

## **1. O comparație între cadrul instituțional al UE conform tratatului de la Maastricht și cel preconizat de tratatul la Lisabona (aspecte generale)**

După cum s-a remarcat de către o parte a doctrinei<sup>1</sup>, tratatul de la Lisabona<sup>2</sup> este un tratat de reformă al celor două tratate (TUE și TCE) care stau la baza construcției europene (alături de tratatul EURATOM, încheiat și acesta pe durată nelimitată, organizația EURATOM nedisparând juridic prin tratatul de la Lisabona, precum CE). După cum se arată în conținutul tratatului de la Lisabona, acest tratat își propune să modifice și să completeze textele tratatelor de la Maastricht și de la Roma (TCE) și nu să le abroge.

Prin urmare, orice analiză pe care o vom efectua în legătură cu tratatul de la Lisabona va trebui să aibă în vedere acest aspect fundamental: caracterul reformator, modificator, al tratatului de la Lisabona. De altfel, titlul tratatului (spre a evidenția caracterul său reformator) este „Tratatul de la Lisabona de modificare a tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene”.

---

<sup>1</sup> Principalele aporturi instituționale ale tratatului de la Lisabona față de situația actuală sunt: acordarea personalității juridice Uniunii Europene; o contopire a celor trei piloni; introducerea unei noi reguli a dublei majorități între Consiliul UE și Parlamentul European în cadrul procedurii legislative ordinare; o Președinție stabilă a Consiliului European; crearea unei funcții de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate; acordarea dreptului de inițiativă legislativă cetățenilor Uniunii; întărirea participării democratice la procesele decizionale etc. Trebuie să se facă diferența între tratatul de la Lisabona și Constituția Europeană (ce sugera o abrogare a tuturor tratatelor existente și înlocuirea lor cu un singur text de vocație constituțională), față de rolul reformator al tratatului de la Lisabona.

<sup>2</sup> Semnat la 3 dec. 2007, la summitul de la Lisabona, din Portugalia, de șefii de state ai celor 27 de țări membre UE, este preconizat a intra în vigoare la 1 ianuarie 2009, dacă va fi ratificat de toate statele membre UE iar dacă va fi o întârziere în procesul de ratificare ce va determina o depășire a acestei date, data de intrare în vigoare a acestuia va fi prima zi a lunii următoare ultimei ratificări.

Tratatul de la Lisabona preia multe din elementele de noutate ale tratatului constituțional din 2004 (respins în 2005), sub aspectul instituțional însă renunță la denumirea de „Constituție UE”, la simboluri ale UE precum steagul Uniunii Europene, ceea ce poate fi interpretat ca un succes al curentului suveranist ce nu dorește o „statalizare a UE” sau construcția unui „suprstat european”<sup>1</sup>.

Tratatul de la Lisabona cuprinde următoarele părți: preambulul; modificările aduse tratatului privind Uniunea Europeană; modificările aduse tratatului privind Comunitatea Europeană; prevederile finale; protocoale; declarații.

Conform art. 1/tratatul de la Lisabona, tratatul privind Uniunea Europeană se modifică [...]<sup>2</sup>, deci nu este abrogat precum sugera tratatul constituțional din 2004 (aspect care se coroborează cu durata nelimitată a TUE).

În comparație cu tratatul de la Maastricht, tratatul de la Lisabona aduce o serie de inovații instituționale (deoarece în această lucrare vom avea în vedere doar latura instituțională a reformei realizate prin acest tratat), multe din ele preluate din textul tratatului constituțional din 2004. Astfel, tratatul de la Lisabona acordă UE personalitate juridică printr-o dispoziție expresă<sup>3</sup>, în vreme ce

---

<sup>1</sup> Sunt abandonate, totodată, termeni precum “Constituție”, “Ministrul European de Afaceri Externe”, “legi” și “legi cadru”. A se vedea raportul prezentat în dec. 2007 de Fundația Schuman- *The Lisbon treaty. 10 easy- to-read fact sheets*, [www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

<sup>2</sup> Se modifică inclusiv denumirile tratatelor: astfel TCE („Tratatul de instituire a Comunității Europene”) va fi redenumit „Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene” (TFUE). A se vedea art. 1/tratatul de la Lisabona, modificarea preambulului TUE. Conform noului art. 1/TUE (modificarea operată prin tratatul de la Lisabona), cele două tratate pe care se bazează noua Uniune Europeană au aceeași valoare juridică. Potrivit art. 1a din TCE, introdus prin tratatul de la Lisabona, TCE (redenumit TFUE) și „Tratatul privind UE” (TUE) „reprezintă tratatele pe care se întemeiază Uniunea”. Aceste două tratate, care au aceeași valoare juridică, sunt desemnate prin cuvântul „tratatele”. Deci, denumirea TUE rămâne neschimbată.

<sup>3</sup> UE dispune de personalitate juridică prin dispoziția expresă a noului art. 46A din TUE, în completarea adusă de tratatul de la Lisabona.

tratatul de la Maastricht nu conține în textul său nicio prevedere în acest sens (la fel ca și tratatele de la Amsterdam și Nisa).

O altă inovație efectuată de tratatul de la Lisabona, în raport cu arhitectura UE creată prin tratatul de la Maastricht se referă la un dublu aspect: pe de-o parte, observăm în textul tratatului de la Lisabona (art. 1<sup>1</sup> și art. 2) referirea expresă la „modificarea tratatului privind Uniunea Europeană” și la „modificarea tratatului de instituire a Comunității Europene” iar pe de altă parte, observăm că TFUE (fostul TCE) devine „unul dintre tratatele pe care se întemeiază Uniunea” (art. 1a/TFUE) nu Comunitatea Europeană. Coroborat cu art. 1/TUE, al treilea paragraf (modificat prin tratatul de la Lisabona) unde se vorbește doar de „Uniune” („Uniunea se întemeiază pe prezentul tratat și pe tratatul privind funcționarea Uniunii”) și unde este menționat în mod expres, fără a lăsa vreo

---

<sup>1</sup> Art. 1 al tratatului de la Lisabona prevede în mod clar funcția esențială a acestui tratat (de a iniția o reformă prin modificarea tratatelor existente și nu de a le abroga): „Tratatul privind Uniunea Europeană se modifică în conformitate cu dispozițiile prezentului articol”. Conform art. 2 din tratatul de la Lisabona, „Tratatul de instituire a Comunității Europene se modifică în conformitate cu dispozițiile prezentului articol” (deci nici TCE nu este abrogat). TCE, ca al doilea tratat pe care se întemeiază noua Uniune Europeană capătă denumirea de „Tratat privind funcționarea Uniunii Europene”. Practic, atunci când noul art. 1, al treilea paragraf/TUE în modificarea operată de tratatul de la Lisabona instituie noua UE ca Uniune bazată pe cele două tratate (TUE și TCE), observăm că practic, din organizarea anterioară a Uniunii este preluată dimensiunea de integrare (pilonul comunitar) fără a se mai specifica și preluarea „politicilor și a formelor de cooperare politică între statele membre”, deci rolul UE nu mai este acela de a asigura coerența acțiunilor statelor membre în trei piloni ci ea devine o entitate juridică distinctă, cu o clară dimensiune de integrare („căreia statele membre îi atribuie competențe”). Practic, UE, succedându-i CE așa cum prevede noul art. 1, paragraful 3/TUE în modificarea tratatului de la Lisabona, succede unei organizații de integrare, deci nu se mai poate spune că prin tratatul de la Lisabona (un tratat profund novator în comparație cu cele anterioare), Uniunea nu ar exista juridic și că nu ar fi o entitate de integrare. Cu toate acestea, Uniunea rămâne (datorită multitudinii de inovații instituționale și nu numai, aduse de tratatul de la Lisabona) o entitate inedită, care nu poate fi asimilată categoriei OI de integrare, după cum vom încerca să arătăm pe parcursul lucrării de față.

posibilitate de confuzie sau de interpretare, faptul că „Uniunea se substituie Comunității Europene și îi succede acesteia”, reies mai multe aspecte ce disting arhitectura UE, conform tratatului de la Lisabona, de vechea arhitectură UE conformă tratatului de la Maastricht. Astfel, prin tratatul de la Lisabona dispăre Comunitatea Europeană ca entitate juridică (în opinia noastră bazată pe textele articolelor de mai sus), deci implicit dispăre și „arhitectura celor trei piloni” creată prin tratatul de la Maastricht. În schimb, apare o nouă entitate juridică, numită tot „Uniunea Europeană” bazată pe două tratate (TUE și TFUE).

Un alt aspect, legat de cele deja arătate mai sus, privește dimensiunea de integrare a noii entități juridice (cf. art. 1/TUE, modificat prin tratatul de la Lisabona, finalul primului paragraf), anume constituirea UE ca o entitate „căreia statele membre îi atribuie competențe pentru realizarea obiectivelor lor comune” (în vreme ce tratatul de la Maastricht, titlul I, art. A – devenit art. 1 prin modificarea tratatului de la Amsterdam -, nu conținea nici o referire la o „Uniune bazată pe atribuirea de competențe de către statele membre”). Astfel, prin tratatul de la Lisabona (art. 1/TUE modificat prin tratatul de la Lisabona) „statele membre instituie între ele o Uniune Europeană” [...] - aici tratatul de la Lisabona adăugând formularea „căreia statele membre îi atribuie competențe pentru realizarea obiectivelor lor comune”<sup>1</sup>. Remarcăm apoi faptul că tratatul de la Lisabona nu înlătură al doilea paragraf al art. 1/TUE, referitor la faptul că „TUE marchează o nouă etapă în cadrul procesului de creare a unei uniuni din ce în ce mai strânse între popoarele Europei, în care deciziile sunt luate, pe cât posibil, la un nivel cât mai apreciat de cetățeni”. Acest lucru semnifică, în opinia

---

<sup>1</sup> Această formulare este preluată din textul tratatului constituțional din 2004, respins în 2005. Conform fostului art. I-1 din acel tratat, referitor la instituirea Uniunii, „prezenta Constituție stabilește Uniunea Europeană, căreia statele membre îi atribuie competențe pentru a atinge obiectivele lor comune”. În plus, se prevedea că „Uniunea coordonează politicile statelor membre vizând să atingă aceste obiective și exercită în modul comunitar competențele care îi sunt atribuite”, prevedere care nu mai este reluată prin tratatul de la Lisabona.

noastră, faptul că nici tratatul de la Lisabona, în cazul în care va intra în vigoare, nu va fi un tratat definitiv (în sensul de a stabili o formă definitivă Uniunii Europene). Chiar dacă este încheiat pe durată nelimitată (așa cum prevede art. 3, din partea „Dispoziții Finale”, tratatul de la Lisabona nu este și el, la rândul său, decât „o etapă” a procesului integrării europene, la fel ca și tratatele de la Maastricht, Amsterdam și Nisa (tratate reformatoare, încheiate și ele pe durată nelimitată)<sup>1</sup>.

Art. 1, în modificarea operată prin tratatul de la Lisabona, conține un paragraf nou: astfel, observăm că paragraful 3, art. 1/TUE (paragraf referitor la „arhitectura celor trei piloni” a UE)<sup>2</sup> este înlocuit de un nou paragraf prin care noua entitate juridică „se bazează pe TUE și pe TFUE”, deci are o dublă bază convențională (ambele tratate internaționale având aceeași valoare juridică). Având la bază două acte de drept internațional (paragraful 3, art. 1/TUE, în modificarea tratatului de la Lisabona nu conține, de altfel, nici o referire privind „politici sau forme de cooperare” pe care s-ar baza UE), noua Uniune Europeană nu mai are aceeași arhitectură ca în modelul creat prin tratatul de la Maastricht. Practic, prin noul paragraf 3, art. 1/TUE, modificat prin tratatul de la Lisabona, dispar „cei trei piloni” ai Uniunii (pilonul comunitar; pilonul politicii externe și de securitate comune; pilonul CPJP); cu toate acestea, tratatul de la Lisabona conține dispoziții referitoare la politica externă și de securitate comună<sup>3</sup>, completate cu prevederi ținând de

---

<sup>1</sup> Este vorba de art. Q (noul art. 51/TUE) prin care TUE „este încheiat pentru o perioadă nedeterminată”; de art. 13/tratatul de la Amsterdam („prezentul tratat este încheiat pentru o durată nelimitată”), din partea a treia „Dispoziții generale și finale”; art. 11/tratatul de la Nisa (prezentul tratat este încheiat pentru o durată nelimitată”, din partea a doua („Dispoziții tranzitorii și finale”).

<sup>2</sup> Conform fostului paragraf 3, art. 1/TUE, înlocuit prin tratatul de la Lisabona, Uniunea avea la bază „Comunitățile Europene, precum și politicile și formele de cooperare prevăzute în prezentul tratat”. În plus, conform acestui paragraf, Uniunea avea ca sarcină „de a organiza, într-un mod coerent și solidar, relațiile dintre statele membre și dintre popoarele lor”.

<sup>3</sup> Prin tratatul de la Lisabona are loc o înlocuire a denumirii titlului V/TUE cu denumirea de „Dispoziții generale privind acțiunea externă a