

LBRIS

We know
books

Nathalie Brack, Ramona Coman,
Yann-Sven Rittelmeyer, Cristina Stănculescu

Despre Parlamentul European, democratizare și democrație

Prefață de Cristian PREDA

INSTITUTUL EUROPEAN
2011

CUPRINS

Prefață / 7

Introducere: Despre democrația europeană, în formă și practică / 11

Capitolul I: Parlamentul European: un lung proces de democratizare / 25

1.1 De la Adunarea parlamentară la Parlament, simbolul unei ascensiuni / 27

1.2 Prerogative simbolice: reprezentare și deliberare / 28

1.3 Puterea de decizie: bugetară, legislativă și puterile interinstituționale / 31

1.4 Parlamentul European în procesul decizional în lumina
Tratatului de la Lisabona / 41

Capitolul II: Deputații europeni: mandat politic și reprezentare / 47

2.1. Scrutine naționale pentru reprezentanți europeni / 48

2.2. Statutul deputaților europeni / 52

2.3. O reprezentare complexă: reprezentativitatea socială, politică, teritorială
și sectorială / 54

2.4. Activitățile de reprezentare / 59

2.5. Ce fel de interese apără deputații români și bulgari? / 62

Capitolul III: Grupurile politice: între stabilitate și coeziune / 67

3.1. Rolurile grupurilor politice / 67

3.1.1. Stabilitatea grupurilor politice / 70

3.1.2. Grupurile politice în legislatura 2009-2014 / 72

3.1.3. Grupuri coezive și competitive pe o axă stânga-dreapta? / 83

Capitolul IV: Partidele politice europene: democratizare prin mimetism / 91

4.1. Cum s-au format partidele politice europene? / 92

4.2. Ce sunt și care sunt partidele politice europene? / 98

4.3. Ce funcții îndeplinesc partidele politice europene? / 110

4.4. Partidele politice europene, vehicul al democrației? / 114

Capitolul V: Democratizarea prin alegeri (1979-2007) / 117

- 5.1. Primele alegeri europene: dezbateri politice și dificultăți tehnice / 118
- 5.2. Teoria alegerilor de ordin secundar sau eșuarea democratizării prin alegeri / 123
- 5.3. Alegerile europene din 2004: un scrutin de ordin secundar predictibil? / 135
- 5.4. Alegerile europene din România și Bulgaria din 2007 / 138

Capitolul VI: Alegerile europene din 2009, între ruptură și continuitate / 145

- 6.1. Un spațiu public european în formare? / 145
- 6.2. O scădere a participării relative / 153
- 6.3. Rezultate clasice? / 158
- 6.4. Impactul alegerilor asupra Parlamentului European / 160

Concluzie: Deficit democratic? Argumente și contra-argumente despre democrație și democratizare la nivel european / 165

Bibliografie / 175

Note despre autori / 191

Capitolul I

Parlamentul European: un lung proces de democratizare

De la crearea sa până în prezent, prerogativele Parlamentului European au cunoscut o serie de modificări substanțiale. Ca urmare a permanentelor discuții cu privire la natura și structura proiectului european și a relațiilor dintre instituții, instituția legislativă europeană a beneficiat de o autonomie din ce în ce mai largă. Deputații europeni au recurs la toate mijloacele pe care le-au avut la dispoziție pentru ca instituția să își consolideze rolul modest pe care părinții fondatori i l-au atribuit în anii 1950¹. Numeroasele tentative ale deputaților de a îi da o nouă înfățișare i-au determinat pe unii specialiști în studii europene să vorbească despre „un parlament în formare”².

„Este un mare succes ca Parlamentul European să fie astăzi în procesul decizional pe picior de egalitate cu Consiliul”, afirma Hans-Gert Pöttering la sfârșitul mandatului său de Președinte al instituției. Cu 30 de ani în urmă, reamintea acesta, instituția nu dispunea de nici o competență în materie legislativă, în timp ce, în prezent, Parlamentul legiferează în 75% din domeniile în care deciziile sunt adoptate la nivel european³. Pronunțat pe 8 iulie 2009, înainte de ratificarea și intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, acest discurs ne invită să revenim asupra puterilor Parlamentului European în cadrul arhitecturii instituționale actuale a Uniunii. Înainte de a încerca să înțelegem modul în care funcționează această instituție, este necesar să îi cunoaștem prerogativele și să revenim asupra modului în care au fost dobândite. Aceste clarificări vor facilita explicarea logicilor de funcționare internă și a naturii și rolului actorilor care îl compun.

¹ Richard Corbett, „A Very Special Parliament: the European Parliament in the Twenty-First Century”, în *The Journal of Legislative Studies*, vol. 8, nr. 2, 2002, pp. 1-8; Richard Corbett, *op. cit.*, 1998; Yves Mény (ed.), *La construction d'un parlement: 50 ans d'histoire du Parlement européen – 1958-2008*, Oficiul pentru Publicații, Parlamentul European, Luxembourg, 2009.

² Yves Mény (ed.), *op. cit.*, p. 297.

³ „EU parliament 'has equal power' to member states”, *EU Observer*, 9 iulie 2009.

Istoria Parlamentului European nu începe cu Tratatul de la Roma (1957), ci cu cel de la Paris, semnat în 1951, care dă naștere primelor două comunități: Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (care a încetat să existe în 2002) și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (EURATOM). Acest prim Tratat trasa cadrul instituțional pe care se sprijină sistemul politic european actual. Adunarea parlamentară, instituția cu prerogativele cele mai reduse în anii 1950, devine treptat una din instituțiile fundamentale ale Uniunii Europene de astăzi. Cele 5 articole care îi sunt consacrate în Tratatul fondator (de la art. 20 la art. 25) nu îi confereau nici putere legislativă, nici putere în domeniul bugetar. Instituția deținea o simplă putere de control, și aceasta limitată. De exemplu, Tratatul prevedea că Adunarea parlamentară poate discuta raportul anual prezentat de Înalta Autoritate și poate, de asemenea, adopta o moțiune de cenzură împotriva membrilor acesteia, dar numai în anumite condiții. Deși Tratatul de la Roma reprezintă un pas important în procesul de integrare europeană, marcând începutul unei integrări de ansamblu, acesta nu schimbă decât foarte puțin rolul inițial conferit Adunării parlamentare prin Tratatul de la Paris. Prin noul Tratat, Adunarea obține puterea de consultare în cadrul procedurii de luare de decizie „clasice”. Este evident că Adunarea, în comparație cu Înalta Autoritate (Comisia de azi) și Consiliul, se situează pe un plan secund în termeni de prerogative, însă această tendință se inversează începând cu anii 1970, o perioadă marcată de afirmarea legitimității Parlamentului și de implicarea acestuia în procesul decizional, cu atribuțiile care îi sunt conferite în materie bugetară. Adoptarea Tratatelor bugetare (în 1970 și 1975) culminează cu punerea în aplicare a unei dispoziții prezente în Tratelele fondatoare, și anume alegerea membrilor Adunării parlamentare prin vot direct. Ulterior, fiecare tratat de reformă a contribuit substanțial la afirmarea rolului Parlamentului în procesul decizional, ceea ce i-a determinat pe unii cercetători să îl califice ca fiind „una din cele mai puternice adunări parlamentare din lume⁴”. Istoria instituției este strâns legată nu numai de chestiunea legitimității și a deficitului democratic al Uniunii, ci și de echilibrul instituțional al acestui sistem politic în formare.

Această primă parte a volumului prezintă așadar diferitele prerogative ale Parlamentului European, atât formale cât și informale, punând în același timp accentul pe mizele și tensiunile pe care evoluția acestora le-a generat.

⁴ Simon Hix, Tapio Raunio și Roger Scully, *op. cit.*, p. 192; Berthold Rittberger, *Building Europe's Parliament beyond the Nation State*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 208.

Deliberare și reprezentare, prerogative în procesul de adoptare a bugetului Uniunii Europene, putere legislativă și de control asupra Comisiei, dreptul de a face apel la Curtea de Justiție a Comunităților Europene sunt principalele aspecte asupra cărora primul capitol al volumului se oprește. Ultima parte este în întregime dedicată Parlamentului European în lumina Tratatului de la Lisabona.

1.1. De la Adunarea parlamentară la Parlament, simbolul unei ascensiuni

Puterea unei instituții constă și în imaginea pe care acesta o proiectează către exterior. Numele pe care o instituție îl poartă este și el semnificativ. În această privință, activitatea deputaților europeni a fost extrem de intensă. La începutul construcției europene, Tratatul de la Roma, plasându-se în continuitatea celui de la Paris, consacră existența unei Adunări. Dar încă din 1958, membrii acesteia și-au exprimat în repetate rânduri dorința ca instituția să poarte numele de „Adunare parlamentară”⁵. Aceste revendicări au provocat numeroase reacții în Franța, mai ales în câmpul gaulliștilor, foarte atașați principiului de suveranitate națională.

În ciuda acestor revendicări, rezoluțiile adoptate de Parlament nu au dus imediat la o schimbare a numelui instituției. Prima Președintă a acestei adunări, aleasă în funcție imediat după primele alegeri europene directe, Simone Veil, a folosit sintagma „Parlament” în condițiile în care în 1979 tratatele făceau în continuare referire la „Adunare”. Utilizând însă frecvent această sintagmă, obiectivul deputaților era ca aceasta să se impună progresiv în rândul elitelor politice. Aceași metodă a fost folosită de președintele francez Valéry Giscard d’Estaing care introduce termenul de „Consiliu European”, o instituție care nu a fost creată decât la începutul anilor 1970. Președintele francez este cel care îi atribuie această denumire printr-o frază rămasă celebră – *Le Sommet européen est mort, vive le Conseil européen!* – pronunțată la terminarea unei reuniuni a șefilor de stat și de guvern în decembrie 1974. Comunicatul emis la sfârșitul acesteia nu făcea referire decât la un „Consiliu al Comunității”, sintagmă

⁵ „Résolution relative à la dénomination de l’Assemblée du 20 mars 1958”, *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene*, 24 aprilie 1958, p. 6; „Résolution de l’Assemblée parlementaire européenne relative à la dénomination de l’Assemblée du 30 mars 1962”, *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene*, 26 aprilie 1962, p. 1045.

preferată de statele mici, care se temeauă că această instituție nouă să nu ocupe un loc prea important în arhitectura instituțională a Uniunii. Însă, folosirea repetată a termenului de „Consiliu European” a condus, în final, la consecrarea și acceptarea lui. În același fel, la un moment dat, șefii de stat și de guvern au sfârșit prin a accepta termenul de Parlament European, mult solicitat de deputații europeni. Denumirea a fost formalizată în cadrul Consiliului European de la Stuttgart din iunie 1983 și introdusă în Actul Unic European (1986). Dincolo de aceste schimbări de denumire, lupta parlamentarilor europeni reflectă dorința de a consolida prerogativele și rolul instituției în procesul decizional european.

1.2. Prerogative simbolice: reprezentare și deliberare

Reprezentarea este principiul ce stă la baza funcționării adunărilor parlamentare. La nivelul Uniunii Europene, rolul de reprezentare aparține, potrivit textelor în vigoare, în mod clar Parlamentului: „Cetățenii sunt direct reprezentați, la nivelul Uniunii, de Parlamentul European”⁶. Acest rol de reprezentare a popoarelor, nu al statelor membre și nici al guvernelor, a fost înscris încă de la început în tratatul care stă la baza primei comunități europene⁷, principiu care diferențiază Adunarea de la Bruxelles de celelalte Adunări parlamentare din cadrul altor organizații internaționale. Însă legătura dintre „reprezentat” și rolul de reprezentare pe care îl joacă Parlamentul ridică o serie de probleme în cadrul Uniunii. Prin definiție, reprezentarea corespunde acțiunii de a reprezenta pe cineva⁸. Ori, în ciuda introducerii cetățeniei europene în Tratatul de la Maastricht, existența unui „popor european”, pe care Parlamentul ar fi însărcinat să îl reprezinte, rămâne o iluzie. Lipsa unui spațiu public european nu permite instituției să beneficieze din plin de acest rol de reprezentare. Așa cum sublinia și Joseph Weiler, nu există un demos european, nici un popor, nici o națiune. Din această cauză, reprezentarea în Uniune se

⁶ Articolul 10, alineatul 2 al Tratatului de la Lisabona.

⁷ Articolul 20, Tratatul de instituire a CECO.

⁸ Pentru o analiză a dezbaterilor ce ating chestiunea reprezentării politice, a se vedea: Hanna Pitkin, *The concept of representation*, University of California Press, Berkeley, 1967.

dovedește a fi imposibilă, în absența unui *demos* și a unui proiect comun⁹. Pe de altă parte, Jürgen Habermas consideră că reprezentarea parlamentară supra-națională este posibilă cu condiția să existe un consens asupra modalităților acesteia¹⁰.

Structura politică a Uniunii Europene este diferită de cea a unui stat și, în consecință, rolul de reprezentare al Parlamentului nu este același. În cadrul Uniunii, Parlamentul nu poate revendica monopolul reprezentării¹¹. El împarte acest rol cu alte instituții, organe și diferite grupuri ale societății civile. Parlamentul European se află în centrul unei pluralități de moduri de reprezentare ce caracterizează sistemul politic european și între care nu există o ierarhie. Problema Uniunii Europene nu constă în lipsa formelor de reprezentare, ci în multiplicarea acestora și a locurilor în care se iau deciziile¹². De altfel, deputații europeni își concep rolul de reprezentanți într-un sens larg, cu „importante responsabilități față de multiple circumscripții”¹³. Printre deputați, numai o minoritate estimează că este important să reprezinte toți cetățenii europeni, mare parte considerând că trebuie să apere interesele cetățenilor din țara din care provin și nu neapărat un interes general european¹⁴. Astfel, așa cum subliniază Paul Maignette, Uniunea suferă mai degrabă de o „abundență de forme de reprezentare decât de un deficit”¹⁵.

În ceea ce privește deliberarea, aceasta, împreună cu puterea de control, era la origine singura putere explicit atribuită Adunării parlamentare prin

⁹ Joseph Weiler, Ulrich Haltern și Franz Mayer, „European democracy and its critique” în Jack Hayward, *The crisis of representation in Europe*, Franck Cass & co, Londres, 1995, pp. 4-39.

¹⁰ Jürgen Habermas, *L'intégration républicaine, Essais de théorie politique*, Fayard, Paris, 1998.

¹¹ Olivier Costa și Julien Navarro, „La représentation au Parlement européen. Qui représentent les parlementaires européens?” în Sabine Saurugger (ed.), *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 125.

¹² Philippe Schmitter, *How to democratize the European Union- and why bother*, Rowman și Littelfield, Lanham, 2000, p. 54.

¹³ Roger Scully și David Farrell, «MEPs as Representatives: Individual and Institutional Roles», în *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, n° 2, 2003, p. 285.

¹⁴ Hermann Schmitt și Jacques Thomassen (ed.), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

¹⁵ Paul Maignette, „Le principe démocratique au-delà de la représentation”, în Paul Maignette, *La constitution de l'Europe*, Editura Universității Libere din Bruxelles, ediția a II-a, Bruxelles, 2001, pp. 141-156.

Tratatul de la Roma¹⁶. Instituția este în măsură să adopte rezoluții non legislative, atât în domeniul de politică internă, cât și în materie de relații externe. Poate în egală măsură să adreseze propuneri legislative Comisiei sau să facă propuneri în domeniul de natură constituțională. Parlamentul European este de altfel cunoscut pentru rapoartele sale constituționale, prin care promovează integrarea europeană, aprofundarea acesteia, precum și o mai mare transparență și eficiență a procesului decizional.

Rezoluțiile adoptate de Parlament pot viza diferite obiective. Deseori, prin aceste rezoluții se urmărește influențarea discuțiilor într-un domeniu specific. Alteori, adoptarea unei rezoluții permite discutarea unor probleme comune, întâmpinate de mai multe state membre în materie de politică externă sau de interes public¹⁷. Aceste rezoluții permit Parlamentului să facă presiune asupra celorlaltor instituții europene sau să intervină asupra unor aspecte ce țin strict de situația politică dintr-o anumită țară membră. Spre exemplu, rezoluțiile adoptate de Parlament încă de la începutul construcției europene cu privire la stabilirea unui loc comun de funcționare a instituțiilor. Stabilind trei locuri provizorii (Bruxelles, Strasbourg și Luxemburg), șefii de stat și de guvern au luat o decizie în acest sens în 1992 numai în urma rezoluțiilor deputaților europeni, acte care au suscitât nemulțumirea statelor membre (Luxemburg și ulterior Franța) și care au sesizat Curtea de Justiție pentru a invalida aceste rezoluții în 1983 și în 1997.

Declarațiile scrise ale PE au un aspect mai formal. În baza articolului 123 al Regulamentului de funcționare a Parlamentului, un grup de deputați poate propune adoptarea unui text. Pentru a fi adoptată și publicată, declarația trebuie să reunească votul majorității membrilor Parlamentului. Textul nu trebuie să depășească 200 de cuvinte și subiectul acesteia trebuie să se înscrie în domeniile de competență ale Uniunii. Declarațiile adoptate în ultimii ani au cuprins o gamă largă de teme, de la violența asupra femeilor și numărul de urgență european, până la chestiunile referitoare la adopțiile internaționale în România.

Nu în ultimul rând, deși Comisia Europeană deține monopolul inițiativei legislative, Parlamentul European, în urma adoptării Tratatului de la Maastricht, are posibilitatea de a înainta propuneri legislative. Fostul articol 192 TCE, preluat sub o formă modificată în Tratatul de la Lisabona, permite

¹⁶ Articolul 137 din Tratatul de instituire CEE, 1957.

¹⁷ Richard Corbett, Francis Jacobs și Michael Schackleton, *The European Parliament*, John Harper, ediția a V-a, Londra, 2003, p. 270.

Parlamentului să solicite Comisiei să înainteze propuneri legislative într-un anumit domeniu de politică publică. Totuși, Comisia nu este obligată să dea curs propunerii Parlamentului. Este mai degrabă o recomandare căreia Comisia îi poate, sau nu, da curs.

Puterea de deliberare este deseori uitată, mai ales de când tratatele de reformă au înzestrat Parlamentul cu prerogative noi în diferite domenii. Cu toate acestea, așa cum subliniază Olivier Costa¹⁸, puterea de deliberare este foarte utilă în cadrul funcționării interne, deoarece permite instituției să ia o serie de inițiative, să creeze marje de acțiune în procedurile legislative, bugetare și de control și să se afirme în fața opiniei publice în Europa și la nivel internațional¹⁹. Parlamentul apare astfel ca un forum de reflecție asupra unor tematici diverse.

1.3. Puterea de decizie: bugetară, legislativă și puterile interinstituționale

Tratatul de la Lisabona, intrat în vigoare la sfârșitul anului 2009, este destul de lapidar în partea consacrată rolului Parlamentului European în procesul decizional. Articolul 14 stipulează că „Parlamentul exercită, împreună cu Consiliul, funcția legislativă și bugetară”²⁰. În spatele consacrării acestor prerogative stau însă ani de tensiuni și dezbateri prin care Parlamentul a încercat să își consolideze poziția. Întreaga istorie a instituției este marcată de dorința de a-și extinde competențele și de a avea un cuvânt de spus în procesul de adoptare a diferitelor acte comunitare.

1.3.1 Puterea bugetară

Primii pași în obținerea de noi prerogative sunt făcuți încă din momentul în care deputații europeni, desemnați la vremea aceea de statele membre, se reunesc la Bruxelles, Strasbourg sau Luxemburg. Însă primele

¹⁸ Olivier Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Editura Universității Libere din Bruxelles, Colecția Institutului de Studii Europene, Bruxelles, 2001.

¹⁹ Olivier Costa și Florent Saint-Martin, *Le Parlement européen*, La Documentation française, Paris, 2009, p.63.

²⁰ Articolul 14, alineatul 1 din Tratatul de la Lisabona.