mediu schimbări climatice și energie; cetățenie, guvernare, afaceri instituționale și externe; resurse naturale.

⁶ Grupul patronatelor, grupul sindicatelor și grupul societății civile.

Tot astfel s-au găsit argumente pentru învestirea COSAC ca o a doua cameră a Parlamentului European, această organizație având deja tradiția dezbaterilor chestiunilor europene într-un cadru al parlamentarilor naționali și fiind deja recunoscută de Tratatul de la Lisabona. Dacă se consideră și faptul că reunitunile și lucrările acesteia sunt finanțate din surse parlamentare naționale, ridicarea acesteia la rangul de Cameră a Parlamentului European ar putea acoperi atât chestiunile de legitimitate cât și pe cele de ordin financiar.

Opozanții ideii unei a doua Camere a Parlamentului European aduc ca argumente organizarea parlamentară din statele nordice, unde un mecanism eficient este pus la punct pentru controlul parlamentar asupra guvernului, în ceea ce privește chestiunile de afaceri europene, mergând pe ideea că nu sunt necesare cheltuieli suplimentare din bugetul european ci mai multă diligență de la nivelul statelor membre. Și în acest caz se insistă pe o mai bună coordonare în ceea ce privește comunicarea publică națională a chestiunilor care țin de apartenența la Uniunea Europeană, precum și de nevoia de implicare a cetățeanului în participarea la procesul decizional, de la nivelul statelor membre.

Astfel, se insistă pe faptul că indiferent dacă se va realiza sau nu orice modificare instituțională, este puțin probabil că cetățenii statelor membre vor resimți aceasta substanțial la nivelul calității legislației, ci mai ales din punct de vedere al creșterii cheltuielilor cu instituțiile. Mai mult, indiferent dacă membrii parlamentelor naționale vor participa direct sau în alt mod la elaborarea legislației europene, întrebarea rămâne dacă și cetățenii pe care îi reprezintă vor putea avea ceva de spus în această chestiune și în ce măsură ideile și problemele lor vor fi reflectate în noile politici. Ceea ce rezultă din această abordare este, din nou, responsabilitatea politicianilor locali, naționali dar și europeni de a aduce Europa acasă la fiecare, de a explica și comunica cetățenilor ceea ce au nevoie pentru a-și formula niște idei realiste și pentru a putea emite niște ipoteze viabile. Acest aspect se poate acoperi în mod eficient prin comunicare publică, atât de la nivelul politicianilor, europeni și naționali / locali, cât mai ales de la nivelul instituțiilor naționale, dar și europene.

În ceea ce privește crearea spațiului public european și reducerea deficitului de comunicare, acestea sunt abordate, prima prin prisma ideilor lui Habermas și cea

de-a doua, prin analiza rezultatelor referendumurilor care au avut loc în Europa, de la crearea Comunităților Economice și până în prezent.

Robert Dahl identifică o relație invers proporțională între dimensiunea reprezentativității și dimensiunea participării: „pe măsură ce dimensiunea spațiului public crește, posibilitatea participării efective a cetățenilor descrește, determinată în primul rând de creșterea termenelor necesare pentru exprimarea opiniilor”⁷. Așadar, cu cât cresc mai mult ca dimensiune organizațiile internaționale, cu atât nevoie de delegare este mai acută, iar posibilitățile concrete de a realiza aceasta corespunzător, scad. Dahl consideră că organizația internațională trebuie controlată de către cetățeni, ca orice altă instituție națională, pentru ca acestea să fie democratice. Pentru aceasta este nevoie de instituții și proceduri care să poată garanta acest control, prin participare politică. Totodată, elitele politice europene (în acest caz) trebuie să se implice în dezbaterile publice la nivelul acestor instituții și prin aceasta să dea ocazia unei competiții politice similare cu cea națională⁸.

De asemenea, o altă cauză a deficitului democratic este vizibilă și din concentrarea elitei politice din statele membre la nivel central, acestea uitând, pare-se, menirea lor primară – aceea de a servi interesele celor mulți; de asemenea, în toată această ecuație a apărut și deficitul de comunicare de la nivelul instituțiilor – atât europene cât și naționale – precum și lipsa de educație europeană a politicianilor locali și regionali. În sprijinul acestei ultime afirmații vin și părerile lui Jürgen Habermas despre spațiul public european, caracterizând acest concept ca pe „un discurs public pentru elite”⁹.

Jürgen Habermas vorbește despre spațiul public european ca despre o posibilitate pentru cetățenii europeni de a congrega și discuta liber politicile și strategiile europene. Ceea ce se întâmplă în prezent, este un spațiu al elitelor, un discurs public al acestora, în care cetățenii rămân neimplicați, aceasta rezultând în deficitul de democrație resimțit la nivelul Uniunii Europene. Deși Tratatul de la Lisabona a fost ratificat și a intrat în vigoare, cele trei referendumuri eșuate pentru acest proiect dovedesc deficiențe la nivelul comunicării publice și incapacitatea guvernelor de a crea o dezbateră constructivă despre

⁷ Robert Dahl, “Can International Organizations be Democratic? A Sceptics View”, în *Democracy's Edges*, ed. Shapiro, I. & Hacker-Cordon, C., 1999, Cambridge University Press, pag. 19-37.

⁸ Ibidem pag. 24.

⁹ Jürgen Habermas, *Europe, the Faltering Project*, Polity Press, Malden, USA, 2008, pag. 170.

Europa. Un referendum în toate statele europene ar fi putut da un răspuns negativ, dar ar fi fost o formulă de includere a cetățenilor în procesul de decizie a viitorului european, consideră Habermas.

Capitolul al patrulea, *Relațiile externe / internaționale ale Parlamentului European, componentă a cooperării parlamentare*, tratează subiectul diplomației parlamentare a Parlamentului European, analizând cele mai sonore relații ale acestuia: cea cu Statele Unite și cea cu statele Americii Latine.

De asemenea, capitolul prezintă pe scurt relațiile Parlamentului cu ceilalți actori internaționali și modul de abordare a acestora.

Diplomația parlamentară europeană, deși nu are o tradiție ca atare, se bazează pe modelele naționale iar infrastructura este asemănătoare, legislativul european administrând relațiile sale interparlamentare cu o abordare unitară, în ciuda compoziției sale diverse.

Pentru conturarea unui cadru analitic explicit al lucrării au fost folosite metode de analiză cantitativă (analiză de conținut) și calitativă (discuții informale cu experți parlamentari, foști membri ai Parlamentului României), precum și analiza discursurilor și declarațiilor de presă oferite de oficiali europeni și americani.

O altă sursă de informații au fost sondajele de opinie pe teme relevante, realizate de diverse instituții precum și diferitele studii referitoare la subiectele în cauză.

În ceea ce privește metodele de analiză cantitativă, pentru conturarea unui cadru analitic al cooperării parlamentare și evoluției situației europene în acest domeniu, analiza datelor a fost fundamentată pe studierea unor cărți de referință în domeniul relațiilor internaționale și al studiilor europene precum și monitorizarea articolelor de presă în domeniu.

Cum răspunde Uniunea Europeană provocărilor prezentului? Care sunt soluțiile pentru reducerea sentimentului de alienare al cetățenilor și a fenomenului elitist european? Care sunt soluțiile implicării parlamentelor naționale în procesul decizional european și cât de eficiente pot fi acestea?

Acestea sunt întrebări la care lucrarea de față încearcă să identifice soluțiile cele mai potrivite, ținând seama de provocările actualei arhitecturi instituționale și procedurale europene și naționale.

Cuvinte-cheie:

Parlament, Uniunea Europeană, legitimitate, deficit democratic, referendumuri, state membre, deparlamentizare, parlamente, spațiu public, comunicare, informare, alegeri, partide politice europene, cooperare parlamentară, subsidiaritate, afaceri europene, coordonare, control.