



### Natalia SUCEVEANU

doctor în drept, conferențiar universitar,  
Director al Centrului  
de Armonizare a Legislației

Ministerul Justiției

## UNELE REFLECȚII ASUPRA VIITORULUI STATUT AL UNIUNII EUROPENE

The Treaty approved on October 19, 2007, in the capital of Portugal, comes in the context of the constitutional crisis provoked by the negative vote of the Dutch and French electorate in 2005, expressed on the occasion of the referendums organised in these states regarding the future European Constitution. The Treaty for the Union's reformation firstly exploits the flaws of the Constitution and secondly promotes the elements that appeared as stringent necessities for the future legal statute of the Union, now that the members has increased to 27 states.

As the long-awaited reform treaty, also known as the Lisbon Treaty, may come into force as early as January 2010, this article is devoted to presenting and assessing the important institutional reforms brought by the treaty.

Semnarea **Tratatului de la Lisabona** a fost dictată de necesitatea de a reforma cadrul instituțional al Uniunii Europene, ajunsă astăzi la 27 de state, din care nu toate au ratificat Tratatul instituind o Constituție pentru Europa. Tratatul de la Lisabona, numit oficial Tratatul de amendare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de la Roma instituind Comunitățile Europene, a fost semnat la 13 decembrie 2007, la summitul de la Lisabona (Portugalia).

Consiliul European reunit la Bruxelles în iunie 2007 a decis redactarea unui nou tratat care ar înlocui textul Constituției respinse. Acest tratat, numit inițial „**Tratatul de reformă**”, urma să nu înlocuiască, ci să amendeze atât Tratatul de la Maastricht, cât și Tratatul de la Roma. Acordul asupra reformei Tratatului UE este, într-adevăr, un moment istoric, dar, după ani de reflecții și negocieri interminabile, unii au tot dreptul să spună: nu cred până nu îl văd intrat în vigoare.

Pentru a intra în vigoare, Tratatul de la Lisabona trebuie să fie ratificat de toate statele membre. În pofida votului negativ al Irlandei (amânat pentru luna octombrie 2009), procesul de ratificare a Tratatului a mers mai departe, procedura fiind finalizată de către toate statele membre (cu excepția Cehiei, Poloniei, unde procesul de ratificare se va încheia după semnarea acestuia de către președinții statelor, și a Germaniei, unde procesul de ratificare nu a fost încă încheiat – președintele federal va semna instrumentul de ratificare numai după ce Curtea Constituțională se va pronunța cu privire la constituționalitatea Tratatului).

Pentru fondatorii Uniunii Europene „visul european” însemna constituirea în timp a unui sistem de tip federalist european, format din state naționale, care au, însă, identități și particularități mult mai marcate decât landurile germane sau comunitățile autonome spaniole, de exemplu. Pentru ca acest lucru să devină posibil, trebuie generat și pus în practică un sistem simplu și eficient de uniune politică între statele membre și popoarele respective, care ar trebui să demonstreze concret că sînt pregătite pentru acest pas. Într-o primă fază, ar trebui ca UE să recunoască la nivel executiv și legislativ că lucrează, de fapt, ca un fel de federație interguvernamentală.

Tratatul pentru Constituția Europei, un proiect enorm (448 de articole, 36 de protocoale și 2 anexe), tentativă eșuată, a fost înlocuit de Tratatul de la Lisabona, care preia în bună măsură elementele aceluiași Tratat. Deși Tratatul de la Lisabona constituie un pas înainte în transferul de suveranitate de la statele membre la Uniunea Europeană, acest pas este unul limitat.

Vom prezenta în continuare, pe scurt, cele mai importante schimbări pe care le aduce arhitecturii UE textul agreat la Lisabona. Explicațiile teoretice au fost dublate de unele reflecții personale asupra viitorului statut al Uniunii Europene.

Tratatul de la Lisabona este diferit de Constituția Europeană, dar nu total. Pe de o parte, vorbim doar despre amendarea tratatului pe baza căruia funcționează ceea ce este acum UE, tratat care există mai bine de 50 de ani. Deci, ceea ce se va numi Tratatul de la Lisabona este diferit de vechea Constituție prin forma în care sînt făcute reformele. Pe de altă parte, Tratatul de la Lisabona intenționează să păstreze toate schimbările instituționale pe care statele membre le-au inclus în Constituția Europeană, a celei de **ministru de externe, acordarea personalității juridice Uniunii Europene și posibilitatea unui stat de a se retrage din UE**.

După ratificarea Tratatului de la Lisabona, UE va avea un **președinte**, dar comparația care s-ar putea face cu președintele SUA nu este una corectă. Deocamdată, cel puțin președintele UE rămîne un simbol, o față a Uniunii. Președintele UE va fi, ca și pînă acum, Președintele Consiliului UE, doar că va fi aleasă o anumită persoană care va sta în această funcție timp de 30 de luni. Această persoană va fi un politician de top, ales în unanimitate de prim-ministrul și de președinții statelor membre, însă postului lui nu-i vor fi atașate puteri executive.

Tratatul transformă **Consiliul European**, summitul trimestrial al șefilor de state membre, într-o instituție a noii Uniuni, astfel încît actele sale juridice vor fi, asemenea actelor celorlalte instituții ale Uniunii, supuse avizului Curții Europene de Justiție (CEJ).

Din punct de vedere juridic, aceste summituri ale Consiliului European nu vor fi întruniri interguvernamentale ale oficialilor statelor. Ca parte a noului cadru instituțional, aceștia vor trebui, prin tratat, „să promoveze valorile Uniunii, să sprijine obiectivele ei și să ser-

vească intereselor ei”; să „asigure uniformitatea, eficiența și continuitatea politicilor și acțiunilor ei” (art.9). Tot ei vor defini „direcțiile politicii generale și prioritățile acesteia” (art.9b). Consiliul European devine, astfel, un adevărat cabinet de miniștri al noii Uniuni, iar membrii săi vor fi obligați să reprezinte Uniunea în raport cu statele membre, iar nu statele membre – în raport cu Uniunea.

Cea mai importantă schimbare pe care noul tratat îl aduce funcționării Consiliului Uniunii Europene se referă la **procedura de luare a deciziilor**. Tratatul introduce un nou sistem de vot în Consiliu, ceva mai simplu decât actualul. O decizie trece dacă 55% din statele membre (15 din 27) sînt în favoarea ei și dacă statele care votează *pentru* formează 65% din populația UE. În prezent, statele membre au fiecare un număr de voturi în Consiliu, care este proporțional cu numărul de cetățeni. Astfel, o decizie este aprobată dacă 255 din 345 de voturi sînt voturi *pentru*. Aceasta procedură de luare a deciziilor urmează a fi realizată în mai multe faze, în perioada 2014-2017.

**Parlamentul European** (PE) va avea puteri sporite în domeniul adoptării legislației UE și aprobării acordurilor internaționale. O nouă procedură legislativă, numită *procedură ordinară*, se va aplica majorității domeniilor, iar PE va avea aceleași puteri ca și Consiliul. Pentru restul domeniilor se va aplica procedura legislativă specială, potrivit căreia parlamentul are dreptul de a consimți asupra unei măsuri a Consiliului, sau invers. Afară de aceste proceduri, rămîne în vigoare și vechea procedură de consultare, potrivit căreia Consiliul, înainte de a vota o propunere a Comisiei, trebuie să se consulte cu PE. Parlamentul va avea 751 de parlamentari, 750 plus unu, care este președintele. Nici unul din statele membre nu va putea avea mai mult de 96 locuri sau mai puțin de 6, locurile fiind împărțite între state conform proporționalității regresive; adică, un parlamentar dintr-o țară cu o populație mai mare va reprezenta mai mulți oameni decât un parlamentar dintr-o țară cu o populație mai mică.

Tratatul îi transformă pe actualii reprezentanți ai popoarelor statelor membre în reprezentanți ai cetățenilor Uniunii (art.9a). Acest lucru ilustrează apropierea constituțională pe care o realizează Tratatul, de la prezenta uniune de state naționale la o nouă uniune, cu asemănări federale, cu cetățeni europeni (unionali). Pe de o parte, noul Tratat acordă parlamentelor naționale un rol mai mare în luarea deciziilor europene, deși schimbările în acest domeniu sînt destul de limitate. Una dintre noutăți este că instituțiile din UE vor trebui să notifice parlamentelor naționale toate propunerile legislative făcute la nivel european, iar parlamentele naționale vor avea un termen de 8 săptămîni pentru a comenta aceste propuneri înainte ca guvernele naționale să înceapă să le discute. Pe de altă parte, Tratatul subliniază rolul de subordonare al parlamentelor naționale în noua structură a Uniunii, afirmînd că „parlamentele naționale vor contribui activ la buna funcționare a Uniunii”, prin varia-

te mijloace specificate la art.8c. Sintagma „vor contribui” ilustrează obligația parlamentelor naționale de a servi intereselor noii Uniuni. Oricum, parlamentele naționale deja și-au pierdut în mare parte din puterea legislativă, legislația fiind recomandată de instituțiile Uniunii. Mai important este că, prin noul Tratat, parlamentele naționale vor putea aduce contestații legislației UE. Totodată, conform prevederii din Tratat, potrivit căreia dacă o treime dintre parlamentele naționale formulează o obiecție la propunerea Comisiei, Comisia va trebui să o reanalizeze, dar nu neapărat și să o abandoneze.

În privința **Comisiei Europene**, Tratatul micșorează numărul de comisari care vor activa în Comisie din următorul mandat. Începînd cu 2014, comisarii vor rămîne două treimi din numărul de state membre, cu o regulă de rotație corespunzătoare. În interesul eficienței procesului decizional, această soluție și decizie o considerăm pozitivă.

Una dintre cele mai importante afirmații ale Tratatului de la Lisabona este faptul că Uniunea va avea personalitate juridică – la fel ca un stat, și nu ca o organizație internațională. Tratatul de la Lisabona creează o nouă Uniune din punct de vedere juridic. Afirmația din Tratat – Uniunea va înlocui Comunitatea Europeană (art.1.3) – arată că Uniunea post-Lisabona va fi o nouă entitate, iar Comunitatea Europeană, care dispune astăzi de personalitate juridică, semnează tratate internaționale, este membră a OMC etc., va înceta să existe. Ceea ce numim astăzi Uniune Europeană nu este un stat, nu este nici măcar o entitate juridică sau corporativă, nu are personalitate juridică. Denumirea de Uniune Europeană este un termen descriptiv pentru natura relațiilor dintre cele 27 state membre. Personalitatea juridică a UE nu era explicit recunoscută nici în propriile sale acte fundamentale pînă acum. Tratatul de la Lisabona creează o uniune dotată cu personalitate juridică, sub același nume. Spre deosebire de actuala Uniune, ea va fi separată și superioară statelor ei membre. Ea va putea încheia tratate internaționale cu alte state în toate domeniile ei de competență, ca stat al comunității internaționale. Noua Uniune va fi semnatară a Convenției Europene pentru Drepturile Omului, așa cum sînt și statele membre, inclusiv statele din afara Uniunii. Tratatul stabilește principiul supremației legislației Uniunii în raport cu cele naționale ale statelor membre (Declarația 27). Noua Uniune creează majoritatea legilor pentru statele membre și, potrivit Tratatului, noua Uniune, care va înlocui Comunitatea Europeană, obține puteri legislative și mai mari, putînd lua decizii cu majoritate de voturi în circa 68 domenii sau chestiuni politice asupra cărora statele membre au astăzi dreptul de veto. Totodată, Declarația politică atașată Tratatului afirmă clar, că deși Uniunea dispune de personalitate juridică, acest fapt nu-i dă dreptul de a se substitui statelor membre în chestiuni pentru care nu a primit mandat să o facă.

Una dintre cele mai importante noutăți aduse de Tratatul de la Lisabona se referă la înființarea funcției de **Înalt reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate**. Acest Înalt reprezentant va avea un rol dublu: va reprezenta Consiliul Uniunii pe problemele legate de politica externă și de securitate și va deține funcția de vicepreședinte al comisiei, comisar pentru afaceri externe. Uniunea Europeană nu va avea un ministru de externe, așa cum au dorit-o redactorii Tratatului Constituțional. Înaltul reprezentant, însă, va fi, cu siguranță, o poziție înaltă în arhitectura UE. Deși nu se poate substitui miniștrilor de externe, deoarece orice politică în acest domeniu implementată la nivel european va trebui agreată în unanimitate de toate statele membre, Înaltul reprezentant va avea, probabil, o voce mai puternică pe scena internațională decât oricare dintre miniștrii de externe ai statelor membre individual. Tratatul de la Lisabona prevede însă clar că postul acestuia nu va interfera cu responsabilitățile statelor membre în ceea ce privește formularea și implementarea politicilor externe. Statele membre au stabilit că Înaltul reprezentant va fi Javier Solana. În noua sa postură, Javier Solana, acum Secretar General al Consiliului Uniunii Europene și Înalt reprezentant pentru PESC, își va păstra prestața diplomatică oferită de actuala sa funcție, dar va prelua și puterile financiare atribuite acum Comisarului pentru Politică Externă, Benita Ferrero-Waldner, care coordonează bugetul UE pe acțiuni externe. Tratatul include o declarație politică care afirmă în mod clar că politica externă și de securitate comună nu va afecta nicidecum statutul de membru pe care îl au statele membre ale UE în Consiliul de Securitate al ONU. Prin urmare, Uniunea Europeană rămâne o organizație internațională în relațiile cu ONU, ea nu poate fi membră a Consiliului de Securitate. Voturile din cadrul Consiliului de Securitate aparțin în continuare statelor membre. Deși Javier Solana nu este nici astăzi străin de prezentarea pozițiilor comune în cadrul Consiliului de Securitate al ONU, aceasta nu a împiedicat statele membre ale UE să exprime poziții divergente.

Tratatul de la Lisabona modifică înțelesul **cetățeniei europene**. În prezent, cetățenia europeană este complementară cetățeniei naționale, aceasta din urmă având în mod clar întâietate, cel puțin pentru faptul că actuala UE nu este stat.

Articolul 17b înlocuiește termenul „complementar” din propoziția „Cetățenia Uniunii va fi complementară cetățeniei naționale”, astfel încât noua formulare spune: „Cetățenia Uniunii va fi suplimentară cetățeniei naționale”. Aceasta le conferă celor 500 de milioane de locuitori ai actualelor state membre o nouă cetățenie, separată de cea națională, iar, în virtutea superiorității legislației Uniunii Europene față de cea națională, drepturile și obligațiile atașate cetățeniei europene ar trebui să fie superioare celor atașate cetățeniilor naționale,

în caz de conflict între cele două. Tratatul de la Lisabona face un pas înainte în ceea ce privește **drepturile omului**. Toate statele dispun de coduri privind drepturile cetățenilor lor. Pentru Uniunea Europeană un așa cod va fi **Carta Drepturilor Fundamentale**. Ea va deveni obligatorie prin noul Tratat și va dobândi o valoare egală cu cea a Tratatului. Se afirmă că această Cartă va fi obligatorie pentru instituțiile și pentru statele membre în implementarea legislației europene. Însă, ținând seama de principiul prevalenței și al uniformității dreptului UE, statele membre vor fi obligate prin Cartă nu doar la implementarea legislației UE, ci și la interpretarea și aplicarea legislațiilor naționale în conformitate cu legislația UE. Carta stabilește drepturi fundamentale în domenii în care Uniunea nu are acum competențe, cum ar fi afirmarea dreptului cetățeanului în procedurile penale, eliminarea pedepsei cu moartea etc., conferind CEJ o nouă și extinsă jurisdicție privind drepturile omului și drepturile civile, transformând această instituție în autoritate finală care va decide care sînt drepturile omului pe întregul teritoriu acoperit de legislația Uniunii.

Tratatul constituie un pas înainte în transferul de suveranitate de la statele membre la Uniunea Europeană. Statele au astăzi putere de veto pe politicile care cer decizii în unanimitate. Iar cel mai important domeniu scos de sub incidența unanimității este Justiția și Afacerile Interne. UE va lua decizii cu majoritate simplă în ceea ce privește domeniul cooperării polițienești și al cooperării judiciare în materie penală; tot în acest domeniu noul tratat conferă CEJ dreptul de a judeca cazuri potrivit legislației UE.

Pentru prima dată Tratatul de la Lisabona include o clauză conform căreia **se lasă la latitudinea oricărui stat să rămână sau nu membru al UE**. Deși există un precedent în care un teritoriu a încetat să facă parte din Comunitatea Europeană (Groenlanda, 1985), în prezent nu există o prevedere legală conform căreia un stat poate părăsi Uniunea Europeană.

Deși proiecția generală a Tratatului tinde să acrediteze un sistem de tip federal, prin prevederile sale noul Tratat al UE nu reușește să fixeze suficient mecanismele structurale care să-i confere o politică externă și de securitate comună. Este tocmai zona în care țările membre ale UE se manifestă cel mai discrepant, iar noul Tratat nu oferă cu adevărat soluții unificatoare, pentru că este încă destul de confuz în privința repartizării puterilor și luării deciziilor finale. Or, după cum am menționat ceva mai înainte, realizarea unui vis european după model federalist este posibilă numai dacă este pus în aplicare un sistem eficient și puternic de uniune politică dintre statele membre. Iar afară de acest aspect, unitatea europeană este blocată aproape inevitabil de elemente iraționale puternice în conștiința statelor membre: istorie, tradiții, prejudecăți, orgoliu, ba chiar mituri și legende, fără a vorbi de principala piedică în calea comunicării unitare la nivel generalizat, adică limba.