

Ghidul Tratatului de la Lisabona

- Prezentul document este redactat de liberalul britanic Andrew Duff, expertul grupului ALDE pe afaceri constituționale, unul din cei trei reprezentanți ai Parlamentului European la negocierile privind Tratatul în cadrul Conferinței Interguvernamentale 2007. Ghidul este, în fapt, un rezumat comprehensiv al Tratatului de la Lisabona și încearcă să prezinte modul în care aceasta va afecta viitoarea guvernare a Europei. -

Tratatul de la Lisabona a fost semnat în 13 decembrie 2007 și este menit să intre în vigoare pe data de 1 ianuarie 2009.

Noul tratat va amplifica capacitatea de a acționa a Uniunii, măbind eficiența și eficacitatea instituțiilor și a mecanismelor de luare a deciziilor. Înarmată cu acest Tratat, UE va fi capabilă să facă față noilor provocări globale și să rezolve problemele care contează cel mai mult pentru cetățeni, cum ar fi schimbarea climatică, securitatea energetică, terorismul internațional, crima organizată transfrontalieră, azilul și imigrația.

Tratatul de la Lisabona va îmbunătăți considerabil caracterul democratic al Uniunii prin creșterea puterii Parlamentului, prin fortificarea Cărții Drepturilor Fundamentale și prin întărirea domniei legii. Tratatul clarifică valorile și reafirmă obiectivele Uniunii.

Tratatul de la Lisabona amendează *Tratatul Uniunii Europene (TEU)* (care în esență este Tratatul de la Maastricht) și *Tratatul de instituire a Comunității Europene (TEC)* (care în esență este Tratatul de la Roma) care este redenumit ca fiind *Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFEU)*. Ambele tratate au același statut legal. Chiar dacă noul tratat nu mai reprezintă în mod deschis un tratat constituțional, el reușește să păstreze cele mai importante realizări ale *Tratatului de stabilire a Consitutivei Europene*, tratat ce a fost semnat în 2004, dar niciodată ratificat.

Carta Drepturilor Fundamentale devine obligatorie și are aceeași valoare legală ca și Tratatul, deși textul său nu va apărea în tratate. Carta a fost proclamată în mod solemn în cadrul sesiunii plenare a Parlamentului de către Președinții Parlamentului, Consiliului și Comisiei pe data de 12 Decembrie și a fost publicată în *Jurnalul Oficial*. Un Protocol introduce anumite măsuri pentru Regatul Unit al Marii Britanii și Polonia, căutând să stabilească excepții naționale în ceea ce privește justițiabilitatea Cartei. Tratatul oferă o nouă bază legală pentru aderarea Uniunii la Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Consiliul va decide aceasta prin unanimitate, cu consimțământul Parlamentului și aprobarea statelor membre.

Conceptul de cetățenie europeană este afirmat și dezvoltat, iar dreptul cetățenilor de a se adresa Curții de Justiție este mărit. Democrația participativă este amplificată mai ales prin dreptul de inițiativă al cetățenilor care permite ca prin cel puțin un milion de semnături, dintr-un număr semnificativ de state membre, să se ceară Comisiei să adopte o anumită inițiativă.

Este introdusă și o mai clară și precisă delimitare a competențelor conferite Uniunii de către statele membre. Uniunea se bucură de trei categorii de competențe: exclusive, partajate sau complementare, și de sprijin sau suplimentare. Competențele Uniunii Europene sunt în orice caz limitate la cele conferite în mod expres de către Tratatul, iar, în domeniile non-exclusive, utilizarea lor este guvernată de principiile

subsidiarității și proporționalității. Dimensiunea regională și locală a subsidiarității este de asemenea recunoscută.

Există, totodată, o clauză de flexibilitate care permite Uniunii să dobândească puterile necesare pentru a-și atinge obiectivele atunci când tratatele nu i le oferă în mod expres. Competențele pot fi fie mărite, fie reduse. Statele membre dobândesc dreptul de a se separa de Uniune.

Procedura de codecizie dintre Consiliu și Parlament este extinsă în mod substanțial (așa cum e prevăzut în tratatul constituțional) și devine procedură legislativă ordinară. Deosebit de importantă este extinderea procedurii de co-decizie în domeniul agriculturii, pescuitului, transportului și a fondurilor structurale – în completarea celor cuprinse în pilonul trei, cel al justiției și afacerilor interne. Parlamentul European devine astfel legislator co-egal pentru aproape toate legile europene. Noua procedură bugetară asigură paritate deplină între Parlament și Consiliu pentru aprobarea întregului buget anual (deosebirea dintre cheltuielile obligatorii și neobligatorii în sectorul Politicii Agricole Comune este anulată). Cadrul financiar multianual, care devine obligatoriu din punct de vedere legal, trebuie de asemenea aprobat de către Parlament.

Votul majoritar calificat devine regulă generală în Consiliu, fiind definit ca o dublă majoritate a 55% dintre state reprezentând 65% din populație (în timp ce un număr minim de 4 state este necesar ca să constituie o minoritate de blocaj). 40 de articole semnificative trec din sfera unanimității în cea a votului majoritar calificat, inclusiv întregul sector al justiției și afacerilor interne. Doar cele mai sensibile domenii rămân supuse unanimității. În această categorie intră taxele, securitatea socială, drepturile cetățenilor, limbile, numărul de posturi ale instituțiilor și direcțiile principale ale politicii comune de securitate și apărare. În unele din aceste domenii, cum ar fi măsurile împotriva discriminării, Parlamentul câștigă dreptul la consimțământ. În altele, cum ar fi taxarea ecologică, anumite *pasarele* sunt introduse în procedura legislativă ordinară.

Oricum, noul sistem nu va intra în vigoare decât în 2014 - și va rămâne până în 2017 supus riscului de a fi blocat prin recurs la regulile de vot ale Tratatului de la Nisa. În plus, un nou mecanism bazat pe „compromisul Ioannina” va permite la 55% dintre state să formeze o minoritate de blocaj pentru a cere o amânare sau reconsiderare a unei propuneri legislative (schițe de lege) înainte de a fi adoptată. Un Protocol negociat în ultimele ore ale conferinței interguvernamentale, la cererea Poloniei, afirmă că doar prin consens Consiliul poate amenda sau anula clauza Ioannina.

O cooperare sporită între 9 sau mai multe state devine atât mai ușoară cât și mai semnificativă, datorită faptului că un grup central devine capabil de a introduce votul majoritar calificat acolo unde unanimitatea încă se va mai aplica în Consiliul celor 27. Celor capabili din punct de vedere militar și celor doritori din punct de vedere politic li se oferă posibilitatea de a merge înainte cu o cooperare structurată (permanentă) de apărare. O clauză de solidaritate stipulează că statele membre se vor ajuta reciproc în cazul unei agresiuni armate.

Un nou președinte „permanent” al Consiliului European, ales pentru 2 ani și jumătate, va prezida și va face să progreseze munca Consiliului. El/Ea va pregăti întâlnirile Consiliului European și va raporta mai apoi Parlamentului. Consiliul European devine astfel o instituție în tot dreptul, supusă supravegherii Curții de Justiție.

Cu excepția Consiliului de miniștri de externe, care va fi prezidat de Înalțul Reprezentant, celelalte Consilii ministeriale vor fi prezidate de miniștrii dintr-o echipă a trei state membre pentru o perioadă de 18 luni. Consiliul va trebui să legifereze în public.

Noul Tratat introduce principiul de proporționalitate degresivă pentru distribuirea numărului de locuri în Parlamentul European. În mod paradoxal, acest principiu a fost imediat încălcat de către Conferința Interguvernamentală care a oferit încă un loc Italiei pentru perioada termenului din 2009 în 2014, declarând astfel că Parlamentul va fi compus acum din 750 de membri plus președintele său. Cel mai mare stat (Germania) va avea 96 de membri ai Parlamentului European; cele mai mici (Malta și Luxemburg) șase membri. Membrii Parlamentului European vor reprezenta așadar „cetățenii Uniunii” mai degrabă decât „popoarele statelor membre”.

Președintele Comisiei Europene va fi ales de către Parlament. Candidatul va fi propus europarlamentarilor de către Consiliul European și va fi numit prin procedura votului majoritar calificat luând în considerare rezultatele alegerilor parlamentare. Parlamentul va investi, de asemenea, întreaga Comisie, inclusiv pe Înalțul Reprezentant pentru Afaceri Externe, care va fi și Vice-Președintele Comisiei. Mărimea Comisiei Europene va fi redusă după 2014, la două treimi din numărul de state membre, numai în cazul în care Consiliul European nu decide (în mod unanim) altfel. Pentru a asigura egalitate între state, un sistem de rotație va asigura reprezentarea fiecărui stat în două din trei colegii.

Cu dublul său rol, Înalțul Reprezentant pentru Afaceri Externe va prezida Consiliul Afacerilor Externe. El sau ea va fi numit de către Consiliul European cu acordul Președintelui Comisiei. Parlamentul va fi consultat cu privire la numirea primului Înalț Reprezentant (interimar) prevăzută pentru luna ianuarie 2009. Înalțul Reprezentant va conduce un nou Serviciu European de Acțiune Externă, format dintr-o combinație de funcționari civili și din secretariatul Consiliului și al Comisiei. Serviciul de Acțiune Externă va fi stabilit de către Consiliu în perioada anului 2008 cu consimțământul Comisiei după ce a consultat Parlamentul. Din moment ce Serviciul European de Acțiune Externă va fi finanțat din bugetul UE, europarlamentarii vor obține un control semnificativ în această sferă.

Jurisdicția Curtii Europene de Justiție (ECJ) este extinsă la activitățile Uniunii cu o singură excepție expresă - politica comună de securitate și apărare. Cu toate acestea, Curtea are putere de supraveghere în cazul încălcării unei proceduri sau în cazul unui conflict în domeniul competențelor (în fapt, păzește frontiera dintre primul și al doilea pilon). ECJ poate primi apeluri împotriva măsurilor restrictive și să-și exprime opinia asupra unui tratat internațional. Atunci când opinia Curtii este contrară, înțelegerea prevăzută s-ar putea să nu fie pusă în vigoare decât dacă este amendată sau dacă Tratatul este revizuit. Numărul avocaților-generalii este mărit de la opt la unsprezece. Curți specializate pot fi instaurate cu acordul Parlamentului, de exemplu, în ceea ce privește legea patentului.

Supremația legii UE este afirmată dar, oarecum, neîndemânic. Statele membre trebuie să asigure remedii adecvate, iar puterile Curtii și ale Comisiei de a impune pedepse în cazul încălcării legii sunt mărite. Extinderea puterilor Curtii în domeniul drepturilor de proprietate intelectuală necesită un acord unanim.

Uniunea câștigă personalitate juridică unică în sfera dreptului internațional de-a lungul competențelor sale variate. Statele membre pot semna doar acorduri internaționale care sunt compatibile cu legea UE.

Parlamentul trebuie să aprobe toate înțelegerile în sectoarele în care se aplică procedura legislativă ordinară, acorduri de asociere, și în cele cu implicații bugetare și instituționale.

Personalitatea juridică unică înseamnă că cel de-al treilea pilon în domeniul justiției și afacerilor interne va dispărea în totalitate după o tranziție de 5 ani, iar politicile comune din sectorul libertății, securității și justiției, împreună cu regimul Schengen vor fi asimilate în cadrul „primului pilon” sau prin metoda comunitară. Dreptul Comisiei de inițiativă în justiție și afaceri interne este, în orice caz, împărțit cu un sfert din statele membre.

Doar politica comună externă de securitate și apărare, prevăzută în TUE, continuă să prezinte în linii mari proceduri specific interguvernamentale. Mandatul Agenției Europene de Apărare, în orice caz, este extins.

În mod corespunzător, în timp ce puterile Comisiei, Parlamentului și Curții sunt extinse la politicile afacerilor interne ale Uniunii, inițiativele statelor membre rămân posibile în anumite cazuri. Există, de asemenea, anumite „frâne de urgență” care permit statelor să pună pe agenda Consiliului European o problemă atunci când simt că interesele lor vitale naționale sunt la mijloc. În toate aceste cazuri, celelalte state sunt împinse la o cooperare intensificată.

În cazul Regatului Unit al Marii Britanii și, mai cu reticență, în cel al Irlandei se aplică anumite protocoale care le permit dreptul de opt in/participare sau opt out/neparticipare în politicile comune ale UE privitoare la regimul Schengen și în domeniul libertăților civile, securității și justiției. Dar ele pot exercita acest privilegiu doar potrivit termenilor, condițiilor și calendarului stabilit în fiecare caz în parte de către Consiliu și Comisie (care vor încerca să maximizeze atât participarea cât și coerența în UE). Marea Britanie nu are dreptul la opt in/participare la începutul procedurii legislative ca mai apoi, la sfârșit, să invoce dreptul la opt out/neparticipare. Nici nu poate să rămână de neclintit în privința unei politici existente, dacă ceilalți doresc revizuirea ei. Nici nu au dreptul să continue să participe în cadrul politicilor comune existente dacă, după o perioadă de tranziție de 5 ani, refuză să accepte noile puteri ale Comisiei, Parlamentului sau ale Curții.

Marea Britanie până acum și-a obligat partenerii să ridice bariera în ceea ce privește libertatea de mișcare a forței de muncă. Orice stat membru are acum dreptul de veto asupra legii de mobilitate a forței de muncă, menționând că aceasta afectează aspecte „importante” (mai degrabă decât fundamentale) ale securității sale sociale naționale. Consiliul European poate suspenda procesul legislativ.

Timpul alocat parlamentelor naționale de a scrutiniza schița de lege (proponerea legislativă) este extins de la șase la opt săptămâni. O treime din parlamentele naționale pot să obiecteze asupra unei schițe de propunere legislativă invocând încălcarea principiului subsidiarității- procedeu care mai e numit și „cartonașul galben”. Comisia va trebui atunci să îl ia din nou în considerare. În plus, dacă o simplă majoritate a parlamentelor naționale continuă să obiecteze, Comisia trimite obiecția respectivă la Consiliu și Parlament, care vor lua o hotărâre - acest procedeu e numit „cartonașul portocaliu”. O nouă clauză descrie cu folos, toate funcțiile formale ale parlamentelor naționale în ceea ce privește afacerile UE.

Comitetul Regiunilor primește dreptul de a apela la Curtea de Justiție. Dialogul dintre instituții și societatea civilă, inclusiv biserici, este intensificat. Întâlnirile tripartite, cu partenerii sociali, sunt parte integrantă în tratat.

Noi baze legale au fost introduse în domeniile drepturilor de proprietate intelectuală, sportului, spațiului, turismului, protecției civile și cooperării administrative. Politica mediului a fost completată de referința cu privire la combaterea schimbării climatice. Politica comună a energiei a fost consolidată în ceea ce privește securitatea și interconectivitatea rezervelor și solidaritate. Politica de lărgire va trebui acum să ia în considerare criteriile de la Copenhaga. Rolul Comisiei în procedura de deficit excesiv este amplificat. În timp ce competiția nu mai este unul dintre obiectivele oficiale ale Uniunii, statutul politicii de competiție rămâne (probabil) nemicșorat.

În alte privințe, guvernarea economică a Uniunii este modificată neesențial pentru a oferi mai multă autonomie de acțiune Eurogrupului și inclusiv instituțiilor financiare internaționale. O bază legală specifică este introdusă pentru serviciile de interes economic general.

Noile clauze orizontale se asigură că, în definirea și implementarea politicilor sale, Uniunea va lua în considerare dimensiunile sociale ale pieței unice, dezvoltării susținute și combaterii discriminării.

Este stabilită o nouă ierarhie de norme care distinge între acte legislative, acte de delegare și acte de implementare deși, destul de confuz, termenii „lege” și „cadru legal” postulate în tratatul constituțional din 2004 au fost abandonate în favoarea păstrării terminologiei curente (directive, regulamente și decizii). Parlamentul și Consiliul au puteri co-egale de a decide cum să controleze actele de delegare și de implementare (comitologie).

Parlamentul are un rol sporit în ceea ce privește procedura pentru viitoarea revizuire a Tratatului: în mod vital, el primește dreptul la inițiativă și este parte din Convenția care va fi normă pentru o modificare majoră a tratatului (și consimțământul său este necesar dacă nu se prevede o Convenție). Există proceduri simplificate de revizuire pentru amendamente minore: politicile comune interne pot fi modificate prin decizia unanimă a Consiliului European cu aprobarea parlamentelor naționale (odată cu consultarea Parlamentului European); luarea deciziilor poate fi schimbată de la unanimitate la votul majoritar calificat, sau de la procedura legislativă anormală la cea normală, prin decizia unanimă a Consiliului (și consimțământul Parlamentului European și al parlamentelor naționale)- procedeu numit „pasarelă”.

*

*

*

Dacă va fi ratificat cu succes, Tratatul de la Lisabona va reprezenta un pas înainte în evoluția constituțională a Uniunii Europene. În termeni istorici este la fel de semnificativ ca și Tratatul de la Maastricht (1991) care a introdus moneda unică și a stabilit prevederi timpurii pentru politica de securitate și apărare și pentru cooperarea polițienească și judiciară.

Acordul asupra noului Tratat va marca sfârșitul fazei de integrare politică controversată care a început cu Convenția Cartei Drepturilor Fundamentale în 1999 și care mai apoi a fost continuată de Tratatul de la Nice (2000), Declarația de la Laeken (2001), Convenția privind Viitorul Europei (2002-03), Tratatul

stabilind Constituția Europei (2004), referendumurile din Franța și Olanda (2005), și „perioada de reflecție” ce le-a urmat.

Cu noul tratat pus în vigoare, Uniunea nu va mai avea nevoie și nu va mai căuta transferuri de noi competențe din partea statelor membre. Deși o mai multă raționalizare și simplificare vor continua să fie atât posibile cât și dezirabile, sistemul de guvernământ dobândit de Lisabona este de așteptat să fie, în toate punctele sale esențiale, puternic și durabil.