

Seria Policy Brief cuprinde texte bazate pe surse publice. Opiniile exprimate reprezintă punctele de vedere ale autorilor.

O istorie politică a Tratatului de la Lisabona

Ruxandra Ivan

La 2 octombrie 2009, referendumul irlandez de ratificare a Tratatului de la Lisabona s-a soldat cu un scor neașteptat de mare în favoarea Tratatului: 67,1%. O săptămână mai târziu, la 10 octombrie, președintele Poloniei semna ratificarea Tratatului. Ultimul pas până la intrarea în vigoare, ce pare acum iminentă, este semnarea ratificării de către președintele Cehiei. Este posibil ca acest lucru să se întâmple la începutul lunii noiembrie. Astfel, în 2010, Uniunea Europeană va avea în sfârșit un nou Tratat care realizează reforma instituțiilor, Tratat pe care îl așteaptă din 2002, când era evident că Nisa nu rezolvase problemele cu care urma să se confrunte o Uniune cu 27 de state membre. Vom încerca să punem în evidență, în cele ce urmează, semnificația politică a acestui Tratat, precum și să deslușim unele din prevederile sale – mai cu seamă cele legate de natura politică a Uniunii Europene.

Semnarea Tratatului de la Lisabona este rezultatul unei evoluții politice începute practic în anul 2000. Atunci a revenit în centrul dezbaterii europene o problemă care s-a pus, recurent, începând cu anii 50, dar care nu a dus niciodată la rezultate politice palpabile: este vorba de **proiectul de uniune politică** între statele europene. Acest proiect, deși aflat chiar în miezul cooperării dintre statele europene după cel de-al doilea Război Mondial, a eșuat răsunător în 1954, când Adunarea parlamentară franceză a respins un proiect propus tot de Franța cu doi ani înainte, care urma să instituie o Comunitate Europeană a Apărării. După acest moment, cooperarea europeană – și implicit integrarea – a evitat cu grijă aspectele politice, concentrându-se

asupra dimensiunii economice. Se spera ca, în timp, efectul de *spill-over*¹ să ducă și la intrarea domeniilor mai sensibile din punct de vedere politic sub incidența integrării. Acest lucru a fost valabil în ceea ce privește moneda unică. Celelalte domenii din nucleul suveranității statelor – politica externă și apărarea – au rămas însă până în ziua de astăzi în sfera de competență exclusivă a statelor, în ciuda numeroaselor tentative de a le comunitariza. După tentativa din 1952-54, au mai existat, în 1960-61, cele două Planuri Fouchet, care își propuneau crearea unei „Europe a Patriilor”, după cum o vedea Generalul De Gaulle, și care au eșuat la rândul lor. În anii 70 și 80, cooperarea politică a evoluat în afara Tratatelor, de manieră informală, fiind instituționalizată abia la Maastricht în pilonul al doilea al Uniunii – Politica Externă și de Securitate Comună. Pe parcursul anilor 90 au existat și tentative de a dota Uniunea cu capacități militare proprii, însă ele nu s-au materializat.

La sfârșitul anilor 90, Uniunea Europeană se confrunta cu trei tipuri de probleme. În primul rând, cele de ordin tehnic: existau câteva „rămășițe” de situații rămase în suspensie din punct de vedere juridic în Tratatul precedent („relicvatele de la Amsterdam”), care se referă la reforma instituțională în vederea extinderii: compoziția Comisiei după extindere, ponderea voturilor în Consiliu și extinderea domeniilor de vot prin majoritate calificată. După succesul Tratatului de la Maastricht, cel de la Amsterdam nu reușise să îndeplinească nici unul din obiectivele, poate prea ambițioase, pentru care fusese conceput. Dificultatea de a articula extinderea Uniunii cu creșterea nivelului de integrare („aprofundarea”) cerea o nouă abordare instituțională. În al doilea rând, probleme de ordin funcțional: ne referim aici la problema „deficitului democratic”, din ce în ce mai des invocată în defavoarea arhitecturii instituționale a Uniunii. Un răspuns la această problemă ar fi trebuit să ducă la implicarea mai activă a cetățenilor Uniunii în luarea deciziilor, pentru un plus de legitimitate a acestora. În al treilea rând, este vorba de chestiunea politic-simbolică la care am făcut referire mai sus, și anume natura Uniunii, aflată timp de 50 de ani în spațiul ambiguu dintre statul național și organizațiile interguvernamentale clasice, oscilând între supranaționalism și interguvernamentalism. După căderea zidului Berlinului și „revenirea în Europa” a țărilor din centru și Est, părea că nu mai există

¹ Ernest HAAS, *The Uniting of Europe*, 1958.



nici o piedică în calea constituirii unei Federații europene sau a unei adevărate Uniuni politice.

Inițiatorul dezbaterii despre viitorul Uniunii este Ministrul Afacerilor Externe german, Joschka Fischer, în discursul său din 12 mai 2000 la Universitatea Humboldt din Berlin. El își expune aici propria viziune despre Europa, care are nevoie de „o reformă fundamentală a instituțiilor”², care să asigure „trecerea de la o uniune de state la deplina parlamentarizare ca Federație europeană”³. Fischer readuce așadar în prim plan viziunea federalistă asupra organizării europene, viziune care avusese ecou la sfârșitul anilor 40, dar fără a se materializa. Reformele pe care le propune Fischer includ *un Parlament cu două Camere*, una care să reprezinte statele, iar cealaltă, cetățenii; crearea unui *executiv european*, derivat sau din Consiliul European, sau din Comisie; repartizarea clară a competențelor între nivelul național și cel european, respectându-se cu strictețe *principiul subsidiarității*; afirmarea unor *principii constituționale* cum sunt separarea echilibrată a puterilor între instituții sau afirmarea drepturilor fundamentale ale omului.

Ideile lui Fischer au avut un ecou larg în rândul elitelor politice și al opiniei publice europene, numeroase personalități politice implicându-se în dezbaterile despre viitorul Uniunii. Însăși Comisia Europeană se implică, propunând, în 2001, o *Carte Albă asupra guvernării europene*⁴, în care cheamă la dezbaterile despre viitorul Europei pe toți cetățenii europeni. Dacă discursul lui Fischer adresase mai mult problema politic-simbolică a naturii Uniunii, *Carta albă* a Comisiei pare preocupată mai cu seamă de rezolvarea problemei deficitului democratic și de legitimarea guvernării europene. Principiile unei bune guvernări ar fi, pe lângă proporționalitate și subsidiaritate, deja afirmate în Tratat, deschiderea, participarea, asumarea responsabilității, eficiența și coerența. „Este timpul să recunoaștem că Uniunea s-a deplasat dinspre un proces diplomatic către unul democratic”⁵, afirmă Comisia, iar această afirmație are implicații adânci pentru modul în care trebuie înțeleasă natura

2 „From Confederacy to Federation. Thoughts on the Finality of European Integration”, speech by Joschka Fischer at the Humboldt University in Berlin, May 12, 2000.

3 *Ibidem*.

4 *European Governance – A White Paper*, COM (2001)428, 25.07.2001.

5 *Ibidem*.

Uniunii. Esența unei organizații de state, interguvernamentală deci, se bazează pe negocierile diplomatice între guverne. Statele sunt subiecții de drept într-o astfel de ordine. Cetățenii sunt subiecții ordinii interne a statului, în care regimul democratic este cel care le permite participarea la luarea deciziei. Procesele diplomatice nu sunt democratice, deoarece nu cetățenii decid, nici măcar Parlamentele, ci Guvernele. Atunci când cetățeanul este conectat direct la luarea deciziei, fără să aibă nevoie de medierea nivelului guvernamental, avem de a face cu o modificare de substanță a ordinii juridice a unei entități politice care a pornit ca o organizație de state. Așadar, argumentația Comisiei demonstrează conștientizarea, de către aceasta, a modificării naturii Uniunii Europene, care devine, dintr-o organizație a statelor, o organizație a cetățenilor. Adică un regim politic. și, ca orice regim politic, are nevoie de o Constituție.

Ideea de Constituție europeană este așadar următorul pas. Înainte de a o discuta în detaliu, să amintim doar că „procesele democratice” la care făcea referire Comisia în 2001 au fost tocmai cele care au oprit evoluția constituțională europeană (eșecul referendumurilor) și au readus în prim-plan metoda interguvernamentală pentru care s-a optat în redactarea Tratatului de la Lisabona.

Consiliul European de la Laeken, din decembrie 2001, decide convocarea unei Convenții care să dezbată viitorul Europei. Convenția are mandatul de a găsi soluții pentru câteva dintre problemele Uniunii: repartiția clară a competențelor atât între instituții, cât și între Uniune și statele membre; consolidarea legitimității democratice și a transparenței instituțiilor; coerența legislației și simplificarea Tratatelor; oportunitatea integrării Cartei Drepturilor Fundamentale, semnată la Nisa în 2000, în Tratatul de bază. Consiliul oferă Convenției mai multe posibilități juridice de a face aceste reforme, printre care și redactarea unui text constituțional. Este varianta maximală, pentru care Convenția optează.

Metoda convocării unei Convenții pentru revizuirea Tratatelor constitutive este prin ea însăși o revoluție în logica interguvernamentală de semnare a Tratatelor. Până acum, Tratatul fuseseră rezultatul negocierii diplomatice între guvernele statelor membre. Componenta democratică a Convenției, formată în majoritate din reprezentanți ai Parlamentelor naționale și ai Parlamentului european, trimite către un

alt fel de proces, unul democratic, deliberativ. Există trei motive care au dus la opțiunea pentru metoda Convenției – opțiune care diminuează rolul guvernelor naționale: primul ține de eșecul ultimelor Conferințe Interguvernamentale (cea de la Amsterdam și cea de la Nisa), în care rezultatul negocierilor a fost doar cel mai mic numitor comun al statelor, fără să se înregistreze vreo evoluție reală și fără să se rezolve problemele Uniunii. Cel de-al doilea motiv este legat de succesul pe care îl înregistrase, cu un an înainte, Convenția însărcinată cu redactarea Cartei Drepturilor Fundamentale. În sfârșit, metoda Convenției este o modalitate de a reduce deficitul democratic, gradul de reprezentativitate al acesteia fiind mai mare decât în cazul unei Conferințe Interguvernamentale.

Convenția privind viitorul Europei este, în ea însăși, un succes. Ea reușește să prezinte un text final coerent, chiar dacă destul de stufos, care oferă soluții la majoritatea problemelor cu care se confruntă Uniunea în anii 2000. Mai mult decât atât, denumirea acestui text marchează o transformare a naturii Uniunii: „Tratat instituind o Constituție Europeană”. Principalele soluții instituționale asupra cărora s-a căzut de acord în Convenție sunt următoarele:

- abolirea structurii în piloni a Uniunii
- crearea personalității juridice a Uniunii (până acum, doar Comunitățile sunt titluare de personalitate juridică)
- reducerea instrumentelor legislative comunitare la șase (în prezent există 15): legi, legi-cadru, regulamente, decizii, recomandări și avize
- extinderea domeniilor de vot prin majoritate calificată
- crearea funcției de Ministru de Externe al Uniunii
- alegerea Președinției Consiliului European pe o perioadă de doi ani și jumătate (acum, mandatul se exercită pe o bază rotativă pe o perioadă de șase luni)
- introducerea în Tratat a Cartei Drepturilor Fundamentale (Carta, adoptată la Nisa, este doar anexă la Tratat, neavând valoare juridică în ordinea de drept comunitară)
- introducerea în Tratat a referirilor la steagul, imnul și deviza Uniunii (care există deja în mod informal)

– referiri la un nucleu de valori comune ale Uniunii, printre care se află libertatea, democrația, statul de drept, drepturile omului, pluralismul, solidaritatea, modelul social european.

– reducerea numărului de Comisari de la 27 la 18 în orizontul de timp 2014.

– posibilitatea retragerii statelor din Uniune (această posibilitate nu există în prezent).

Odiseea ratificării Tratatului Constituțional este cunoscută. După ce șefii de stat și de Guvern și-au dat acordul asupra textului la Conferința Interguvernamentală din 2004, au urmat ratificările. Unele dintre statele membre au optat pentru ratificare în Parlament, altele prin referendum, iar cele două state candidate în 2004 – România și Bulgaria – s-au angajat, prin semnarea Tratatului de aderare, să adopte și Tratatul constituțional ca parte a *acquis*-ului comunitar. Nu s-a mai ajuns însă aici. La 29 mai 2005, Franța a respins, prin referendum, acest Tratat, cu 54,68% voturi împotriva. A urmat Olanda, la 1 iunie 2005, ai cărei cetățeni s-au pronunțat împotriva într-o proporție de 61,54%. Procesul referendar a fost oprit în statele care nu demaraseră încă procedura de ratificare (Cehia, Danemarca, Irlanda, Polonia, Portugalia, Suedia și Marea Britanie).

Această istorie politică este importantă pentru a înțelege semnificația acestui ultim Tratat european, precum și dimensiunea eșecului său – prea puțin recunoscut, în fața opiniei publice, de către elitele politice naționale, deoarece ar delegitima și mai mult Uniunea. Necesitatea reformei instituționale în contextul extinderii rămânând totuși presantă și după eșecul Tratatului Constituțional, statele membre au trebuit să găsească o soluție rapidă prin care să facă, totuși, reforma. Tratatul Constituțional a fost imediat îngropat, în așa măsură încât astăzi este destul de greu să regăsești informațiile despre Convenție pe site-ul Uniunii Europene. Referirile la Constituție au dispărut instantaneu și din discursul public al oficialilor europeni și naționali, iar peste aceasta s-a așternut un val de uitare. „Perioada de reflecție” declarată după eșecul Tratatului în 2005 ia sfârșit la începutul lui 2007, când Germania preia președinția rotativă a Uniunii și declanșează un proces interguvernamental de redactare a unui nou Tratat care să reia unele din prevederile Tratatului constituțional. Sarcina Președinției germane este destul de ingrată, deoarece, practic, ea trebuie să găsească o modalitate de a adopta reformele propuse de un text care a fost în mod explicit respins în referendumurile din Franța și

Olanda. Grupul Amato a fost însărcinat cu redactarea noului text, care a fost propus Conferinței Interguvernamentale de la Lisabona, în iulie 2007. Textul urma să omită referirile de tip constituțional, mai ales pe cele la simbolurile Uniunii, și orice terminologie suspectă de vreun iz constituțional. Redactarea lui s-a desfășurat după metoda clasică a negocierilor diplomatice și nu a avut nici o componentă democratică sau de transparență. Textul Tratatului a fost semnat în decembrie 2007 și se află acum pe ultima sută de metri a procesului de ratificare, în întârziere față de calendarul inițial care prevedea intrarea lui în vigoare înainte de alegerile parlamentare europene din iunie 2009.

Forma finală a Tratatului este una clasică, barocă în aceeași măsură ca Tratatul din anii 90, și acesta reia în același timp majoritatea prevederilor Tratatului Constituțional. Subiecții semnatori sunt statele, și nu „cetățenii și statele”, ca în Constituție. Tratatul este foarte tehnic și se ocupă mai cu seamă de modificările instituționale necesare pentru a asigura funcționarea Uniunii cu 27 de membri. Astfel, el nu este practic un nou Tratat, ci un Tratat de amendare a Tratatelor existente, iar pentru a fi înțeles, trebuie citit în paralel cu Tratatul de la Maastricht și cu Tratatul instituind Comunitățile Europene (redenumit „Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene”) și celelalte Tratat de amendare a acestuia. Următoarele prevederi din Tratatul Constituțional au fost păstrate:

1. Crearea postului de Președinte al Consiliului European, cu un mandat de doi ani și jumătate, ales cu o majoritate calificată de membrii Consiliului (adică șefii de stat și de guvern).
2. Se comasează posturile de Înalt Reprezentant pentru PESC și de Comisar de Relații Externe. Noul post va avea titulatura de „Înalt Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate” (și nu de Ministru al Afacerilor Externe, ca în Tratatul Constituțional).
3. Carta Drepturilor Fundamentale devine parte componentă a dreptului comunitar, dar ea nu mai este inclusă în Tratat cu tot textul ei, ci doar se face referire la ea într-un articol.
4. Este abolită structura în piloni, iar Uniunea capătă personalitate juridică.
5. Dezbaterile Consiliului European vor fi transparente (mai precis, televizate. Până

acum, întâlnirile Consiliului European au avut loc în spatele ușilor închise, ceea ce a atras numeroase critici).

6. Reconfigurarea și extinderea votului prin majoritate calificată.
7. Extinderea codeciziei, și deci creșterea puterilor Parlamentului european.
8. Introducerea posibilității de retragere din Uniune.

Singura țară în care s-a desfășurat un referendum pentru ratificarea Tratatului de la Lisabona este Irlanda, datorită prevederilor constituționale ale acesteia. Referendumul, care a avut loc pe 2 octombrie 2009, s-a soldat cu un rezultat pozitiv (67,1% pentru⁶, procent neașteptat de mare, Irlanda fiind una dintre cele mai eurosceptice țări din Uniune), în mare parte datorită crizei economice. Se pare că irlandezii și-au amintit că dezvoltarea lor economică rapidă din a doua jumătate a anilor 70 s-a datorat în primul rând aderării la Comunitatea Europeană, iar perspectiva crizei de acum i-a determinat să caute adăpostul reglementărilor europene.

Tratatul de la Lisabona a întâmpinat însă numeroase obstacole. În primul rând, în procesul de negociere, căci mai multe state europene au dorit să revadă compromisurile pe care le făcuseră la semnarea Tratatului Constituțional. Cel mai virulent dintre acestea a fost Polonia, care a insistat pentru o renegociere a numărului său de voturi în instituțiile Uniunii, și căreia i s-au făcut până la urmă unele concesii – nu însă atâtea câte și-ar fi dorit. Drept urmare, Președintele Poloniei, Lech Kaczynski, a amânat cât a putut promulgarea ratificării Tratatului, până la 10 octombrie 2009, când a semnat în cele din urmă.

Unele state au cerut să nu participe la anumite segmente de politică (așa-numitele *opt-outs*). Astfel, Marea Britanie și Polonia au ales să nu fie legate juridic de Carta Drepturilor Fundamentale, considerând că acest lucru aduce atingere supremației constituționale și că prevederile interne privind drepturile fundamentale sunt mai puternice decât cele ale Cartei. Marea Britanie și Irlanda au optat, de asemenea, să nu participe la deciziile prin majoritate calificată în domeniile politicii de azil, vize și imigrare, și și-au rezervat posibilitatea de a opta să nu aplice orice decizie luată prin majoritate calificată în domeniul justiției și afacerilor interne. Aceste opțiuni au fost consfințite prin protocoale adiționale la Tratat. În prezent, singurul pas până la

⁶ cf. Times Online, 3 oct. 2009, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/ireland/article6860106.ece>

ratificarea Tratatului este semnarea de către Președintele Cehiei a ratificării. Vaclav Klaus a anunțat că nu va semna ratificarea înainte de decizia Curții Constituționale cehe, în fața căreia a fost adusă o obiecție de neconstituționalitate. Decizia Curții este așteptată la 27 octombrie.

Este probabil, totuși, ca Tratatul de la Lisabona să intre în vigoare. Euro-entuziaștii susțin că acest Tratat va redemara procesul de integrare europeană. În ceea ce ne privește, considerăm că există totuși destul de puține motive de optimism. Prin eșecul Tratatului Constituțional, dezbateră asupra constituirii unui adevărat *polis* european, a unei uniuni politice, a fost suspendată pentru cel puțin încă zece ani de acum încolo. Din nou, tentativele demarate prin proiectul Comunității Politice Europene din anii 50 au eșuat. Elitele politice nu vor mai avea curajul de a readuce această dezbateră în prim plan, iar opinia publică va fi din ce în ce mai puțin favorabilă evoluției către aprofundarea integrării. Aceasta în primul rând pentru că, de fapt, Tratatul de la Lisabona nu rezolvă problema complexității instituționale, cea care face ca cetățeanul să fie prea puțin implicat în luarea deciziei și să nu înțeleagă funcționarea Uniunii. Tratatul de la Lisabona nu a simplificat Tratatul constitutiv, nu a simplificat instituțiile și instrumentele juridice ale Uniunii. El nu a găsit o formulă de a asocia Parlamentele naționale, corpuri reprezentative ale cetățenilor din statele membre, la luarea deciziei. Fiind percepută ca un corp tehnocratic izolat de problemele reale ale cetățenilor, Uniunea își va pierde din ce în ce mai mult legitimitatea democratică. Din acest punct de vedere, nu putem decât să sperăm că se va consolida dimensiunea legitimității ce ține de performanță. Aceasta se va întâmpla dacă Uniunea va reuși să ofere politici coerente și eficiente de depășire a crizei economice.

Uniunea și-a ratat vocația către democratizare și prin abandonarea metodei Convenției. Eșecul Tratatului Constituțional a însemnat și revenirea la metoda Conferințelor Interguvernamentale și deci la o logică a negocierilor diplomatice. Abandonarea simbolurilor ce puteau fi asociate statului din noul text al Tratatului marchează, la rândul său, eșecul consolidării sentimentului european al cetățenilor Uniunii. Identitatea europeană rămâne așadar subsumată identităților naționale.

Tratatul de la Lisabona a ratat deci șansa care se oferise la începutul anilor 2000 de modificare a naturii Uniunii, care putea depăși pragul critic ce separă o organizație



de state orientate mai cu seamă către integrarea economică de o uniune politică. El este însă necesar pentru a se putea depăși blocajul instituțional creat de extindere, care a dat instituțiilor europene (Consiliului, Parlamentului și mai ales Comisiei) dimensiuni care depășesc cu mult capacitatea acestora de a lua decizii. În ce măsură Tratatul va fi un succes pentru o mai bună funcționare a instituțiilor rămâne însă de văzut, deoarece reforma instituțională este mult mai puțin radicală decât ar fi fost, poate, necesar.