UNELE REFLECŢII ASUPRA VIITORULUI STATUT AL UNIUNII EUROPENE

Natalia SUCEVEANU, doctor în drept, conferenţiar universitar

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 venit pe fondul necesităţii de a reforma cadrul instituţional al Uniunii Europene, ajunsă astăzi la 27 de state şi a neratificării de către toate statele a Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa. Tratatul de la Lisabona, numit oficial Tratatul de amendare a Tratatului privind Uniunea Europeană şi a Tratatului de la Roma instituind Comunităţile 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 Constituţiei respinse. Acest tratat numit iniţial **„Tratatul de reformă**" urma să nu înlocuiască ci să amendeze atît Tratatul de la Maastricht cît şi Tratatul de la Roma. Acordul asupra reformei Tratatului UE este într-adevar un moment istoric, dar după ani de reflecţii şi negocieri interminabile, unii au tot dreptul să spună nu cred pînă 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 (amînat pentru luna octombrie 2009), procesul de ratificare al Tratatului a mers mai departe (cu excepţia Cehiei, Poloniei, unde procesul de ratificare se va încheia după semnarea acestuia de către preşedinţii statelor, şi a Germaniei, unde procesul de ratificare nu a fost încă încheiat — preşedintele federal va semna instrumentul de ratificare numai după ce Curtea Constituţională se va pronunţa cu privire la constituţionalitatea Tratatului, procedura de ratificare a Tratatului de la Lisabona a fost finalizată de către toate statele membre).

Pentru fondatorii Uniunii Europene „visul european" însemna constituirea în timp a unui sistem de tip federalist european, format din state naţiune, care au însă, identităţi şi particularităţi mult mai marcate decît land-urile germane sau comunităţile autonome spaniole, de exemplu. Pentru ca acest lucru să devină posibil, trebuie generat şi pus în practică un sistem simplu şi eficient de unuiune politică între statele membre şi popoarele respective, care ar trebui să demonstreze concret că sunt pregătite pentru acest pas. Într-o primă fază, ar trebui ca UE să recunoască la nivel executiv şi legislativ că lucrează, de fapt, ca un fel de federaţie interguvernamentală.

Tratatul pentru Constituţia Europei, un proiect enorm şi stufos (448 de articole, 36 de protocoale şi 2 anexe), tentativă eşuată, a fost înlocuit de tratatul de la Lisabona, care preia în bună măsură elementele aceluiaşi Tratat. Deşi 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. Explicaţiile teoretice au fost dublate de unele reflecţii personale asupra viitorului statut al Uniunii Europene.

Tratatul de la Lisabona este diferit de Constituţia Europeană, dar nu total. Pe de o parte, vorbim doar despre amendarea tratatului pe baza căruia funcţionează ceea 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 Constituţie prin forma în care sunt făcute reformele. Pe de altă parte, Tratatul de la Lisabona intenţionează să păstreze toate schimbările instituţionale pe care statele membre le-au inclus în constituţia europeană, a celei de **ministru de externe, acordarea personalităţii juridice Uniunii Europene, şi posibilitatea unui stat de a se retrage din UE**.

După ratificarea Tratatului de la Lisabona, UE va avea un **preşedinte**, dar comparaţia care s-ar putea face cu preşedintele SUA nu este una corectă. Deocamdată, cel puţin, preşedintele UE rămîne un simbol, o faţă a Uniunii. Preşedintele UE, va fi ca şi pînă acum Preşedentele Consiliului UE, doar că va fi aleasă o anumită persoană, care va sta în această funcţie timp de 30 luni. Această persoană va fi un politician de top, ales în unanimitate de primii miniştri şi de preşedinţii statelor membre, însă postului lui nu i vor fi ataşate puteri executive.

Tratatul transformă **Consiliul European**, summitul trimestrial al şefilor de state membre, într-o instituţie a noii Uniuni, astfel încît actele sale juridice, vor, fi, asemenea actelor celorlalte instituţii ale uniunii, supuse avizului Curţii Europene de Justiţie (CEJ).

Din punct de vedere juridic, aceste summituri ale Consiliului European nu vor fi întruniri interguvernamentale ale oficialilor statelor. Ca parte a noului cadru instituţional, aceştia vor trebui, prin tratat „să promoveze valorile Uniunii, să sprijine obiectivele ei şi să servească intereselor ei"; să „asigure uniformitatea, eficienţa şi continuitatea politicilor şi acţiunilor ei (art.9)". Tot ei vor defini „direcţiile politicii generale şi priorităţile acesteia" (art.9b). Consiliul European devine astfel, un adevărat

cabinet de miniștri ai noii Uniuni, iar membrii săi vor fi obligaţi 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 funcţionării Consiliului Uniunii Europene se referă la **procedura de luare a deciziilor**. Tratatul introduce un nou sistem de vot în Consiliu, ceva mai simplu decît actualul. O decizie trece dacă 55 % din statele membre 15 din 27 sunt în favoarea ei şi dacă statele care votează pentru formează 65% din populaţia UE. În prezent, statele membre au fiecare un număr de voturi în Consiliu, care este proporţional cu numărul de cetăţeni. Astfel, o decizie este aprobată dacă 255 din 345 de voturi sunt voturi pentru. Aceasta procedură de luarea a deciziilor urmează a fi realizată în mai multe faze, în perioada 2014—2017.

Parlamentul European (PE) va avea puteri sporite în domeniul adoptării legislaţiei UE şi aprobării acordurilor internaţionale. O nouă procedură legislativă, numită procedură ordinară se va aplica majorităţii domeniilor, iar PE va avea aceleaşi puteri ca şi Consiliul. Pentru restul domeniilor se va aplica procedura legislativă specială, potrivit căreia parlamentul are dreptul de a consimţi asupra unei măsuri a Consiliului sau invers. Afară de aceste proceduri, rămîne în vigoarea şi 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 preşedintele. Nici unul din statele membre nu va putea avea mai mult de 96 locuri sau mai puţin de 6, locurile fiind împărţite între state conform proporţionalităţii regresive, adică un parlamentar dintr-o ţară cu o populaţie mai mare va reprezenta mai mulţi oameni decît un parlamentar dintr-un stat cu o populaţie mai mică.

Tratatul î-i transformă pe actualii reprezentanţi ai popoarelor statelor membre în reprezentanţi ai cetăţenilor Uniunii (art. 9a). Acest lucru ilustrează apropierea constituţională pe care o realizează tratatul, de la prezenta uniune de state naţionale la o nouă uniune, cu asemănări federale, cu cetăţeni europeni (unionali). Pe de o parte, noul tratat acordă parlamentelor naţionale un rol mai mare în luarea deciziilor europene, deşi schimbările în acest domeniu sunt destul de limitate. Una dintre noutăţi este că instituţiile din UE vor trebui să notifice parlamentelor naţionale toate propunerile legislative făcute la nivel european, iar parlamentele naţionale vor avea un termen de 8 săptămîni pentru a comenta aceste propuneri înainte ca guvernele naţionale să înceapă să le discute. Pe de altă parte, tratatul subliniază rolul de subordonare al parlamentelor naţionale în noua structură a Uniunii, afirmînd că „parlamentele naţionale vor contribui activ la buma funcţionare a Uniunii“, prin variate mijloace specificate la art. 8c. Calificativul „vor contribui“ ilustrează obligaţia parlamentelor naţionale de a servi intereselor noii Uniuni. Oricum, parlamentele naţionale deja şi-au pierdut în mare parte din puterea legislativă, legislaţia fiind recomandată de instituţiile Uniunii. Mai important este că, prin noul tratat, parlamentele naţionale vor putea aduce contestaţii legislaţiei UE. Totodată, conform prevederii din tratat potrivit căreia dacă o treime dintre parlamentele naţionale formulează o obiecţie la propunerea Comisiei, comisia va trebui să o reanalizeze, dar nu neapărat şi să o abandoneze.

În privinţa **Comisiei Europene**, tratatul micşorează numărul de comisari care vor activa în Comisie din următorul mandat. Începînd cu 2014, comisarii vor ramîne două treimi din numărul de state membre, cu o regulă de rotaţie corespunzătoare. În interesul eficienţei procesului decizional această soluţie şi decizie o considerăm pozitivă.

Una dintre cele mai importante afirmaţii ale Tratatului de la Lisabona este faptul că Uniunea va avea personalitate juridică — la fel ca un stat şi nu ca o organizaţie internaţională. Tratatul de la Lisabona creează o nouă Uniune din punct de vedere juridic. Afirmaţia din Tratat — Uniunea va înlocui şi urma Comunităţii Europene (art.1.3) — arată că Uniunea post-Lisabona va fi o nouă entitate, iar Comunitatea Europeană, care dispune astăzi de personalitate juridică, semnează tratate internaţionale, 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. Numele Uniune Europeană este un termen descriptiv pentru natura relaţiilor 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 acelaşi nume. Spre deosebire de actuala Uniune, va fi separată şi superioară statelor ei membre. Ea va putea încheia tratate internaţionale cu alte state în toate domeniile ei de competenţă, ca stat al comunităţii internaţionale. Noua Uniune va fi semnatară a Convenţiei Europene pentru Drepturile Omului, aşa cum sunt şi statele membre, inclusiv şi statele în afara Uniunii. Tratatul stabileşte principiul supremaţiei legislaţiei Uniunii în raport cu cele naţionale ale statelor membre (Declaraţia 27). Noua Uniune creează majoritatea legilor pentru statele membre şi, potrivit Tratatului noua Uniune, care va înlocui Comunitatea Europeană, obţine puteri legislative şi 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, Declaraţia politică ataşată Tratatului afirmă clar că faptul că dispune de personalitate juridică, nu dă Uniunii dreptul de a se substitui statelor membre în chestiuni pentru care nu a primit mandat să o facă.

Una dintre cele mai importante noutăţi aduse de Tratatul de la Lisabona se referă la înfiinţarea funcţiei de **Înalt reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe şi Politica de Securitate**. Acest Înalt reprezentant va avea un rol dublu: va reprezenta Consilul Uniunii pe problemele legate de politica externă şi de securitate şi va deţine funcţia de vice preşedinte al comisiei, comisar pentru afaceri externe. Uniunea Europeană nu va avea un ministru de externe, aşa cum au dorit-o redactorii Tratatului Constituţional. Înaltul reprezentat ,însă, va fi cu siguranţă o poziţie înaltă în arhitectura UE. Deşi nu se poate substitui miniştrilor de externe, deoarece orice politică în acest domeniu, implementată la nivel european, va trebui agreată în unanimitate de toate statele membre, Înaltul reprezentat va avea probabil o voce mai puternică pe scena internaţională, decît oricare dintre miniştrii de externe ai statelor membri individual. Tratatul de la Lisabona prevede

însă clar că postul acestuia nu va interfera cu responsabilităţile statelor membre în ceea ce priveşte formularea şi 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 şi Înalt reprezentant pentru PESC, îşi va păstra prestanţa diplomatică oferită de acuala sa funcţie, dar va prelua şi puterile financiare atribuite acum Comisarului pentru Politică Externă, Benita Ferrero-Waldner, care coordonează bugetul UE pe acţiuni externe. Tratatul include o declaraţie politică care afirmă în mod clar că Politica externă şi de securitate comună nu va afecta nicicum statutul de membru pe care îl au statele membrele ale UE în Consiliul de Securitate al ONU. Prin urmare, Uniunea Europeană rămîne o organizaţie internaţională în relaţiile cu ONU, ea nu poate fi membră a Consiuliului de Securitate. Voturile din cadrul Cosiliului de Securitate aparţin în continuare statelor membre. Deşi, Javier Solana nu este nici astăzi străin de prezentarea poziţiilor comune în cadrul Consiului de Securitate al ONU, aceasta nu a împiedicat statele membre ale UE să exprime poziţii divergente.

Tratatul de la Lisabona modifică înţelesul **cetăţeniei europene**. În prezent, cetăţenia europeană este complementară cetăţeniei naţionale, aceasta din urmă, avînd în mod clar întîietate, cel puţin pentru faptul că actuala UE nu este stat.

Articolul 17b înlocuieşte termenul „complementar" din propoziţia „Cetăţenia Uniunii va fi complementară cetăţeniei naţionale", astfel încît noua formulare spune: „Cetăţenia Uniunii va fi suplimentară cetăţeniei naţionale". Aceasta le conferă celor 500 de milioane de locuitori ai actualelor state membre o nouă cetăţenie, separată de cea naţională; iar , în virtutea superiorităţii legislaţiei Uniunii Europene faţă de cea naţională, drepturile şi obligaţiile ataşate cetăţeniei europene ar trebui să fie superioare celor ataşate cetăţeniilor naţionale, în caz de conflict între cele două.

Tratatul de la Lisabona face un pas înainte în ceea ce priveşte **drepturilre omului**. Toate statele dispun de coduri privind drepturile cetăţenilor lor. Pentru Uniunea Europeană va fi **Carta Drepturilor Fundamentale**. Ea va deveni obligatorie prin noul tratat şi va dobîndi o valoare egală cu cea a Tratatului. Se afirmă că această Cartă va fi obligatorie pentru instituţiile şi pentru statele membre în implementarea legislaţiei europene. Însă, ţinînd seama de principiul prevalenţei şi al uniformităţii dreptului UE statele membre vor fi obligate prin Cartă nu doar la implementarea legislaţiei UE, ci şi la interpretarea şi aplicarea legislaţiilor naţionale în conformitate cu legislaţia UE. Carta stabileşte drepturi fundamentale în domenii în care Uniunea nu are acum competenţe, cum ar fi afirmarea dreptului cetăţeanului în procedurile penale, eliminarea pedepsei cu moartea etc., conferind CEJ o nouă şi extinsă jurisdicţie privind drepturile omului şi drepturile civile, transformînd această instituţie în autoritate finală care va decide care sunt drepturile omului pe întregul teritoriu acoperit de legislaţia 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 incidenţa

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 rămînă 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.