

Diego Varela

# **GUVERNAREA UNIUNII EUROPENE**

Traducere de Lavinia Armașu  
Revizie tehnică de Andreea Govna

INSTITUTUL EUROPEAN  
2008

## Cuprins

Prefață / 7

### **Capitolul 1 Cărei „specii” îi aparține Uniunea Europeană? / 11**

Un impact puternic asupra vieților noastre / 15

Un grad înalt de dezvoltare instituțională / 20

Uniunea ca sistem politic și provocare pentru politica comparată / 26

Structura cărții / 29

### **Capitolul 2 Legătura cu cetățenii: Alegerile și grupurile de interes / 31**

Alegerile pentru Parlamentul European: Alegeri naționale de rang secund? / 32

Alegerile europene: acord fin al unui guvern pe mai multe nivele / 38

Grupurile de interes / 43

Alegeri și lobbying: două căi de legătură necesare / 52

### **Capitolul 3 Politica legislativă / 55**

Proceduri legislative / 56

Dovezi empirice / 68

Politica bugetară / 72

O procedură legislativă complexă și un parlament slab / 74

### **Capitolul 4 Politica executivă / 77**

Factorii determinanți ai puterilor discreționare ale Comisiei / 79

Formele de control ale Comisiei / 83

Un executiv puțin responsabil / 90

### **Capitolul 5 Politica judiciară / 95**

Activism judiciar: este Curtea de Justiție scapată de sub control? / 98

Teorii politice despre Curtea de Justiție / 99

Curtea de Justiție, Ulise și sirenele / 104  
Activistă da, dar în serviciul Majestății Sale / 106

## **Capitolul 6 Politica monetară și fiscală / 113**

Banca Centrală Europeană: Mandat național sau european? / 115  
Pactul de stabilitate și procedura de deficit excesiv / 123  
Tratatul, inflația și ipotecile / 127

## **Capitolul 7 Organizarea instituțională / 129**

Organizarea Parlamentului / 130  
Organizarea Consiliului / 139  
Organizarea Comisiei / 145  
Organizarea Curții de Justiție / 148  
Echilibrul dintre specializare și coordonare / 151

## **Capitolul 8 Formarea coalițiilor / 155**

Coaliții în Consiliu / 158  
Coaliții în Parlament / 170  
Ce este mai bine, a avea putere sau a avea noroc? / 177

## **Capitolul 9 Democrația și reforma Uniunii / 179**

Există un deficit democratic în Uniunea Europeană? / 181  
Guvernarea poporului, de către popor, pentru popor / 189  
Extinderea și regula majorității simple / 197  
Importanța unei „constituții” / 199

Bibliografie / 205

## Capitolul 1

### Cărei „specii” îi aparține Uniunea Europeană?

Statele Unite, vara lui 1957. Little Rock, Arkansas, este unul dintre primele orașe din Sud pe punctul de a aboli segregarea rasială din școlile publice. Reforma vine în urma istoricei sentințe a Curții Supreme a SUA în cazul *Brown vs Board of Education*, din data de 17 mai 1957, care declară drept neconstituționale toate legile ce înființează școli segregate și dispune integrarea rasială a tuturor școlilor de pe teritoriul țării (Supreme Court of the United States, 1954). Dar tranziția integrării în sistemul educativ nu avea să fie atât de ușoară. Pe 2 septembrie, în noaptea de dinaintea începerii cursurilor, guvernatorul statului Arkansas, Orval Faubus mobilizează Garda Națională a statului pentru a înconjura Little Rock Central High School. Guvernatorul dă ordin să fie oprită intrarea oricărui elev de culoare, cu scopul de a proteja cetățenii și proprietățile de eventualele acte de violență ale protestatarilor, care se îndreptau în grupuri către Little Rock.

Un judecător federal emite atunci o hotărâre de suspendare a uzului Gărzii Naționale de către guvernator pentru a evita integrarea, și pe 20 septembrie trupele sunt retrase. Când se reiau orele de curs, luni 23 septembrie, Central High este înconjurat de poliția din Little Rock. Aproximativ o mie de persoane sunt adunate în fața școlii. Poliția escortează cei nouă elevi negri până la o intrare laterală pe unde aceștia pătrund în ordine în clădire, cu puțin înainte de începerea orelor. Când mulțimea află că elevii sunt înăuntru, iau cu asalt forțele de ordine și încep să se îndrepte vociferând și amenințând spre școală. Temându-se că poliția nu va putea controla mulțimea, administrația școlii evacuează elevii negri pe o ieșire laterală înainte de ora prânzului.

În fața acestei situații, congressmanul american Brooks Hays și primarul orașului Little Rock, Woodrow Mann, solicită ajutorul guvernului federal, primul în formă de *U.S. marshalls*. În cele din urmă, în ziua de 24 septembrie, Mann trimite o telegramă președintelui Eisenhower, prin care solicită trupe federale pentru a putea face efectivă integrarea și pentru a putea oferi protecție celor nouă elevi. Acestea sunt trimise chiar în ziua respectivă, iar președintele federalizează toată Garda Națională a Arkansas-ului, retrăgându-i guvernatorului dreptul de comandă asupra ei. Așadar, în data de 25 septembrie 1957, cei nouă elevi negri intră în școală sub protecția a 1.000 de membri ai Diviziei 101 Aeropurtate a Armatei Statelor Unite. Concomitent, o unitate *ad hoc*,

Detașamentul Special 153, se reunește de urgență în *Camp Robinson*, formată din membri ai gărzii naționale din unități din toată țara. Comanda asupra Gărzii Arkansas-ului este imediat încredințată din nou guvernatorului, dar rămâne sub comanda federală Detașamentul Special 153, care se va ocupa de toată operațiunea atunci când parașutiștii vor pleca la Ziua Recunoștinței și va rămâne pe poziție până la sfârșitul anului școlar.

Frontiera spaniolo-franceză, aprilie 1993. Agricultori francezi din așa-zisa Coordonatoare Rurală inițiază o campanie împotriva importului de căpșuni spaniole cu scopul de a proteja vânzarea propriei producții pe piața internă (El País, 1993a). În fața pasivității jandarmilor francezi, protestatarii atacă camioanele spaniole distrugând fructele și legumele pe care aceștia le transportă. Nu este nicio noutate, deoarece aceste atacuri au avut loc în mod repetat încă de la integrarea Spaniei în Uniunea Europeană în 1986 (El País, 1987). De această dată, însă, atacurile sunt mai grave, dacă acest lucru este posibil, deoarece coincid cu intrarea în vigoare a unui proiect pentru crearea unei piețe interne europene. Vânzarea fructelor spaniole în Franța se reduce cu un procent între 20 și 40 la sută în ultimele săptămâni, ca urmare a agresiunilor și amenințărilor agricultorilor francezi atât la adresa producătorilor spanioli cât și a distribuitorilor, potrivit datelor exportatorilor spanioli (El País, 1987). Guvernul francez se obligă să indemnizeze firmele spaniole posesoare a camioanelor atacate și să-i trimită pe agresori în fața tribunalului (El País, 1993b; El País, 1993c). Dar în realitate, guvernul francez se teme de consecințele electorale pe care o intervenție a poliției împotriva propriilor agricultori ar putea-o avea.

În zorii zilei de 5 mai 1994, patru camioane spaniole și cinci franceze încărcate cu căpșuni spaniole sunt atacate de către agricultori francezi în Montpellier (sudul Franței), iar marfa lor este distrusă, după cum precizează Federația Exportatorilor de Fructe și Legume (FEPEX). Cele cinci camioane înmatriculate în Franța trebuiau să distribuie fructele provenite din Spania, din cel mai mare depozit din Perpignan în diverse puncte din țara vecină. Această Federație susține că și cu alte ocazii agricultorii francezi au acționat „cu toată impunitatea” de vreme ce forțele de ordine franceze nu au intervenit pentru a evita incidentul. La rândul său, administrația franceză protejează cu un „consimțământ tacit” acest tip de comportament (El Mundo, 1994). Chiar în aceeași zi Comisia Europeană condamnă vehement distrugerea căpșunilor spaniole de către grupurile de agricultori francezi din organizația extremistă Coordonare Rurală, prin intermediul declarației comisarului pentru Agricultură, luxemburghezul René Steichen: „Acest comportament al unor agricultori francezi este inadmisibil”. „Trebuie să amintesc faptul că statele membre au obligația de a lua măsurile necesare pentru a împiedica acțiuni care atentează la

Respect pentru oameni și cărți

buna funcționare a pieței interne și la libera circulație a mărfurilor”, mai adaugă Steichen (El País, 1994c). Dar atacurile continuă.

Pe 4 iunie, ministrul spaniol al agriculturii, Luis Atienza, critică Guvernul Franței pentru permisivitatea „actelor de vandalism” împotriva produselor agricole spaniole. El adaugă faptul că departamentul său a solicitat secretariatului general al Comisiei Europene să inițieze o procedură de încălcare a tratatelor împotriva Franței, deoarece consideră că aceasta a acționat într-un mod „extrem de slab” de vreme ce a permis atacurile (El País, 1994a). Pe 29 iunie, colegiul comisarilor aprobă un comunicat prin care se inițiază procedura împotriva Guvernului francez ca urmare a actelor de violență ale agricultorilor acestei țări împotriva importului de fructe și legume, în special din Spania și Belgia (El País, 1994b). Comisia Europeană acuză autoritățile franceze de nerespectarea obligațiilor din Tratat cu privire la libera circulație a mărfurilor pe teritoriul său. Guvernul francez răspunde că a condamnat întotdeauna cu fermitate actele de vandalism și că a luat toate măsurile de care a dispus. Dar în 1995 aceste episoade încă se repetau. În același an, ministrul francez al agriculturii a declarat că, chiar dacă dezaprobă și condamnă actele de violență ale agricultorilor, nu va implica în nici un caz forțele de ordine pentru a remedia situația. În sudul Franței, actele de violență împotriva camioanelor spaniole au în continuare loc, fără ca forțele de ordine să intervină.

Pe 4 august 1995, Comisia Europeană înaintează un recurs în fața Curții Europene de Justiție. Incidentele de vandalism se repetă pe toată durata desfășurării procedurii. Pe 25 aprilie 1996, o sută de agricultori francezi răstoarnă marfa transportată de cinci camioane din Spania pe autostradă, în apropierea unui punct de control din Boulou (Pirineii Orientali), lângă graniță (El Mundo, 1996). În noaptea de 19 mai 1997, agricultorii francezi atacă din nou camioanele spaniole încărcate cu fructe și legume pe autostrăzile din sudul Franței. Cel puțin trei dintre ele sunt răsturnate la punctele de control de pe autostradă, în Montpellier și Saint Jean de Velasque, iar unul este incendiat în Nîmes. Una dintre victime, Justo Losilla, declară că atacurile aveau loc sub privirile pasive ale jandarmilor francezi. „Poliția ne oprea de o parte a punctului de control, după care se dădea de cealaltă parte pentru a face loc protestatarilor care răsturnau lăzile” spune șoferul (El Mundo, 1997a).

Editorialul ziarului El Mundo rezumă foarte bine toată situația: „E la fel ca în fiecare an: agricultori francezi care iau cu asalt camioane spaniole încărcate cu fructe și legume; vandalism tolerat de către jandarmi... Și ministrul care protestează în fața Parisului și a Bruxelles-ului, și organizații de agricultori clocotind de furie care cer să se răspundă agresiunilor. De zece ani o ținem așa” (El Mundo, 1997b). În cele din urmă, pe 9 decembrie 1997, Curtea respinge argumentele Franței și hotărăște că aceasta nu a respectat Tratatul Uniunii Europene deoarece că „nu a luat toate măsurile necesare” pentru a împiedica

atacurile produse pe teritoriul ei împotriva comercianților spanioli (Curtea de Justiție a Comunităților Europene, 1997). Guvernul francez îi despăgubește pe cei afectați.

### *Uniunea Europeană nu este un stat*

Cazul american și cel european prezintă oarecare similitudini, ambele punând problema apărării drepturilor și libertăților fundamentale. Astfel, incidentele din Little Rock au fost prima probă importantă pe care a trebuit să o treacă Statele Unite pentru apărarea drepturilor civile ale negrilor în fața provocărilor masive venite din partea anumitor state din Sud. Pe de altă parte, incidentele de la granița franceză au reprezentat o probă de foc pentru a constata fermitatea Uniunii Europene în apărarea dreptului la liberă circulație a mărfurilor, consacrat prin tratate. Totuși, reacția la aceste abateri a fost diferită în cele două cazuri. În cazul american, președintele s-a folosit de uzul legitim al forței fizice, pe care statul federal îl poate invoca, federalizând trupele statului Arkansas și trimițând propriile sale trupe. Dreptul constituțional de egalitate a fost respectat, iar elevii negri au putut participa la orele de curs. În cazul european, Uniunea neputând să se impună prin folosirea forței fizice, va încerca să rezolve totul prin indemnizații. Acestea, nu numai că nu reușesc să acopere pierderile, care nu se rezumă la pagubele făcute vehiculelor și mărfii, implicând și pierderea piețelor sau prejudiciul suferit de către consumatori, ci au și un efect descurajator limitat. Prin urmare, camioanele nu circulă liber, iar zece ani mai târziu, incidente similare continuă să se producă din când în când (El Mundo, 2000).

Uniunea Europeană nu este un stat și asta se vede clar din exemplul anterior. Nu este, pentru că nu are caracteristica fundamentală care definește această formă de organizare, după Max Weber: monopolul violenței legitime. În conformitate cu proiectul unei Constituții pentru Europa din 2004, care nu a mai fost ratificat, chiar și în cazul unor încălcări grave ale tratatelor de către un stat membru, Uniunea nu se putea impune prin folosirea forței. Tratatul menționa cel mult excluderea statului membru respectiv, fapt pentru care Uniunea Europeană seamănă mai mult cu un club decât cu un stat. Să ne imaginăm numai cât de diferită ar fi fost experiența celor nouă elevi negri din Little Rock dacă reacția Statelor Unite față de nerespectarea drepturilor de către guvernator ar fi fost expulzarea statului Arkansas din Uniune. În mod asemănător, niște indemnizații oferite elevilor negri ar rezolva cu greu această situație, atât timp cât integrarea rasială este de altă natură decât dreptul la liberă circulație a mărfurilor, un drept economic mai ușor de compensat pe plan material. Marja de manevră a Uniunii Europene este astfel limitată în comparație cu cea a unui stat federal ca Statele Unite. Dar numai pentru faptul că Uniunea Europeană nu

este un stat nu trebuie să neglijăm influența enormă pe care o are în viațile noastre cotidiene.

## Un impact puternic asupra vieților noastre

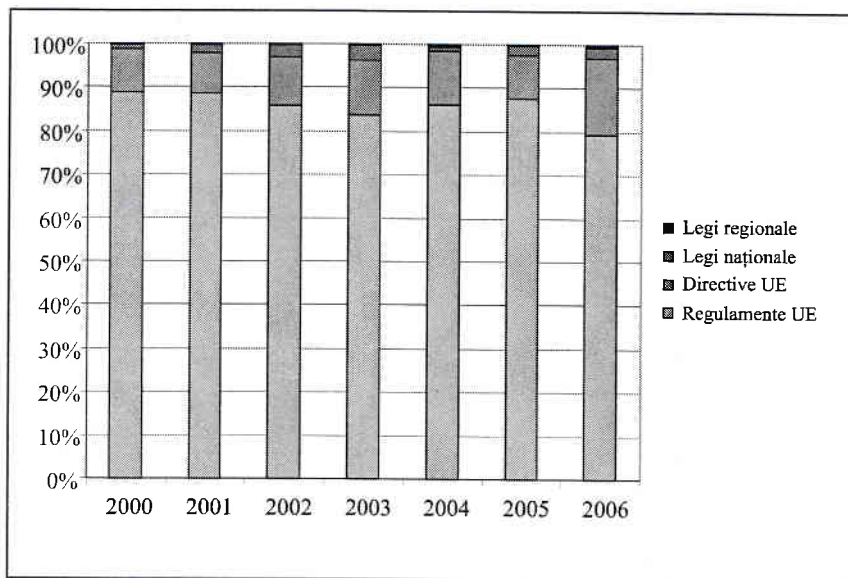
Uniunea dispune de importante mijloace pentru a aloca resurse economice, chiar dacă impactul său nu este întotdeauna ușor de apreciat. De fapt, indicatorul cel mai utilizat pentru a cuantifica ponderea sectorului public în economie este partea din PIB care reprezintă cheltuielile publice. În majoritatea economiilor occidentale, această pondere este considerabilă și se apropie de 40 la sută. Acest lucru înseamnă că, din fiecare opt ore de muncă, mai mult de trei sunt pentru a menține structura sectorului nostru public. Dimpotrivă, bugetul comunitar este limitat de un plafon al resurselor proprii stabilit la 1,27 la sută din PIB-ul Uniunii, fapt pentru care am putea presupune (în mod greșit) că impactul economic al Uniunii este redus. Ar fi o greșală, de vreme ce influența comunitară se face mai bine simțită prin reglementare decât prin intermediul bugetului. Efectiv, oricât de ciudat ar părea, până la 80 la sută din reglementările care ne afectează din punct de vedere economic și social provin de la Uniunea Europeană. Dacă automobilele trebuie să aibă catalizatori, dacă aparatele electrocasnice au doi ani de garanție, dacă fotbalistii comunitari nu ocupă locurile jucătorilor străini, toate acestea se datorează normelor impuse de Comunitate. Primul exemplu, cel cu catalizatorii, ne poate servi pentru a ilustra un punct important: chiar dacă Uniunea Europeană dispune de un buget redus, normele ei pot impune unele costuri considerabile pentru întreprinzători și consumatori (Hubschmid și Moser, 1997).

În 1988, Comisia Europeană a fost pe punctul de a introduce o legislație menită să diminueze emisiile poluante ale autovehiculelor mici. Industriile de autovehicule din Franța, Italia și Marea Britanie erau împotriva acestor norme stricte, de vreme ce în joc se afla necesitatea de a încorpora catalizatori acestor mașini. Producători de vehicule utilitare, ca *Peugeot*, au susținut că aceste norme ar putea să impună creșterea costurilor automobilelor pentru consumatorii mai puțin puternici. Cert este că, în cele din urmă, au fost aplicate normele cele mai stricte, iar industria a fost nevoită să doteze automobilele cu catalizatori, ceea ce, conform fabricanților, va urca în medie prețul cu aproximativ 600 de euro (El País, 1989b). François Perrin-Pelletier, secretar la comitetul de legătură al producătorilor de automobile, a estimat că sectorul va avea nevoie de mai mult de patru ani pentru a se adapta la norme și că utilizarea unui catalizator va urca prețul vehiculelor undeva între 10 și 16 la sută, în funcție de capacitatea motorului fiecăreia (El País, 1989a). Dacă la toate acestea adăugăm estimările conform cărora vehiculele cu o capacitate mică reprezentau

60 la sută din parcul automobilistic în anii 90, putem realiza care este impactul economic al reglementării comunitare (El País, 1988). Este un exemplu clar care ilustrează faptul că reglementarea poate produce efecte echivalente constrângerii (Posner, 1971) și modul în care conturile naționale nu reflectă cantitatea „laturei nevăzute a cheltuielilor publice” (Leonard, 1986).

Uniunea Europeană aprobă norme general valabile în toată Uniunea. Aceste norme primesc diverse denumiri care nu întotdeauna sunt însă clare. Regulamentul, obligatoriu în toate elementele sale, este direct aplicabil în fiecare stat membru. Directiva obligă statul membru în ceea ce privește rezultatul care trebuie obținut, solicită o transpunere în sistemului juridic național și permite o oarecare libertate în ceea ce privește forma și mijloacele de aplicare. Pentru a utiliza o terminologie mai simplă, proiectul de Constituție pentru Europa prevedea simplificarea și clarificarea tipologiei actelor legislative, clasificându-le în legi (actualele regulamente) și legi cadru (actualele directive) europene. În cele din urmă, Uniunea aprobă de asemenea și decizii, obligatorii în toate elementele lor, dar care îi vizează numai pe destinatarii pe care îi desemnează în mod expres, cum ar fi de exemplu, autorizarea fuziunii a două firme sau decizia cu privire la diverse măsuri de protecție pentru importul anumitor produse din anumite țări terțe.

Graficul 1.1. Legislația europeană, națională și regională în Spania, 2000-06



Sursa: Elaborare proprie pe baza datelor din EUR-LEX, Congreso de los Diputados și Noticias Jurídicas.

Graficul 1.1 prezintă ponderea relativă a legislației comunitare (regulamente și directive) în comparație cu legislația națională din Spania, atât cea statală cât și cea regională. Pe toată perioada cuprinsă între 2000 și 2006, regulamentele comunitare (peste 2000 pe an) au reprezentat între 80 și 90 la sută din legislația totală. Dacă mai adăugăm directivele, un fel de legi cadru care precizează transpunerea lor în ordinea juridică națională, ponderea legislației europene va depăși 95 la sută din total pe durata întregii perioade. Putem vorbi deci de o predominanță apăsătoare a legislației europene asupra celei naționale în Spania, în termeni cantitativi. Trebuie clarificat faptul că este vorba de termeni cantitativi pentru că, evident nu va produce același impact în viețile cetățenilor o directivă comunitară cu privire la ciocolată ca o lege națională cu privire la educație. Dar acest lucru nu exclude ca Uniunea Europeană să poată fi considerată o importantă mașinărie reglementatoare.

Activitatea UE în 2006, de exemplu, includea legislația pentru reducerea prețurilor convorbirilor telefonice pe mobil când se sună din străinătate (*roaming*), astfel încât cele mai ridicate să fie reduse cu până la 70 la sută. Includea de asemenea și legislația pentru evitarea folosirii afirmațiilor înșelătoare despre diverse avantaje nutriționiste și proprietăți sănătoase care să figureze pe ambalajele alimentelor. UE a emis de asemenea în 2006 noi norme pentru ca fabricarea și uzul substanțelor chimice să se facă în condiții de siguranță pentru muncitori și consumatori, și să afecteze într-o mai mică măsură mediul înconjurător. Astfel, în 2006, EU a introdus măsurile de limită maximă pentru a reduce prețurile la zahăr și pentru a pune capăt producției în exces, pentru că prin sistemul de ajutor în sectorul zahărului din UE, care nu se schimbaseră de patruzeci de ani, s-a ajuns la prețuri interne de trei ori mai mari decât cele externe, în timp ce exporturile subvenționate de excedente făceau presiune pentru scăderea prețurilor pe piața mondială. Chiar în același an, România și Bulgaria au fost admise în Uniunea Europeană, iar Slovenia a adoptat moneda unică – euro. UE s-a implicat în regiuni de criză, trimițând trupe în Congo și în sudul Libanului, a luptat împotriva imigrației ilegale și a efectuat prima probă în spațiu a sistemului european Galileo de navigație prin satelit (Comisia Europeană, 2007). Dar influența Uniunii Europene nu a fost mereu aceeași, fapt pentru care ar fi indicat să facem o mică incursiune în istorie.

### *De la Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului la Uniunea Europeană*

Timp de secole, Europa a fost scena multor războaie sângeroase. Între 1870 și 1945 Franța și Germania s-au înfruntat de trei ori, cu pierderi enorme de vieți omenești. Mulți lideri europeni au ajuns la concluzia că singura soluție de a