

SISTEMUL INSTITUȚIONAL EUROPEAN – EVOLUȚII CONSACRATE PRIN *TRATATUL DE LA LISABONA*

DUMITRU MAZILU*

Abstract

In this paper we try to answer three questions: a. first, it was appropriate to abandon the promotion of an institutional system integrated in the federal Europe? b. then, ought to answer the question whether the institutional system is the 'confederate more appropriate for progress and prosperity of the peoples of Europe? and, thirdly, c. does come a time when European nations are sacrificing their own identities and accept their identities melt into a common identity, the European one.

Keywords: Constitutional Treaty, Europe, the broader.

Construcția Europei Unite presupune un sistem instituțional eficient, în măsură să răspundă exigențelor dezvoltării democratice a Uniunii, în ansamblul său, și a fiecărui stat membru în parte¹.

În urma eșecurilor răsunătoare ale procesului de ratificare a Tratatului Constituțional prin respingerea de către francezi și olandezi în cele două referendumuri și prin amânarea *sine die* a referendumului programat în Marea Britanie, liderii europeni au reevaluat procesul instituțional, gândit – înaintea elaborării Tratatului – a fi un sistem federativ și au optat pentru un sistem confederativ, pregătind și adoptând, la Lisabona, la 19 octombrie 2007, un **Tratat de Reformă**².

În această comunicare științifică vom încerca să răspundem la trei întrebări: **a.** mai întâi, a fost oportună abandonarea procesului de promovare a unui sistem instituțional federativ în Europa integrată?; **b.** apoi, se cuvine să răspundem la întrebarea dacă sistemul instituțional confederativ reprezintă opțiunea cea mai adecvată pentru progresul și prosperitatea popoarelor europene? și, în al treilea rând, **c.** va veni oare o vreme când națiunile europene vor renunța la identitățile lor

* Profesorul Dumitru Mazilu este membru al Academiei Diplomatice Internaționale, Doctor Honoris Causa al Universității Internaționale „Albert Schweitzer” din Geneva.

¹ Liderii Uniunii Europene, dar și mulți analiști consideră Tratatul de Reformă un compromis acceptabil în această etapă a construcției europene (Ion Jinga, *Tratatul de la Lisabona: soluție sau etapă în reforma instituțională a Uniunii Europene?* în „Revista română de drept comunitar”, 2008, nr. 1, p.15 și urm.; Tiberiu Savu, *Obiectivele și competențele Uniunii Europene consacrate de Tratatul de la Lisabona*, în „Revista română de drept comunitar”, 2008, nr. 1, p. 24 și urm.).

² *Ibidem*.

proprii și vor accepta topirea acestor identități într-o identitate comună, cea europeană, sau procesul instituțional va fi construit astfel încât identitatea comună europeană va permite menținerea și chiar o mai deplină afirmare a identității naționale a popoarelor componente într-o Uniune concepută ca un sistem de instituții în serviciul națiunilor componente și al tuturor cetățenilor europeni și nu drept un mecanism suprastatal prin care statele mai mari și mai puternice din punct de vedere economic să subordoneze națiunile mai mici, cărora să le impună anumite decizii care să le defavorizeze?

Tratatul de reformă – adoptat la Lisabona de la 19 octombrie 2007 – dă răspunsuri adecvate, în acest moment al dezvoltării instituționale³, la întrebările formulate în această analiză și la multe altele, care preocupă nu numai cetățenii celor 27 de state membre în prezent, dar și pe cetățenii ai căror state așteaptă să dobândească acest statut într-un viitor mai mult sau mai puțin îndepărtat.

Această concluzie este susținută de cele zece măsuri de reformă – negociate și adoptate prin Tratat: **a.** Termenii care ar putea induce ideea că Uniunea este o federație, precum cel de „*Constituție*” sau simbolurile „*drapel*”, „*imn*”, „*deviză*” – chiar dacă aceste simboluri continuă să existe – au fost eliminate din Tratat; **b.** Parlamentele naționale pot să ceară Comisiei – în baza prevederilor Tratatului – să revizuiască o propunere, dacă ele consideră că această propunere impiedică asupra competențelor lor; **c.** Se conferă un caracter obligatoriu dispozițiilor Cartei Drepturilor Fundamentale ale Omului în statele membre. Menționăm că Marea Britanie și Polonia au obținut o derogare de la acest caracter; **d.** După ratificarea Tratatului, Uniunea devine persoană juridică, având capacități de reprezentare pentru toate statele membre; **e.** Au fost extinse atribuțiile Parlamentului European; **f.** Din anul 2014, Executivul European va avea un număr de comisari egal cu două treimi din numărul de state, ceea ce înseamnă că nu fiecare stat va avea un comisar; **g.** Din anul 2014 va intra în funcțiune votul cu dublă majoritate, ceea ce înseamnă că 55 la sută din statele membre – reprezentând 65 la sută din populație – vor putea lua decizii valabile pentru toate statele membre.

În cazul în care un singur stat se împotrivesc votului cu dublă majoritate, adoptarea acestei măsuri poate fi amânată până în anul 2017; **h.** Președintele Consiliului European va fi ales pentru un mandat de doi ani și jumătate, renunțându-se la președinția semestrială a Uniunii, consacrată în prezent; **i.** Prin Tratat a fost creată funcția de Înalț Oficial pe Probleme de Securitate; s-au instituit politici europene de apărare și securitate, care stabilesc modalități de ajutor între statele membre în caz de agresiune, calamități etc.; **j.** Prin Tratat sunt mai bine reglementate drepturile cetățenilor europeni, stipulându-se o mai adecvată reprezentare a lor în instituțiile europene. Din măsurile de Reformă – incluse în Tratatul adoptat

³ Dumitru Mazilu, *Tratatul de Reformă – principalele coordonate convenite de Consiliul European din iunie 2007*, în „Revista română de drept comunitar”, 2007, nr. 6, p. 13 și urm.; Mario Savino, *Between the European Union and the regions: is the state in trap?*, în „Revista română de drept comunitar”, 2007, nr. 6, p. 26 și urm.

la Lisabona – rezultă că liderii europeni au optat pentru un sistem instituțional confederativ și nu pentru unul federativ.

Amintim, în acest sens, că atribuțiile viitorului Președinte al Consiliului European au fost reduse, iar ideea instituirii funcției de Ministru al Afacerilor Externe al Uniunii a fost abandonată, optându-se pentru funcția de Înalț Reprezentant al Uniunii Europene pentru Politică Externă și de Securitate. După cum observa actualul Președinte al Comisiei Europene, Jose Manuel Durao Barroso – prin dispozițiile Tratatului – în mai multe domenii „*centrul de putere a fost mutat de la instituțiile Uniunii spre statele membre*”.

Jean Monnet – încă din anii '50 ai secolului trecut – atrăgea atenția că „*Încercarea de a promova o structură federativă va întâmpina o rezistență atât de puternică din partea statelor, încât orice astfel de inițiativă va fi sortită eșecului*”⁴, iar Generalul Charles de Gaulle – combătând tezele federalizării Continentului – a demonstrat că se impune să se construiască o „*Uniune a statelor independente și suverane, care să-și păstreze și perpetueze identitatea și tradițiile proprii*”⁵. Charles de Gaulle aprecia că opțiunile federaliste nu sunt realiste, contravenind concepției europenilor cu privire „*la modul în care ar dori să conviețuiască în Europa Unită*”⁶.

1. Rolul Parlamentului European potrivit Tratatului de Reformă

1.1. Valorificând experiența acumulată pe parcursul anilor, în timpul negocierilor de la Lisabona s-au făcut unele precizări privind rolul Parlamentului European⁸. În Tratatul de Reformă se stipulează că Parlamentul European exercită – împreună cu Consiliul – „*funcțiile legislativă și bugetară*”⁹. S-a convenit ca Parlamentul European să exercite „*funcții de control politic și consultative, în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate*”¹⁰.

1.2. În privința compoziției Parlamentului European s-a stabilit ca acesta să fie alcătuit din „*reprezentanții cetățenilor Uniunii*”¹¹. Numărul membrilor Parlamentului European „*nu poate depăși șapte sute cincizeci, plus președintele*”¹². Se precizează

⁴ Jean Monnet era de părere că „*Europa va prospera, iar bunăstarea va deveni o realitate pentru toți, dacă europenii vor acționa unit*”, iar Robert Schumann aprecia că „*inteligența și capacitatea creatoare a europenilor vor putea fi mai bine valorificate, dacă națiunile continentului vor acționa împreună*” (Jean Monnet, *Declarație publicată la 9 mai 1950*; Robert Schumann, *Declarație făcută la 9 mai 1950*).

⁵ Mai pe larg, a se vedea Dumitru Mazilu, *Integrarea Europeană. Drept Comunitar și Instituții Europene*, Ediția a V-a, Editura Lumina Lex, București, 2007, pp.68-69.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Din octombrie 2008.

⁸ Căruia i s-au conferit competențe în exercitarea funcției sale legislative.

⁹ Alin.1, art. 9A, Titlul III, *Dispoziții privind Instituțiile*.

¹⁰ *Ibidem*. În același articol s-a stipulat că Parlamentul European alege președintele Comisiei Europene.

¹¹ Ceea ce confirmă aplicarea principiului democrației reprezentative.

¹² Alin.2, art. 9A.

că reprezentarea cetățenilor este asigurată în mod proporțional descrescător, cu un prag minim de șase membri pentru fiecare stat membru¹³.

1.3. Cu privire la modul în care sunt aleși membrii, în Tratatul de la Lisabona se consacră alegerea „*prin vot universal direct, liber și secret*”, mandatul având o durată de cinci ani¹⁴.

1.4. În cursul negocierilor s-a convenit că Parlamentul European „*își alege Președintele și biroul dintre membrii săi*”¹⁵. Potrivit punctelor de vedere exprimate în dezbateri, „*liderii statelor membre au decis că Președintele Parlamentului European nu va mai avea drept de vot*”¹⁶, decizie contestată de Hans-Gert Pöttering, actualul Președinte al Parlamentului European¹⁷. Argumentele prezentate de Președintele în funcțiune al Parlamentului European s-au dovedit întemeiate, iar – la definitivarea textului – s-a recunoscut că își va păstra dreptul de vot¹⁸.

2. „Consiliul European oferă Uniunii impulsurile necesare dezvoltării acesteia și îi definește orientările și prioritățile politice generale”¹⁹

2.1. Tratatul de Reformă debutează – în precizarea rolului Consiliului European – prin introducerea articolului 9B. Este de apreciat modul explicit în care Tratatul stipulează poziția Consiliului European în sistemul instituțional²⁰.

2.2. Textul convenit în Tratatul de la Lisabona este de natură să clarifice atât locul, cât și rolul Consiliului European în relația cu celelalte instituții ale Uniunii, dar și în procesul general al construcției Europei Unite²¹. Precizând că „*nu exercită funcții legislative*”²², ci „*oferă impulsurile necesare dezvoltării Uniunii, definindu-i*

¹³ *Ibidem*. S-a convenit ca niciunui stat membru să nu i se atribuie „*mai mult de nouăzeci și șase de locuri*”. Tratatul de la Lisabona stipulează modalitatea stabilirii componenței Parlamentului European. „*Consiliul European – se precizează în Tratat – adoptă în unanimitate, la inițiativa Parlamentului European și cu aprobarea acestuia, o decizie de stabilire a componenței Parlamentului European*”, cu respectarea principiilor convenite (a se vedea alin. 2, art. 9A, paragraful 1).

¹⁴ Alin.3, art. 9A.

¹⁵ *Ibidem*, alin. 4.

¹⁶ Ion Jinga, *Compromisul salvator*, în *op. cit.*, p. 23.

¹⁷ Hans-Gert Pöttering a declarat că o asemenea decizie este cel puțin discutabilă. În primul rând pentru că Președintele Parlamentului este ales dintre membrii săi, iar „*Consiliul European nu poate decide cine are drept de vot în Parlament. Președintele Parlamentului nu votează în general, deoarece se concentrează asupra modului de desfășurare a votului. Dar nu poate să accepte să îi fie retras dreptul de vot. Drepturile deputatului care este Președinte al Parlamentului nu pot fi limitate*” (*Declarația Președintelui Parlamentului European*, în „Welt am Sonntag” din 21 octombrie 2007).

¹⁸ Ion Jinga, *op. cit.*, p. 23.

¹⁹ Alin.1, art.9B, *Tratatul de Reformă*.

²⁰ În felul acesta ambiguitățile au fost eliminate, iar competențele Consiliului European au fost clarificate.

²¹ Tratatul de la Lisabona a păstrat și completat reglementările anterioare privind Consiliul European.

²² Neavând funcții legislative, Consiliul European dă orientările care se impun adoptării reglementărilor juridice la nivelul Uniunii.

*orientările și prioritățile politice generale*²³, Tratatul de Reformă recunoaște rolul important care revine șefilor de stat și/sau de guvern ai statelor membre care compun Consiliul European²⁴.

2.3. În privința deciziilor pe care le adoptă, Tratatul a consacrat procedura consensului „*cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel*”²⁵.

2.4. Reglementări explicite au fost incluse în Tratat cu privire la Președintele Consiliului European. „*Consiliul European își alege președintele cu majoritate calificată, pentru o durată de doi ani și jumătate, cu posibilitatea reînnoirii mandatului o singură dată*”²⁶.

2.5. Negocieri laborioase au avut loc cu privire la mandatul Președintelui Consiliului European²⁷. Astfel, s-a convenit ca Președintele Consiliului European: să prezideze și impulsioneze lucrările Consiliului European; să asigure pregătirea și continuitatea lucrărilor Consiliului European, în cooperare cu președintele Comisiei și pe baza lucrărilor Consiliului Afaceri Generale; să acționeze pentru facilitarea coeziunii și a consensului în cadrul Consiliului European; să prezinte Parlamentului European un Raport după fiecare reuniune a Consiliului European²⁸.

3. Consiliul „exercită, împreună cu Parlamentul European, funcțiile legislativă și bugetară”²⁹

3.1. Tratatul de la Lisabona a făcut precizări și cu privire la rolul Consiliului în sistemul instituțional al Uniunii Europene³⁰. Stipulându-se că exercită – împreună cu Parlamentul European – funcțiile legislativă și bugetară, se stabilește că revine Consiliului misiunea de a exercita „*funcții de deținere a politicilor și de coordonare, în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate*”³¹.

3.2. În privința compoziției Consiliului, Tratatul precizează că – în alcătuirea sa intră „*câte un reprezentant la nivel ministerial al fiecărui stat membru, împuternicit*

²³ Considerându-se că la nivelul Consiliului European trebuie convenite orientările și prioritățile politice generale.

²⁴ „*Consiliul European este compus din șefii de stat sau de guvern ai statelor membre, precum și din președintele său și Președintele Comisiei. Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate participă la lucrările Consiliului European*” (Alin. 2, art. 9B).

²⁵ Alin. 4, art. 9B.

²⁶ În caz de împiedicare sau de culpă gravă, Consiliul European poate pune capăt mandatului președintelui „*în conformitate cu aceeași procedură*” (Alin. 5).

²⁷ Aliniatele a-d, art. 9B.

²⁸ *Ibidem*. Președintele Consiliului European are și competențe de reprezentare externă – la nivelul său – fără a aduce atingere atribuțiilor Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate (Art. 6, paragraful 2). Președintele Consiliului European nu poate exercita un mandat național (*Ibidem*, paragraful 3).

²⁹ Art. 9C, *Tratatul de Reformă*.

³⁰ *Ibidem*, aliniatele 1–9.

³¹ Alin. 1, paragraful 2, art. 9C.

să angajeze guvernul statului membru pe care îl reprezintă și să exercite dreptul de vot”³².

3.3. Deciziile în Consiliu sunt adoptate „cu majoritate calificată, cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel”³³. Se precizează că, începând cu 1 noiembrie 2014, majoritatea calificată „se definește ca fiind egală cu cel puțin 55 la sută din membrii Consiliului, cuprinzând cel puțin cincisprezece dintre aceștia și reprezentând state membre care întrunesc cel puțin 65 la sută din populația Uniunii”³⁴.

4. „Comisia promovează interesul general al Uniunii și ia inițiativele corespunzătoare în acest scop”³⁵

4.1. Tratatul de la Lisabona definește – pe baza experienței acumulate în decursul anilor – rolul Comisiei Europene, îndrituită să asigure „aplicarea tratatelor, precum și a măsurilor adoptate de instituții în temeiul acestora”³⁶.

4.2. „Comisia – se stipulează în Tratat – supraveghează aplicarea dreptului Uniunii sub controlul Curții de Justiție a Uniunii Europene”³⁷.

4.3. „Comisia execută bugetul și gestionează programele. Ea exercită funcții de coordonare, de executare și administrare, în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate”³⁸.

4.4. O competență importantă a Comisiei este aceea de a propune actele legislative. Tratatul stipulează în mod expres că „actele legislative ale Uniunii pot fi adoptate numai la propunerea Comisiei, cu excepția cazului în care tratatele prevăd altfel”³⁹.

³² Alin.2, art. 9C.

³³ În mod expres, Tratatul de Reformă – în urma unor negocieri îndelungate și dificile – a definit „majoritatea calificată”. Totodată, Tratatul a definit „minoritatea de blocare”, precizând că aceasta „trebuie să cuprindă cel puțin patru membri ai Consiliului, în caz contrar se consideră a fi întrunită majoritatea calificată” (Alin.4, paragraful 2). Tratatul stipulează că celelalte condiții privind votul cu majoritate calificată „sunt stabilite în art. 205, alin. 2 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene” (*Ibidem*, paragraful 3).

³⁴ Avându-se în vedere importanța sistemului decizional în cadrul Consiliului, s-a convenit ca dispozițiile tranzitorii privind definiția majorității calificate care se aplică până la 31 octombrie 2014, precum și cele care se vor aplica în perioada 1 noiembrie 2014 – 31 martie 2017 să fie incluse în „Protocolul privind dispozițiile tranzitorii” (Alin.5, art. 9C).

³⁵ Alin. 1, art.9D, Tratatul de Reformă.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ A se vedea și dispozițiile art. 9F.

³⁸ Alin. 1, art. 9D. Se precizează că revine Comisiei dreptul de a asigura „reprezentarea externă a Uniunii”, cu excepția politicii externe și de securitate comune și a altor cazuri prevăzute în tratate (*Ibidem*). Comisia adoptă inițiativele de programare anuală și multianuală a Uniunii, în vederea „încheierii unor acorduri interinstituționale” (*Ibidem*).

³⁹ Tratatul stipulează că celelalte acte „se adoptă la propunerea Comisiei, în cazul în care tratatele prevăd acest lucru” (Alin. 2, art. 9D).

4.5. Mandatul Comisiei este stabilit pentru o perioadă de cinci ani, iar membrii Comisiei sunt aleși „pe baza competențelor lor generale și a angajamentului lor față de ideea europeană, dintre personalitățile care prezintă toate garanțiile de independență”⁴⁰.

5. Curtea de Justiție a Uniunii Europene „asigură respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor”⁴¹

5.1. Tratatul de la Lisabona precizează că principala instanță a Uniunii este Curtea de Justiție care cuprinde „Curtea de Justiție, Tribunalul și tribunalele speciale”⁴².

5.2. Curtea de Justiție a Uniunii Europene este compusă „din câte un judecător pentru fiecare stat membru”⁴³. Judecătorii trebuie să întrunească criteriile de competență și imparțialitate stipulate în tratate. Curtea este asistată de avocați generali⁴⁴.

5.3. Potrivit dispozițiilor Tratatului de la Lisabona, Curtea de Justiție a Uniunii Europene hotărăște în conformitate cu tratatele: cu privire la acțiunile introduse de un stat membru, de o instituție ori de persoane fizice sau juridice; cu titlu preliminar – la solicitarea instanțelor judecătorești naționale – cu privire la interpretarea dreptului Uniunii sau la validitatea actelor adoptate de instituții; în celelalte cazuri prevăzute de tratate⁴⁵.

În concluzie, la Bruxelles, în iunie 2007 și la Lisabona, în octombrie 2007 – în confruntarea dintre „federaliști” și „suveraniști” – a triumfat rațiunea, optându-se pentru un sistem instituțional în care toate popoarele să-și vadă garantate interesele legitime, deoarece europenii doresc o Uniune a statelor în care identitățile lor naționale să nu fie abandonate ... Liderii europeni și-au declarat satisfacția pentru soluțiile convenite prin Tratatul de la Lisabona⁴⁶. Rămâne ca – în cazul în care Tratatul va fi ratificat de toate statele membre până la finele anului 2008 –

⁴⁰ Alin. 3, paragrafele 1 și 2, art. 9D.

⁴¹ Alin. 1, art. 9F, *Tratatul de Reformă*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*, alin. 2.

⁴⁴ Alin. 2, paragraful 2.

⁴⁵ Alin. 3, literele a, b și c, art. 9F. În conformitate cu Tratatul de la Lisabona, judecătorii și avocații generali ai Curții de Justiție, precum și judecătorii Tribunalului sunt aleși dintre personalitățile care prezintă toate garanțiile de independență și care întrunesc condițiile prevăzute la articolele 223 și 224 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. S-a convenit ca aceștia să fie numiți „de comun acord de către guvernele statelor membre pentru șase ani”. Se precizează că „judecătorii și avocații generali care își încheie mandatul pot fi numiți din nou” (Alin. 2, paragraful 4).

⁴⁶ Premierul britanic, Gordon Brown, declara – la 19 octombrie 2007 – că „interesele britanice au fost protejate”; Cancelarul german Angela Merkel constata că s-a realizat „un progres politic decisiv”, iar Nicolas Sarkozy nota că s-au depășit momente dificile în procesul instituțional (a se vedea și Ion Jinga, *Compromisul salvator*, în *op. cit.*, p. 22–23).

dispozițiile sale să fie aplicate, așa încât procesul construcției Europei Unite să continue în conformitate cu voința și interesele tuturor statelor membre, mari, mijlocii sau mici, în spiritul cooperării și respectului reciproc⁴⁷.

⁴⁷ Tratatul de reformă a adoptat modificările necesare tratatelor existente „în vederea consolidării eficienței și legitimității democratice a Uniunii extinse, precum și a coerenței acțiunii sale externe” (Dumitru Mazilu, *op. cit.*, în „Revista română de drept comunitar”, 2007, nr. 6, p. 25).