

Școala Națională de Științe Politice și Administrative

Școala Doctorală

Teză de doctorat

**"Prin interguvernamental spre supranațional:
Rolul Parlamentului European și parlamentelor naționale
într-un model sincretic de funcționare a UE"**

- Rezumat -

Coordonator științific:

Prof. univ. dr. Iordan Gheorghe Bărbulescu

Doctorand:

Sorin-Sebastian Niculescu

Lucrarea abordează problema menținerii caracterului democratic al proiectului european în contextul evoluției procesului de integrare pe direcția național – interguvernamental – supranațional.

Obiectivele principale ale demersului de cercetare le reprezintă: (1) analiza stadiului actual al procesului de integrare europeană și principalelor probleme asociate acestuia, sub aspectul legitimității și reprezentativității democratice; (2) pe baza acestei analize, formularea unor propuneri de consolidare a modelului de funcționare/dezvoltare a UE.

Întrebările punctuale la care cercetarea încearcă să răspundă pe parcurs sunt: Care este stadiul actual al procesului de integrare europeană și ce paradigmă teoretică reflectă cel mai bine această realitate? Care este natura „deficitului democratic” al UE și cum se manifestă acesta? Care sunt modalitățile prin care „deficitul democratic” poate fi compensat?

Abordarea metodologică este una preponderent calitativă, constând în evaluarea principalelor modele teoretice propuse până în prezent, analiza documentelor relevante (acte legislative, documente strategice, declarații politice), precum și observarea (uneori nemijlocită) a dinamicii decizionale din cadrul UE. Date cantitative sunt utilizate unde este necesar.

În **capitolul I** al lucrării este structurat un cadru teoretic sincretic, având la bază principiile interguvernamentalismului liberal (care oferă cea mai bună descriere a **stadiului actual** al integrării), dar încorporând anumite elemente ale teoriilor (neo)funcționaliste (care surprind cel mai bine **tendința** integrării), precum și post-funcționaliste și *demoicratice* (paradigme care furnizează **soluții prescriptive** optime pentru evoluția pe termen mediu, a procesului de integrare).

În această perspectivă:

- Procesul de integrare se află încă în desfășurare, pe axa cronologic-structurală național – interguvernamental – supranațional. Nu există încă, și nu se prevede pe termen scurt și mediu, un consens al cetățenilor și statelor membre privind obiectivele procesului de integrare (parametrii constituționali, politici și geografici ai Uniunii).
- Etapa actuală a integrării este una preponderent interguvernamentală. Uniunea este fundamentată juridic pe o serie de tratate interguvernamentale. Statele membre își mențin cele mai importante atribute ale suveranității și sunt, *de jure* și *de facto*, „stăpânii tratatelor”, cu dreptul de a le denunța oricând.
- Statele rămân singurii actori cu drept de veto real în arhitectura instituțională a UE și au cea mai mare influență asupra ritmului și profunzimii procesului de integrare. Nu dețin însă controlul exclusiv asupra proceselor Uniunii, iar ponderea structurilor supranaționale este în creștere, chiar dacă această evoluție este lentă și inegală.

- Vor continua să crească numărul și amploarea situațiilor care necesită un grad ridicat de coordonare și cooperare internațională și utilizarea Uniunii ca „multiplicator de forță” geopolitic și economic. Acest lucru impune consolidarea în timp a elementelor supranaționale ale construcției europene.
- Evoluția național – interguvernamental – supranațional are loc și în interiorul instituțiilor europene, nu doar la nivelul relațiilor dintre acestea (ex. dezvoltarea anumitor caracteristici și dinamici supranaționale în interiorul unor organisme interguvernamentale).
- Nu există încă un spațiu politic integrat pan-european și un *demos* al UE care să permită, pe termen mediu, mutarea decisivă a centrului politic de greutate al Uniunii dinspre spațiile național și interguvernamental către cel supranațional.
- Nivelul actual de integrare politică, și de influență a deciziilor/politicilor UE asupra vieții cetățenilor necesită un grad adecvat de legitimare politică, prin mecanisme democratice.

Capitolul II se concentrează pe analiza fenomenului „deficitului democratic” și a conceptelor-cheie în acest context de legitimitate, reprezentativitate și răspundere democratică. Sunt trasate o serie de concluzii de etapă referitoare la aspectele principale trebuie avute în vedere într-un demers de abordare a problemei deficitului democratic în context UE:

- Problema deficitului este una reală, iar aspectul său cel mai preocupant ține de tendință mai degrabă decât de starea de fapt actuală. UE nu poate fi caracterizată drept ”nedemocratică”, dar există un deficit incipient care se accentuează treptat, prin însăși natura integrării europene. Actualul mediu internațional dificil și succesiunea de crize din ultimii 12 ani riscă să agraveze această problemă prin utilizarea tot mai frecventă a unor proceduri decizionale de urgență și a unor soluții care ocolesc sau scurtcircuitează mecanismele democratice tradiționale.
- Evoluția deficitului este direct legată de cea a procesului de integrare. Nu se poate vorbi de o ”soluționare” definitivă a deficitului decât după definirea unui punct terminus al integrării. Un model prescriptiv poate în acest moment, să vizeze doar compensarea deficitului, trebuind, în același timp, să ofere și premisele continuării și aprofundării integrării.
- Deficitul este generat în primul rând de caracterul dinamic și gradul ridicat de complexitate ale procesului de integrare. Deplasarea treptată a puterii decizionale între nivelurile național – interguvernamental – supranațional afectează din ce în ce mai puternic legăturile tradiționale de reprezentativitate și răspundere democratică între cetățeni și actorii instituționali investiți cu autoritate.

- Natura deficitului este preponderent politică, fiind bine descrisă, la nivel general, de sintagma ”politici fără politică / politică fără politici”. Mai precis, deficitul este în primul rând un deficit de politică democratică, în toate elementele sale tradiționale: dezbateri deschise, competiție între agende politice, existența opoziției, validare electorală, reprezentativitate, răspundere democratică. Procesul de legitimare a politicilor UE este în primul rând un proces de ”politizare” a acestora.
- Acest proces de politizare trebuie să țină seama de trei aspecte: (1) evoluția pe direcția național – interguvernamental – supranațional a integrării; (2) caracterul preponderent interguvernamental al UE în această etapă; (3) absența unui spațiu politic pan-european integrat (și probabilitatea redusă de dezvoltare a acestuia în viitorul apropiat).
- Pe cale de consecință, orice demers de compensare a deficitului trebuie să vizeze cu prioritate interacțiunea dintre planurile național, interguvernamental și supranațional, alături de perspectivele evoluției distribuției puterii între acestea.
- În același timp, trebuie avute în vedere efectele caracterului interguvernamental al Uniunii, în speță faptul că statele membre sunt, și vor rămâne în viitorul previzibil, principalii vectori de asigurare a legitimității UE. În aceste condiții, ies în evidență două aspecte importante: (1) calitatea democrațiilor naționale și efectul mecanismelor Uniunii asupra acestora; (2) gradul de reprezentativitate și transparență a activității reprezentanților guvernelor naționale în forurile interguvernamentale ale UE.

În cea de-a treia etapă a demersului (**capitolele III și IV**) Parlamentul European (PE) și parlamentele naționale sunt identificate ca vectori optimi pentru procesul de ”compensare prin politizare” a deficitului democratic. O componentă parlamentară puternică apare necesară nu doar pentru a asigura legitimității și reprezentativității UE, ci și a echilibrului instituțional și principiului separării puterilor.

Pe cale de consecință, este structurat un model prescriptiv parțial centrat pe consolidarea atribuțiilor PE și parlamentelor naționale, în paralel cu intensificarea cooperării interparlamentare în cadrul UE.

În evaluarea profilului instituțional actual și perspectivei de dezvoltare, PE este considerat un model de ”parlament autonom”, caracterizat de (1) autonomie instituțională și politică; (2) absența unei fuziuni politice parlament-executiv și (3) o activitate substanțială în cadrul comitetelor. Cadrul constituțional actual al UE și inexistența unui spațiu politic integrat pan-european nu fac potrivită în acest moment implementarea unui sistem tip *Spitzenkandidat*. Condițiile recomandă mai degrabă dezvoltarea rolului autonom al PE (pe un model apropiat de Congresul SUA).

Parlamentele naționale sunt considerate actorii instituționali cel mai bine plasați pentru a răspunde fenomenului „politică fără politici”/„politici fără politică” și ”deficitului de opoziție”. Pot face acest lucru: (1) oferind un spațiu de dezbatere politică relevant și apropiat de cetățeni și (2) transpunând temele UE în spațiile politice naționale. Dezvoltarea acestor roluri necesită însă sporirea atribuțiilor parlamentelor naționale, dincolo de cel tradițional de ”gardieni ai subsidiarității”.

Măsurile concrete propuse sunt:

- acordarea dreptului deplin de inițiativă legislativă Parlamentului European (solicitările formale ale PE către Comisie de prezentare a unor propuneri legislative capătă caracter obligatoriu);
- acordarea dreptului de inițiativă legislativă mediată, non-obligatorie (”Cartonaș Verde”) parlamentelor statelor membre (similar situației existente în prezent în cazul propunerilor PE, Comisia nu ar avea obligația de a da curs automat unei propuneri venite din partea parlamentelor naționale, dar ar trebui să justifice un eventual refuz);
- intensificarea cooperării interparlamentare prin structurarea unui *nexus* instituțional al cooperării parlamentare europene, pe modelul ”COSAC Plus”.

Un astfel de *nexus* instituțional ar aduce o serie întreagă de avantaje în actualul context: (1) asistarea legislativelor naționale în utilizarea eficientă a competențelor proprii în cadrul UE; (2) crearea unui canal suplimentar important de conectare a opțiunilor politice (și mandatelor electorale) naționale la politicile europene; (3) intermedierea unui dialog constant și de substanță între comitetele parlamentare pe un spectru larg de tematici; (4) facilitarea creării unor bune practici pe temele de competență.

Setul de măsuri propuse abordează o serie de aspecte-cheie ale problemei ”deficitului democratic”, ținând cont de faptul că acesta poate fi deocamdată doar compensat (și menținut la un nivel acceptabil), nu eliminat, și respectând criteriile fundamentale ale realismului și fezabilității. Formarea unui spațiu parlamentar multidimensional activ în cadrul UE ar asigura (1) conectarea cele trei niveluri și etape ale procesului de integrare, național – interguvernamental – supranațional; (2) un mai mare acces al cetățenilor europeni la dezbaterile politice și procesul decizional al UE; (3) o contribuție importantă la procesul de coagulare a unui spațiu politic integrat pan-european.

Concepte-cheie: deficit democratic, legitimitate, reprezentativitate, Parlamentul European, cooperare interparlamentară