

Rezumatul tezei de doctorat

# Parlamentul European și funcțiile sale în construcția comunitară europeană

Elaborată de drd. Alin Nicula, Catedra de Istorie Contemporană și Relații Internaționale, Facultatea de Istorie și Filozofie, Universitatea Babeș-Bolyai din Cluj Napoca

## Abstract

Prezenta lucrare pune în discuție rolul și funcțiile Parlamentului European ca actor în construcția comunitară europeană. După trecerea în revistă a literaturii asupra Parlamentului European și a teoriilor elaborate în legătură cu evoluția acestei instituții, lucrarea se concentrează, la nivelul studiului de caz, pe o politică interguvernamentală, Politica Externă și de Securitate Comună, încercând să demonstreze că, chiar și într-un domeniu aproape exclusiv interguvernamental, Parlamentul își utilizează funcțiile legislative sau cele normative pentru a exercita control parlamentar. Studiul de caz se concentrează pe funcțiile Parlamentului European în urma Tratatului de la Lisabona și pe perspectivele de extindere a acestor funcții în urma acordării, în cadrul aceluiași tratat, unor competențe și pentru parlamentele naționale. La nivel conceptual, legătura dintre PE și parlamentele naționale este operaționalizată prin intermediul noțiunii de *câmp parlamentar multinivel*.

## Cuvinte cheie:

Parlamentul European, construcția comunitară europeană, Politica Externă și de Securitate Comună, câmp parlamentar multinivel, parlamentarizare

Cuprins:

*INTRODUCERE*

**Obiectivul cercetării**

**Formularea problemei**

**Întrebări de cercetare**

**Ipoteze de cercetare**

**Structura lucrării și designul cercetării**

*CAPITOLUL I PARLAMENTUL EUROPEAN ÎNTRE DEFICIT DEMOCRATIC ȘI CONTROL DEMOCRATIC. O PERSPECTIVĂ PLURIDISCIPLINARĂ*

**Partea I Abordări sociologice ale deficitului democratic**

**Identitatea europeană - un concept fără obiect?**

**A conceptualiza și a înțelege identitatea**

**Identitatea europeană- culturală sau politică?**

**Identitatea europeană și identitatea Uniunii Europene**

**Puncte nodale ale identității europene în contextul arhitecturii instituționale a UE**

**Unde se implementează identitatea europeană**

**Surse ale identității europene**

**Dilema „viorii întîi” în procesul construcției identității europene**

**Politici și strategii pentru viabilizarea identității europene**

**Provocări pentru proiectul identității europene**

**Deficitul democratic în economia identității europene**

**Parlamentul European, deficitul democratic și identitatea europeană**

**Loialitatea ca punct nodal în relația deficit democratic – identitate europeană**

**Partea a II-a Abordări ale științelor politice asupra deficitului democratic**

**Implicațiile structurii multinivel a Uniunii Europene pentru legitimitatea să democratică**

**Aspecte teoretice**

**Turnura participativă și turnura deliberativă**

**Regimul guvernăței participative în actuala arhitectură constituțională**

**Paradoxul democratizării la nivelul UE**

**Problema reprezentării la nivelul UE. Canale de input democratic**

**Paradoxul reprezentării la nivelul UE**

**Partea a III-a Control democratic asupra politicii externe. O schiță de conceptualizare a Parlamentului European în domeniul studiilor de securitate**

## **Aspecte teoretice**

### **Noțiunea de câmp parlamentar multinivel**

#### ***CAPITOLUL AL II-LEA DEMOCRATIZARE, PARLAMENTARIZARE ȘI GUVERNANȚA RELAȚIILOR EXTERNE ÎN UE***

### **Partea I Democratizare și parlamentarizare la nivelul Uniunii Europene**

Sistemul politic al Uniunii Europene și dificultățile definirii democrației

Introducerea discuției vis-a-vis de UE

Problema teoretică a diferențierii între democrații ideale și democrații „reale”

Problema delegării puterii și a autorității unui număr restrâns de cetățeni

Democratizare și parlamentarizare

Democratizarea discursului constituțional

De ce perspectivele teoretice clasice nu explică parlamentarizarea?

### **Partea a II-a Democratizare și guvernare deliberativă**

Conceptul de guvernare deliberativă

Autonomia ca și condiție a democrației

Autonomia: de la filosofie politică la operaționalizare empirică

Legitimitatea deciziei și câmpuri politice complexe

Configurarea procesului decizional în contextul guvernării deliberative

Partea a III-a Democratizare și relații externe

Uniunea Europeană ca putere civilă

Noi abordări ale securității

PESC în cadrul securității externe a UE

### **Capitolul al III-lea Evoluția istorică a Parlamentului European și bazele constituționale ale tezei parlamentarizării PESC. Parlamentul European în cooperarea externă pînă la Lisabona**

Actul Unic European

Tratatul de la Maastricht - deschiderea „porțiței” bugetare

Tratatele de la Amsterdam și de la Nisa

Acordul interinstituțional asupra PESC ulterior Tratatului de la Amsterdam (1997)

### **Parlamentarizare**

Parlamentarizare și reguli procedurale

Acordurile interinstituționale se leagă nu numai de parlamentarizare, ci și de constituționalizarea UE

Acorduri interinstituționale

Acordurile interinstituționale pun baza viitoarelor tratate

Competențele bugetare ale Parlamentului de la Maastricht la Lisabona

Competențele bugetare ale PE

Probleme în bugetarea PESC după Maastricht

Câmpul politic al PESC după Amsterdam

Tratatul constituțional

Concluzii: Parlamentarizare de la Maastricht pînă la Lisabona?

## **Capitolul al –IV-lea**

### **BIBLIOGRAFIE:**

**A. Surse primare**

**B. Surse secundare**

**C. Surse web:**

## ***Obiectivul cercetării***

Această lucrare explorează rolul Parlamentului European în cadrul relațiilor externe ale UE. Fixându-și un astfel de obiectiv, prezenta lucrare își propune să substituie un gol în cadrul literaturii, care – dată fiind extrema importanță a controlului democratic al Parlamentului European pentru legitimitatea UE ca și construcție politică – se remarcă prin absența unui corp substanțial de studii în această privință<sup>1</sup>. De asemenea, această lucrare își propune să exploreze rolul Parlamentului European în arhitectura instituțională a Uniunii Europene dintr-o dublă perspectivă.

Pe de o parte, lucrarea explorează evoluția PE de la o instituție consultativă – așa cum apare în cadrul tratatelor fondatoare ale UE, la o instituție care, odată cu Tratatul de la Lisabona, dobândește competențe legislative chiar și în domeniile foarte sensibile ale activității UE din perspectiva statelor naționale – cum ar fi securitatea, apărarea sau justiția și afacerile interne. Acest aspect se întâmplă prin eliminarea, în cadrul Tratatului de la Lisabona, a distincției dintre cheltuielile obligatorii și cele non-obligatorii, ceea ce înseamnă în practică că

Lucrarea argumentează de asemenea că, chiar și în cadrul unor domenii politice în care Parlamentul European nu are competențe legislative directe, acesta le folosește pe cele existente ca modalitate de exercitare a controlului parlamentar.

Între aceste domenii, guvernate nu legislativ, ci prin directive, poziții și acțiuni, Parlamentul nu are competențe directe. În general, în această categorie pot fi încadrate domeniile politice care țin de politica externă. Acestea sunt domenii foarte sensibile din perspectiva suveranității statelor naționale și ele constituie principala preocupare a lucrării de față, aceasta încercând să evalueze rolul PE în cadrul acestor politici. De ce este necesară o asemenea evaluare?

Din perspectiva literaturii de specialitate, considerăm că o asemenea evaluare este importantă întrucât Parlamentul European este o instituție aproape inexistentă în cadrul disciplinar al studiilor de securitate, datorită faptului că nu a fost încă elaborată o legătură între competențele legislative ale PE, cum ar fi competența bugetară și posibilitatea acestei instituții de a se constitui ca actor în cadrul politicii externe și de securitate a UE.

---

<sup>1</sup> Dirk Peters, Wolfgang Wagner și Nicole Deitelhoff „Parliaments and European Security Policy: Mapping the Parliamentary Field”, *European Integration online Papers (EIoP)*, 2010, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2010-012a.htm>. doi:10.1695/2010012.p. 3.

## Formularea problemei

Problema dezbătută în cadrul acestui studiu este în primul rând una teoretică. Literatura asupra Parlamentului European se remarcă nu numai printr-o extraordinară diversitate tematică, dar mai ales printr-o diversitate a cadrelor disciplinare din care este abordată. Așa cum se poate vedea și în al doilea capitol al acestei lucrări, identificăm trei tipuri de abordări:

1. Abordări sociologice ale PE
2. Abordări ale științelor politice asupra PE
3. Abordări ale studiilor de securitate asupra PE

Astfel, am identificat faptul că abordările sociologice și cele din științele politice se concentrează în primul rând asupra noțiunii de deficit democratic, utilizând argumente care se întind de la lipsa unui demos european (sociologice) și până la insuficientul mandat reprezentational al PE (științele politice) pentru a argumenta necesitatea unei mai aprofundate legitimități democratice a Uniunii Europene. Așa cum vom explica pe larg în capitolul II, mandatul reprezentational al PE, chiar întărit de Tratatul de la Lisabona, unde această instituție nu mai reprezintă „popoare”, ci „cetățeni”, este diminuat de agenda guvernantei participative implementată de Comisia de la începutul anilor '90. Astfel, Comisia își apropiază relația cu societatea civilă tocmai într-o tentativă de a înlocui demosul politic național cu un demos politic european, subminând astfel reprezentarea societății civile la nivel de Parlament.

Ceea ce am identificat totuși în cadrul literaturii este aspectul că în anumite domenii politice, mai ales cele în care suveranitatea națională este un punct sensibil, precum PESC, agenda guvernantei participative nu are cum să funcționeze și, deci, democratizarea procesului decizional are loc nu prin implicarea tuturor (sau a celor mai mulți) actori atinși de rezultatul legislativ al acestui proces, ci prin exercitarea controlului parlamentar de către PE.

Așa cum se va vedea în cadrul capitolului teoretic, exercitarea acestui control reprezintă o problemă pregnantă în literatură, precum și miza dezbaterii principale din studiile europene, aceea între interguvernamentalism și supranaționalism. Pe de o parte, paradigma interguvernamentală afirmă că sursa principală a cunoașterii în ceea ce privește competențele fiecărei instituții, precum și practica politică a Uniunii Europe sunt tratatele. Privind problema din această perspectivă, paradigma interguvernamentală se uită prea puțin la acordurile care reglementează practica politică cotidiană a ansamblului instituțional al Uniunii Europene, și anume acordurile interinstituționale.

Așa cum vom arăta în capitolul de dedicat evoluției instituționale a Parlamentului European și a competențelor sale în cadrul politicii externe, competența bugetară a Parlamentului în PESC la nivel de tratate pare extrem de slabă, ea fiind întărită tocmai la nivelul acordurilor interinstituționale.

Pe de altă parte, supranaționaliștii își argumentează poziția privind de obicei înspre Comisie, în calitatea ei de „executiv” european, Parlamentul fiind adus în discuțiile privind supranaționalismul doar prisma argumentul că formarea unor grupuri politice transnaționale în cadrul PE, care votează ideologic și nu conform intereselor naționale dictate de Consiliu, dă dimensiunea acestuia ca instituție transnațională<sup>2</sup> și, într-o oarecare măsură, ca instituție supranațională capabilă de autonomie în formularea propriei poziții sau agende.

Ceea ce argumentăm în cadrul acestei lucrări este faptul că mai putem vorbi de încă o fațetă a dimensiunii Parlamentului European de instituție supranațională. Această fațetă are, în opinia noastră, două dimensiuni: una legislativă și una normativă.

Dimensiunea legislativă constă în capacitatea sa de a asigura control democratic în domeniile prin excelență interguvernamentale, prin utilizarea și maximizarea competențelor legislative pe care deja le deține, cum ar fi funcția sa în cadrul procedurii bugetare.

Dimensiunea normativă ține de capacitatea sa de a-și maximiza capitalul informațional prin utilizarea altor competențe, cum ar fi competența, emblematică în ce privește domeniul relațiilor externe, de a accepta sau respinge în bloc Comisia.

Dimensiunea supranațională a Parlamentului, operaționalizată în acest fel, dă contur nucleului dur al lucrării noastre, și anume acela de a pleda pentru considerarea PE ca actor în studiile de securitate.

## Întrebări de cercetare

*Întrebarea de cercetare adresată de prezentul studiu se referă la posibilitățile analitice de a considera Parlamentul European ca actor din perspectiva studiilor de securitate.*

---

<sup>2</sup> Abdul G. Noury Simon Hix, Gerard Roland, *Democratic politics in the European Parliament*, Cambridge University Press, 2008.

Această întrebare ne-a determinat să ne concentrăm studiul de caz asupra unei politici deja mult discutate în cadrul studiilor de securitate, Politica Externă și de Securitate Comună, care dă principalele linii directoare și în cadrul discuției referitoare la rolul de actor global al Uniunii.

## Ipoteze de cercetare

Această lucrare propune două ipoteze de cercetare.

Prima dintre acestea se referă la **creșterea rolului Parlamentului în cadrul PESC a UE în urma Tratatului de la Lisabona, prin două prevederi ale acestuia:**

1. Tratatul de la Lisabona elimină distincția dintre cheltuielile obligatorii și non-obligatorii din bugetul UE, ceea ce extinde competențele bugetare (de natură legislativă) ale Parlamentului asupra cheltuielilor operaționale din cadrul bugetului PESC
2. Tratatul de la Lisabona reia prevederea Tratatului Constituțional referitoare la numirea unui ministru de externe al UE, preluând însă acest mandat sub titulatura de „Înalt Reprezentant pentru Afaceri Externe al Uniunii”. Datorită faptului că acesta este în același timp vicepreședinte al Comisiei, iar Comisia este admisă sau respinsă în bloc de către Parlament<sup>3</sup>, Parlamentul își crește în acest fel poziția de negociere la nivelul PESC.

Cea de-a doua ipoteză de cercetare propusă în cadrul acestei lucrări este aceea că **Parlamentul European exercită în cadrul politicii de securitate a Uniunii Europene două tipuri de funcții**, care dau dimensiunea posibilității sale de a exercita *control democratic*:

- Funcții legislative, prin intermediul competențelor bugetare. Aceste funcții sunt extinse odată cu Tratatul de la Lisabona, care, așa cum afirmam și anterior, elimină diferențierea dintre cheltuielile obligatorii și cele non-obligatorii în cadrul bugetului UE. Acesta înseamnă, implicit, extinderea competenței bugetare a Parlamentului și pentru ceea ce, înainte de Lisabona, erau considerate cheltuieli operaționale fără caracter militar sau de apărare, care sunt suportate de către statele membre atât înainte, cât și după Lisabona (mecanismul Athena)

---

<sup>3</sup> Ibid.



- Funcții normative, prin intermediul informării și consultării Parlamentului în cadrul PESC. De asemenea, această funcție se mai exercită prin intermediul dezbaterilor bi-anuale pe politică externă, în cadrul cărora Consiliul prezintă un raport cu privire la evoluțiile din cadrul PESC. Tot în cadrul funcției normative, mai integrăm și posibilitatea oferită Parlamentului prin prevederea Tratatului de la Lisabona, conform căreia Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru PESC, numit de Consiliu, este și vicepreședinte al Comisiei. Dat fiind faptul că Parlamentul are competența de a accepta sau a respinge Comisia în bloc și faptul că, la nivel de practică politică, Parlamentul a reușit totuși să impună audierile individuale cu toți membrii Comisiei, apare evident aspectul că Înalțul Reprezentant este obligat, prin dependența sa implicită de Parlament, să întrețină relații bune cu acesta și, deci, să maximizeze informarea acestei instituții în ce privește politica externă. Acest element îi conferă Parlamentului o mai bună poziție de negociere în raport cu Consiliul.

### ***Structura lucrării și designul cercetării***

Prezenta lucrare este constituită din patru capitole. După partea introductivă, care a prezentat până acum un tablou larg al literaturii dedicate Parlamentului European încercând să identifice principalele puncte în care literatura ajunge în dificultăți analitice, primul capitol – cel dedicat revizuirii literaturii – își propune să exploreze explicațiile referitoare la Parlament din trei domenii disciplinare: sociologia, științele politice și studiile de securitate. În acest sens, capitolul găsește ca principale puncte de depășire a incongruențelor disciplinare două concepte: conceptul de *control parlamentar* și conceptul de *câmp parlamentar multinivel*<sup>4</sup>.

Crum și Fossum preiau conceptul de *câmp* dezvoltat de sociologul francez Pierre Bourdieu la începutul anilor '80 în ideea de a elabora asupra relațiilor care se stabilesc între Parlamentul European și celelalte instituții parlamentare de la nivelul statelor membre sau al organizațiilor internaționale. Un exemplu în acest sens ar fi faptul că, la nivelul Parteneriatului Estic s-a dezvoltat o adunare parlamentară care stabilește legătura dintre parlamentele naționale ale țărilor terțe semnatare și Parlamentul European. Conform lui Crum și Fossum, a dezvoltat un antagonism conceptual între parlamentul european și parlamentele naționale reprezintă un demers conceptual

---

<sup>4</sup> Ben Crum și John E. Fossum, „The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU,” *European Political Science Review* 1, no. 02, 2009, <http://dx.doi.org/10.1017/S1755773909000186>.

depășit, propunând în schimb analizarea acestor instituții și a relațiilor dintre ele în cadrul conceptului de câmp, care permite în mod particular analiza relațiilor inter-instituționale. Problema este explorată și ulterior, în cadrul capitolului dedicat studiului de caz, în care discutăm și implicațiile noilor competențe acordate parlamentelor naționale prin Tratatul de la Lisabona pentru posibilitățile de control democratic al instituțiilor parlamentare la nivelul PESC.

Capitolul al III-lea, cel dedicat teoriei, dezvoltă o discuție în jurul conceptului de putere normativă, încercând să determine în ce măsură dreptul Parlamentului de a fi informat și consultat în legătură cu PESC îi poate folosi în vederea creșterii controlului său democratic asupra acestui areal politic. În cadrul acestui capitol integrăm discuția în dezbateră teoretică mai largă dintre interguvernamentalism și supranaționalism, argumentând că teza deficitului democratic, argumentată în ce privește PESC prin lipsa competențelor directe, consfințite la nivel de tratat, ale PE în acest domeniu politic poate fi combătută prin focalizarea cercetării asupra *acordurilor interinstituționale*, întrucât conținutul acestora dă o imagine mai fidelă a practicii politice interinstituționale curente. Un argument în plus îl constituie și teza parlamentarizării Uniunii Europene, care susține că, chiar dacă parlamentul nu are competențe directe în cadrul PESC, agenda sa în acest domeniu politic este implementată prin ceea ce autorii tezei au numit presiune normativă, respectiv posibilitatea Parlamentului de a utiliza argumente normative, precum legitimitatea democratică, pentru a-și exercita controlul parlamentar.

Capitolul al treilea, dedicat istoriei Parlamentului European la nivel de tratate și a competențelor acestuia în domeniul PESC dezvoltă mai departe teza parlamentarizării și o contextualizează la nivelul acordurilor interinstituționale care au marcat perioada de la Maastricht la Tratatul Constituțional, insistând asupra mecanismelor bugetare care dau contur controlului parlamentar în această perioadă.

Capitolul al IV-lea este dedicat studiului de caz. Acesta se focalizează asupra oportunităților de control parlamentar deschise de tratatul de la Lisabona. Astfel, în urma unei discuții asupra precedrilor Tratatului de la Lisabona în ce privește PESC, capitolul se continuă cu problematizarea noțiunii de câmp parlamentar multinivel în contextul noilor competențe acordate parlamentelor naționale. Capitolul propune o discuție asupra Tratatului de la Lisabona în lumina ipotezelor de cercetare. Astfel, se pun în discuție noile competențe bugetare ale Parlamentului, precum și

oportunitatea unei mai bune informări și consultări a acestei instituții prin controlul pe care îl exercită asupra Înaltului Reprezentant.

Lucrarea se finalizează cu partea de concluzii, care propune o discuție asupra rezultatelor obținute în cadrul acestei lucrări, dar și a limitelor cercetării, înaintând de asemenea o agendă pentru viitoarele cercetări referitoare la Parlamentul European ca actor în politica de securitate.