

Cuprins

<i>Abrevieri</i>	11
<i>Prolog (José María Gil-Robles)</i>	13
<i>Prolog la ediția în limba română : o Europă posibilă și necesară</i>	15

INTRODUCERE

Capitolul 1. Tratatul de la Lisabona, o întoarcere în viitor	21
1.1. Succesul integrării politice reclamă apariția Uniunii Europene	21
1.2. Crearea unei singure Europe : integrarea europeană între 1991 și 2008	22
1.3. Insuficiența modelului Uniunii Europene, inovarea politică și procesul constituțional ...	26
1.4. Criza constituțională = „moartea” Constituției ?	28
1.5. Tratatul de la Lisabona, o recuperare consistentă a Constituției Europene	29
1.6. Europa viitorului : „întoarcerea în viitor”	31
1.7. Prezentarea și planul lucrării	33

Prima parte

TRATATUL DE LA LISABONA

Capitolul 2. Tratatul de la Lisabona : o reformă ambițioasă realizată printr-o metodă clasică	39
2.1. Un instrument tradițional de reformă	39
2.2. Tratatul de la Lisabona : un tratat de reformă a vechilor tratate	41
2.3. Tratatul Uniunii Europene după revizuirea efectuată prin Tratatul de la Lisabona	45
2.4. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene după revizuirea efectuată prin Tratatul de la Lisabona	48
2.5. Importanța și conținutul Tratatului de la Lisabona : principalele sale noutăți	49
2.6. Diferențe formale între Tratatul de la Lisabona și Tratatul Constituțional	54
Capitolul 3. Tratatul de la Lisabona : recuperarea substanței Constituției Europene	57
3.1. Ieșirea din labirintul constituțional : „întoarcerea în viitor”	57
3.2. Tratatul de la Lisabona și Constituția Europeană : recuperarea substanței	58
3.3. Factorii ce explică ieșirea din criza constituțională	60
3.4. Ce se salvează prin Tratatul de la Lisabona ?	64
3.5. Ce se pierde „pe drum” ?	68
3.6. Formula de recuperare : „strategia vâului”	71

Partea a doua

PROCESUL POLITIC

Capitolul 4. Procesul politic care conduce la Tratatul de la Lisabona : un proces constituțional	75
4.1. Insatisfacția de la Nisa : declanșarea procesului constituțional	75
4.2. Demararea procesului constituțional : Declarația de la Laeken	77
4.3. Redactarea Constituției Europene : metoda convenției	79
4.4. Constituția Europeană : principalele contribuții	82
4.5. Referendumurile negative și pauza de reflecție	86
4.6. Președinția germană și mandatul primit de a redacta un tratat de „reformă” : negocierea Tratatului de la Lisabona	89

Partea a treia

MODELUL UNIUNII EUROPENE

Capitolul 5. Modelul politic al Uniunii conform Tratatului de la Lisabona	97
5.1. Tratatul de la Lisabona și explicitarea modelului politic European : federalismul interguvernamental	97
5.2. Uniunea Europeană : o uniune de state și cetățeni, chiar dacă Tratatul nu o mai exprimă explicit	98
5.3. Valorile și principiile Uniunii Europene : de ce suntem împreună ?	100
5.4. Obiectivele Uniunii Europene : pentru ce rămânem împreună ?	103
5.5. Relațiile dintre Uniune și statele sale membre	107
5.6. Funcționarea democratică a Uniunii : democrația reprezentativă și participativă	112
5.7. Rolul parlamentelor naționale : „gardienii” competențelor naționale	117
5.8. Clauza de retragere și posibilitatea revizuirii tratatelor în scopul reducerii competențelor. Reversibilitatea integrării ?	121
Capitolul 6. „Mai multă Europă socială” : modelul economico-social. Politicile economice și sociale	124
6.1. Dezbaterile din jurul ideii de „mai multă Europă socială”	124
6.2. Constituționalizarea modelului social european : valori, obiective, drepturi și principii ale Cartei	127
6.3. Instrumentele dezvoltării modelului social european : clauzele sociale, constituționalizarea rolului interlocutorilor sociali și a Summitului Social Tripartit	129
6.4. Revizuirea politicilor economice și monetare, cât și a finanțării Uniunii	131
6.5. „Mai multă Europă socială” ? Bazele juridice ale politicilor economice și sociale conform Tratatului de la Lisabona	134

Partea a patra

**DREPTURILE FUNDAMENTALE,
CONFORM TRATATULUI DE LA LISABONA**

Capitolul 7. Drepturile fundamentale	141
7.1. Vizibilitatea și protecția drepturilor fundamentale : prima convenție a elaborat Carta semnată la Nisa în anul 2000	141
7.2. Obligatorietatea juridică a Cartei Drepturilor Fundamentale	144
7.3. Drepturile recunoscute : o contribuție a Cartei	147

7.4. Excepțiile britanică și poloneză	148
7.5. Aderarea Uniunii la Convenția Europeană a Drepturilor Omului	151

Partea a cincea

INSTITUȚII ȘI COMPETENȚE

Capitolul 8. Reforma instituțională conform Tratatului de la Lisabona : creșterea eficacității	157
8.1. O reformă instituțională ambițioasă	157
8.2. Parlamentul European: codecizia în adoptarea legislației europene	160
8.3. Consiliul European: comunitarizare ?	162
8.4. Consiliul: creșterea eficacității	164
8.5. Comisia: modificări indirecte care îi pot altera natura	165
8.6. Înalțul Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate: simbolul ambiguității	167
8.7. Luarea deciziei: democrație și eficacitate	171
Capitolul 9. Sistemul de competențe și controlul principiului subsidiarității : o delimitare clară și comprehensivă	173
9.1. Problematika delimitării competențelor : <i>who's who ?</i>	173
9.2. Delimitarea și catalogul competențelor : explicarea modelului deja existent	174
9.3. Controlul principiilor subsidiarității și proporționalității : rolul parlamentelor naționale în declanșarea „alertei timpurii”	179
9.4. Rolul regiunilor și al colectivităților locale în controlul aplicării principiului subsidiarității	181

Partea a șasea

POLITICA INTERNĂ

Capitolul 10. Spațiul de libertate, securitate și justiție : o politică internă comună	187
10.1. Cooperarea judiciară și polițienească : o comunitarizare progresivă, începând cu Maastricht	187
10.2. Comunitarizarea celui de-al treilea pilier: consecințe	189
10.3. Particularitățile instituționale ale Spațiului de libertate, securitate și justiție	191
10.4. Excepțiile de la regimul general obținute de Danemarca, Irlanda și Marea Britanie	194

Partea a șaptea

POLITICA EXTERNĂ COMUNĂ

Capitolul 11. Politica Externă Comună : mai multă coerență, eficacitate și vizibilitate	199
11.1. Uniunea Europeană, actor internațional: problemele Politicii Externe Comune	199
11.2. Spre o politică externă responsabilă	201
11.3. Politica de vecinătate: noul cadru al relațiilor cu proximitatea Uniunii	205
11.4. Mai multă vizibilitate și eficacitate: personalitate juridică, regularizare unitară și un cadru instituțional cu adevărat comun	207

11.5. Înaltul Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate : coerență	209
11.6. Serviciul European de Acțiune Externă : spre o diplomație europeană comună	212

Capitolul 12. Politica Comună de Securitate și Apărare conform Tratatului de la Lisabona : spre o apărare proprie a Uniunii Europene	214
12.1. O politică de securitate și apărare specifică unei puteri civile	214
12.2. Dezvoltarea instrumentelor de gestionare a crizelor : extinderea Misiunilor Petersberg	216
12.3. Consolidarea capacităților : Agenția Europeană de Apărare	218
12.4. Un instrument pentru o apărare proprie : angajamentul de asistență reciprocă	220
12.5. O politică externă credibilă : cooperarea structurată permanentă	222
12.6. Apărarea în fața noilor amenințări : clauza de solidaritate	223

Partea a opta

EUROPA VIITORULUI

Capitolul 13. Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona și următoarea revizuire a tratatelor : Europa viitorului	227
13.1. Ratificarea și intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona	227
13.2. Posibilitatea modificării naturii Uniunii Europene : legitimare și eficacitate în revizuirea tratatelor	229
13.3. Procedura revizuirii ordinare : constituționalizarea „metodei convenției”	231
13.4. „Micile reforme” : „procedură simplificată” și „pasarele”	233
13.5. O problemă nerezolvată : „ambuteiajul” ratificărilor naționale	236

CONCLUZII

Capitolul 14. Tratatul de la Lisabona : constituționalizarea și consolidarea Uniunii	241
14.1. Aprecierea Reformei de la Lisabona prin prisma provocărilor formulate în Declarația de la Laeken	241
14.2. Contribuția Tratatului de la Lisabona la consolidarea „modelului de uniune”	244
14.3. Tratatul de la Lisabona : o constituție fără nume	247
14.4. Viitorul Europei și răspunsul la necesitățile cetățenilor : Grupul de Reflecție asupra orizontului 2020-2030	249
14.5. Concluzii : Lisabona pregătește Uniunea pentru noile provocări	252

Addenda

RATIFICAREA, INTRAREA ÎN VIGOARE ȘI APLICAREA TRATATULUI DE LA LISABONA

1. Dificila ratificare a Tratatului de la Lisabona. Intrarea sa în vigoare la 1 decembrie 2009	257
2. Procesul politic între 2008-2009 : doi ani între semnarea și intrarea în vigoare a Tratatului	259
3. Cele două referendumuri irlandeze (2008 și 2009). Ultimele ratificări	261
4. Dispozițiile instituționale și munca de pregătire a intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona	265

5. Unele teme politice ale aplicării Tratatului de la Lisabona	268
6. Europa viitorului este deja aici	273
<i>Bibliografie</i>	275
Anexă. <i>Declarația de la Laeken despre viitorul Uniunii Europene, Consiliul European, 14-15 decembrie 2001</i>	289

5.7. Rolul parlamentelor naționale: „gardienii” competențelor naționale

Din punctul de vedere al sistemului instituțional, cea mai importantă noutate politică, rezultat al procesului constituțional la care am asistat, o reprezintă încorporarea parlamentelor naționale în luarea deciziilor comune. În acest fel, parlamentele naționale devin responsabile pentru controlul exercitării competențelor europene, fiind îndreptățite, de asemenea, să vegheze asupra transferului acestora. Cea mai importantă formă de participare a parlamentelor naționale la procesul decizional în calitate de „gardieni” ai competențelor naționale o reprezintă procedura de „alertă timpurie”, prin care se verifică aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității. Tratatul de la Lisabona stabilește însă multe alte situații în care este obligatorie informarea parlamentelor naționale înainte de a se lua o decizie sau chiar cazuri în care acestea se bucură de dreptul de veto.

Este o noutate extraordinară de importantă, măcar dacă ne gândim că, până în prezent, rolul parlamentelor naționale în Uniunea Europeană a fost practic inexistent¹. Controlul exercitat de către parlamentele naționale ținea de competența națională, statele decidând modul prin care acestea erau informate și își exercitau controlul asupra guvernelor pentru deciziile luate de către acestea la nivelul UE. Singura lor funcție reală la nivelul Uniunii era, până în prezent, aceea de a ratifica tratatele UE, activitate în care deveneau foarte cunoscute. A mai existat o tentativă de creștere a participării parlamentelor naționale la activitatea Uniunii, cu ocazia Tratatului de la Amsterdam, ce avea anexat un „Protocol cu privire la rolul Parlamentelor Naționale în Uniunea Europeană” în care era prevăzută obligația guvernelor de a informa parlamentele naționale, fiind, de asemenea, reconsiderat și rolul Conferinței Organelor Specializate în Afaceri Comunitare (COSAC)².

La rândul său, Declarația 23, anexă la Tratatul de la Nisa, semnala necesitatea creșterii rolului parlamentelor naționale în arhitectura europeană³. Inserarea acestei probleme pe agenda reformei de la Nisa răspundea unei solicitări franceze și avea drept scop declarativ combaterea deficitului democratic european prin intermediul unui mai mare control parlamentar național⁴. După ce această problemă a fost studiată cu multă atenție în cadrul Convenției Europene de către două grupuri de lucru, a fost introdus în Constituția Europeană un nou „Protocol cu privire la rolul Parlamentelor Naționale în Uniunea Europeană” ce ar fi trebuit să-l înlocuiască pe cel de la Amsterdam.

Este adevărat că cea mai însemnată parte a deciziilor legate de participarea parlamentelor naționale la sistemul instituțional comun a fost luată cu ocazia Convenției Europene, dar

1. Legat de rolul parlamentelor naționale în UE – Andreas MAURER și Wolfgang WESSELS, *National Parliaments on Their Way to Europe : Losers or Latecomers ?*, Baden-Baden, Nomos, 2001.
2. A se vedea *Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea*, Protocolo anexo a los Tratados de la Unión Europea, de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, Protocolo añadido por el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997.
3. *Declaración sobre el futuro de la Unión*, Declaración no 23 anexa al Tratado de Niza, punto 5.
4. În acest sens, Declarația de la Laeken apără necesitatea de a se reconsidera rolul parlamentelor naționale în construcția europeană, deoarece „parlamentele naționale contribuie, de asemenea, la legitimarea procesului european” – CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, op. cit.

trebuie spus că și CIG 2007 și-a avut contribuția sa. Mai ales datorită Olandei, a cărei insistență a făcut posibilă chiar creșterea rolului parlamentelor naționale în luarea deciziilor Uniunii. Trebuie arătat că, pe de o parte, a fost introdus în Titlul privind Principiile Democratice un nou articol privitor la rolul parlamentelor naționale în perfecționarea democrației europene, articol care nu adaugă însă nici o competență nouă față de cele prevăzute în Constituția Europeană. Adevărata noutate vine din consolidarea rolului său în controlul subsidiarității. Astfel, se mărește termenul în care parlamentele naționale se pot pronunța în legătură cu încălcarea acestui principiu de la șase la opt săptămâni și se introduce o nouă procedură suplimentară de control. În materie de subsidiaritate, parlamentele naționale pot respinge propunerile Comisiei dacă o majoritate de parlamente prezintă un aviz motivat Consiliului și Parlamentului și obține sprijinul a 55% dintre statele membre și/sau a majorității europarlamentarilor.

Protocolul privind rolul parlamentelor naționale elaborat de către Convenție a fost preluat în totalitate de către Tratatul de la Lisabona, adăugându-se chiar un mic paragraf în Preambul¹. Acest Protocol amintește faptul că controlul parlamentar asupra acțiunilor guvernelor din Uniunea Europeană rămâne la nivel național. Sunt însă adoptate măsuri menite a crește eficiența controlului parlamentar, precum obligația Comisiei de a transmite parlamentelor naționale documentele pe care acestea trebuie să le avizeze, dar și programele legislative anuale (art. 1), precum și obligația tuturor instituțiilor de a trimite parlamentelor naționale propunerile legislative proprii (art. 2). De asemenea, Consiliul trebuie să trimită parlamentelor naționale ordinea de zi, însoțită de documentele ce se discută și/sau aprobă, în timp ce Curtea de Conturi trebuie să transmită rapoartele sale anuale (articolele 5 și 7).

În plus, se stipulează necesitatea de a se respecta termenele minime de opt săptămâni înainte ca instituțiile comune să ia vreo decizie, astfel încât parlamentele naționale să-și poată exercita controlul asupra propriilor guverne și să se pronunțe cu privire la respectarea principiului subsidiarității (articolele 3 și 4). Protocolul se referă, de asemenea, la cooperarea interparlamentară cu Parlamentul European, considerând COSAC ca fiind forumul adecvat schimbului reciproc de informații și bune practici între parlamentele naționale, pe de o parte, și, pe de alta, între acestea și Parlamentul European (articolul 10). COSAC poate trimite Parlamentului European, Consiliului și Comisiei propunerile pe care le consideră necesare și poate organiza conferințe parlamentare pe teme specifice, în special pe teme legate de PESC și PESA.

De asemenea, în altă parte a Tratatului sunt reglementate, în plus, unele chestiuni colaterale având, de asemenea, impact asupra rolului parlamentelor naționale, cum ar fi obligația de a se face publice reuniunile Consiliului atunci când acționează în calitate de legislator sau cea referitoare la considerarea Convenției drept metodă de revizuire a Tratatelor. Cele mai multe dintre elementele conținute în Protocol sunt menite a spori gradul de informare a parlamentelor naționale privind problematica comunitară, astfel încât acestea să-și exercite din ce în ce mai bine competențele „naționale” de control al acțiunilor europene ale guvernelor. Altfel spus, noutatea fundamentală a Convenției,

1. *Protocolo sobre la función de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea*, Protocolo no 1 anexo al Tratado de Lisboa. În Preambul se introduce un paragraf adițional, care spune: „Dorind să impulsioneze într-o mai mare măsură participarea parlamentelor naționale la activitățile UE, să crească capacitatea lor de a-și manifesta opiniile asupra proiectelor de acte legislative ale Uniunii, dar și asupra altor aspecte legate de Uniune pe care le consideră de interes....”.

consolidată de către Tratatul de la Lisabona, este aceea a încorporării parlamentelor naționale în procesul decizional. Parlamentele naționale își asumă un dublu rol: de „apărător” al competențelor naționale și de supervisor al proceselor specifice Spațiului de libertate, securitate și justiție.

Cea mai importantă noutate rămâne totuși participarea parlamentelor naționale la procedura de control politic al subsidiarității. Conform acesteia, dacă o treime dintre parlamentele naționale susțin că propunerea legislativă prezentată de către Comisie nu este suficient justificată, aceasta va fi obligată să o reconsidere. Acest „cartonaș galben” inițial a fost consolidat prin Tratatul de la Lisabona prin introducerea posibilității ca, dacă o majoritate de parlamente naționale prezintă Consiliului și Parlamentului o poziție argumentată cu privire la încălcarea principiului subsidiarității și aceasta este sprijinită de 55% dintre membrii Consiliului sau de o majoritate de voturi în Parlamentul European, Comisia este obligată să-și retragă propunerea¹.

La fel de adevărat este că Tratatul de la Lisabona conține și alte prevederi în care se stipulează obligativitatea informării parlamentelor naționale, a solicitării aprobării lor sau chiar posibilitatea opoziției lor înainte să poată fi luată o decizie europeană. Este vorba, în toate cazurile, de decizii cu privire la competențe sau la modalitatea de exercitare a acestora. Astfel, articolul 352 din TFUE privind clauza de flexibilitate stipulează ca, în cadrul procedurii de subsidiaritate, să fie trimise și parlamentelor naționale propunerile care fac referire la respectivul articol. În ceea ce privește Spațiul de libertate, securitate și justiție, este permisă participarea parlamentelor naționale la mecanismele de evaluare și la controlul politic al Europol și Eurojust.

Tratatul de la Lisabona stipulează necesitatea informării parlamentelor naționale, la fel cum se procedează în cazul Parlamentului European, dacă există solicitări de aderare din partea unui stat terț (articolul 49). Articolul 48, care prevede procedura generală de revizuire a Tratatelor, stipulează obligativitatea informării parlamentelor naționale cu privire la existența unor proiecte de revizuire a tratatelor, precum obligativitatea participării acestora la respectiva revizuire, prin intermediul convenției ce va realiza reforma².

O putere sporită este acordată parlamentelor naționale în cadrul procedurilor de revizuire simplificate, cunoscute sub numele „pasarele” și prevăzute la articolul 48.7 din TUE. Aceste mecanisme permit Consiliului European să decidă prin unanimitate ce decizii adoptate prin unanimitate pot fi adoptate în viitor prin majoritate calificată sau ca unele decizii supuse procedurilor legislative speciale să fie adoptate prin proceduri legislative ordinare. Articolul 48 al TUE stipulează obligația de a informa toate parlamentele naționale cu privire la aceste inițiative, după care urmează o perioadă de reflecție de șase luni. În cazul opoziției unui singur parlament național, respectiva decizie nu va putea fi luată. Considerăm excesivă această precauție care conferă un drept de veto oricărui parlament național, limitând capacitatea de acțiune a Uniunii.

Încorporarea parlamentelor naționale în funcționarea europeană este un element care este bine primit de unii, dar care generează altora îndoieli legate de buna funcționare a

1. A se vedea despre asta în noul paragraf 3 al articolului 7 al Protocolului de aplicare a principiilor de subsidiaritate și proporționalitate – Protocolul 2 anexă la Tratatul de la Lisabona.
2. În cele două cazuri de revizuire a tratatelor – cea ordinară și cea simplificată, prevăzute în art. 48.6 al TUE – la fel ca și în cazurile procedurilor actuale – ordinară sau semiautonomă –, revizuirile trebuie ratificate conform cu normele constituționale interne ale statelor membre, ceea ce implică în mod semnificativ parlamentele naționale.

Uniunii¹. Partizanii acestei încorporări subliniază contribuția sa la creșterea controlului democratic în Uniunea Europeană, dar și la rolul acestora în legitimarea Uniunii Europene². Pe de altă parte, oponenții se tem că se complică și încetinește un proces decizional deja lent și complicat fără a se oferi, în schimb, căi sigure de corectare a deficitului democratic, având în vedere că, în opinia lor, puține parlamente naționale au arătat până acum un interes real față de politica europeană³. Se subliniază riscul ca parlamentele naționale să se pronunțe mai degrabă asupra oportunității unei reglementări decât asupra chestiunii subsidiarității în sine.

Rolul important al parlamentelor naționale în funcționarea europeană este una dintre principalele noutăți aduse modelului politic european de către Tratatul de la Lisabona. Este dificilă evaluarea înainte de lansarea propriu-zisă. La prima vedere, pare să consolideze caracterul democratic al Uniunii, putând dezvolta caracterul cooperativ al federalismului european, prin participarea statelor membre nu numai prin intermediul guvernelor lor, ci și prin intermediul parlamentelor. Totul va depinde însă de interesul parlamentelor naționale pentru îndeplinirea acestor activități și de viteza cu care acestea vor acționa, astfel încât să conteze mai mult valoarea adăugată decât o eventuală încetinire a procesului decizional.

-
1. Între analizele existente referitoare la participarea parlamentelor naționale la activitatea UE drept consecință a Tratatului-Constituție, a se vedea ALVÁREZ CONDE și Alicia E. LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, „Los Parlamentos nacionales y la Unión Europea: el mecanismo de alerta temprana”, *Revista de Derecho Público*, no 65, 2006, pp. 147-485; Christina BENGTON, „National Parliaments in European decision-making: A real prospect or wishful thinking?”, *The Federal Trust for Education and Research*, septembrie 2003; Tony BROWN, „National Parliaments in the Convention on the Future of Europe”, *The Federal Trust for Education and Research*, iulie 2003; Pierre-Alexis FÉRAL, „Retour de force du principe de subsidiarité dans le traité constitutionnel: de nouvelles responsabilités pour les parlements nationaux?”, *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, no 481, 2004, pp. 496-499; Javier LASO PÉREZ, „El Tratado Constitucional y los Parlamentos Nacionales”, în José VIDAL-BENEYTO (coord.), *El reto constitucional de Europa*, op. cit., pp. 281-319; François LAYER, „Le rôle collectif des parlements nationaux dans l'Union européenne: une réponse du déficit démocratique”, *Petites Affiches*, 28 decembrie 2001, no 259, p. 4; Christian PHILIP, „Le rôle des parlements nationaux dans la future Constitution de l'Union européenne”, în Christian PHILIP și Panayotis SOLDATOS, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 89-95; Claudia STORINI, *Parlamentos Nacionales y Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
 2. A se vedea, între alții, Araceli MANGAS MARTÍN, „El control del principio de subsidiariedad”, în ***, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática no 9, Madrid, Escuela Diplomática, AEPDIRI y BOE, 2005, pp. 53-79, esp. la p. 78.
 3. Între viziunile critice referitoare la controlul politic al subsidiarității de către parlamentele naționale, Gareth DAVIES, „The post-Laeken division of competences”, *European Law Review*, vol. 28, no 5, 2003, pp. 686-698; Andreas MAURER, „From the EU's Constitutional Convention to the Intergovernmental Conference. The balance between Constitutional Principles and National Preferences”, *German Institute for International and Security Affairs*, SWP Comments no 8, iunie 2003.

5.8. Clauza de retragere și posibilitatea revizuirii tratatelor în scopul reducerii competențelor. Reversibilitatea integrării?

Una dintre cele mai discutate noutăți ale Constituției Europene a fost cea referitoare la posibilitatea statelor membre de a părăsi Uniunea, problemă care nu fusese ridicată niciodată până atunci. Tratatul de la Lisabona introduce această clauză în articolul 50 al TUE, stipulând dreptul statelor membre de a se retrage voluntar din Uniune, conform unei proceduri prin care se negociază un acord cu privire la modul de retragere, precum și la cadrul relațiilor viitoare ale fostului stat membru cu Uniunea Europeană¹. Această prevedere a surprins pe unii și a nemulțumit pe alții, aceștia din urmă văzând-o ca pe o distorsiune a filosofiei europene ce vorbea despre o „Uniune tot mai strânsă” a tuturor popoarelor și statelor europene². Reversibilitatea integrării este pentru aceștia un fel de „trădare”, atât a spiritului federalist, cât și a celui funcționalist³. Mai mult decât atât, Jean-Victor Louis consideră această idee contrară „*acquis*-ului constituțional european”⁴. Pe de altă parte, unii apără alt punct de vedere, acela că astfel se consolidează caracterul democratic al apartenenței la Uniune, astfel încât un stat care devine membru al Uniunii ca expresie a propriei voințe își reafirmă periodic respectiva voință prin rămânerea sa în Uniune⁵.

Declarația de la Laeken nu prevedea în mod expres nimic în privința retragerii, deși indirect se putea deduce ceva în acest sens din ultima întrebare referitoare la conținutul

1. A se vedea, în acest sens, Jean-Victor LOUIS, „Union Membership: Accession, Suspension of Membership Rights and Unilateral Withdrawal. Some Reflections”, în Ingolf PERNICE și Jiri ZEMANEK, *A Constitution for Europe: The IGC, the Ratification Process and Beyond*, Baden-Baden, Nomos, 2005; Laurence GROSCLAUDE, „La clause de retrait du Traité établissant une Constitution pour l'Europe: réflexions sur un possible marché de dupes”, *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, no 2, aprilie-iunie 2005, pp. 533-548; Jochen HERBST, „Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the „Masters of the Treaties?””, *German Law Journal*, vol. 6, no 11, 2005, pp. 1756-1760.
2. Este adevărat că retragerea sau secesiunea ca atare nu au existat în tratatele europene. Însă, în realitate, aceste posibilități au existat mereu, fiind suficient să amintim, de exemplu, de referendumul britanic din 1975 – la inițiativa partidului laburist – cu privire la rămânerea Marii Britanii în Comunitatea Europeană. De asemenea, un caz similar, cel al „secesiunii” Groenlandei, urmare a rezultatului referendumului pe această temă. Este adevărat că era vorba despre o „retragere” foarte particulară, deoarece Groenlanda nu este decât un teritoriu autonom al Danemarcei și ceea ce s-a stabilit, de fapt, a fost că tratatele comunitare nu se vor mai aplica unei părți a teritoriului unui stat membru. Ca efect, a fost negociat și adoptat un Tratat asupra Groenlandei care pare a fi, ca procedură, foarte apropiat de ceea ce se dorește acum.
3. În acest sens, socialista franceză se plângea în Convenție că „în timp ce în Uniune se vorbea de un salt calitativ spre o Constituție, se organizau secesiuni” – *Transcripción literal de las intervenciones de la sesión plenaria*, 25 aprilie 2003, <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>.
4. Jean-Victor LOUIS, „La Convention et l'avenir de l'Union européenne”, *Cahiers de droit européen*, no 3-4, 2002, pp. 235-241, p. 239.
5. Koen LENAERTS și Piet VAN NUFFEL, „La Constitution pour l'Europe et l'Union comme entité politique et ordre juridique”, *Cahiers de droit européen*, nos 1-2, 2005, pp. 13-125, esp. las pp. 35-37.

viitoarei Constituții, unde se spunea : „care ar trebui să fie (...) relațiile Statelor membre în cadrul Uniunii?”¹. Prevederea privind posibilitatea unui stat membru de a se retrage din cadrul Uniunii a apărut pentru prima oară cu ocazia prezentării „scheletului” Tratatului-Constituție, care, în articolul 46, stipula posibilitatea retragerii unui stat din Uniune, precum și implicațiile instituționale ale unui asemenea gest². Chiar dacă acum o asemenea posibilitate este regularizată și apare explicit pentru prima dată în tratate, ea a existat, în opinia unor autori, implicit dintotdeauna, fiind specifică oricărei organizații internaționale și, prin urmare, și Comunităților Europene³.

Prezidiul a propus Convenției o formulare în care se recunoaștea dreptul statelor membre de a decide retragerea voluntară din Uniune, conform normelor lor constituționale și negociind retragerea conform unei proceduri inspirate de către Convenția de la Viena privind Dreptul Tratatelor⁴. În conformitate cu procedura din articolul I-60, statul membru care dorește să se retragă trebuie să notifice intenția sa Consiliului. Se negociază și se încheie un acord internațional cu privire la forma de retragere și în privința viitoarelor relații, în conformitate cu procedura generală de negociere a acordurilor internaționale.

Acest acord va fi aprobat de către Consiliu, prin majoritate supercalificată, precum și de către Parlamentul European. Tratatul European încetează să se aplice respectivului stat începând cu data intrării în vigoare a acordului de retragere sau la doi ani de la notificare, cu excepția cazului în care, de comun acord, acest termen este extins. Este important să semnalăm că retragerea este un act unilateral și voluntar al unui stat-membru, care nu face obiectul nici unei decizii a instituțiilor europene. În urma negocierii și încheierii acordului internațional de retragere din UE, respectivul stat devine, din punct de vedere juridic, stat terț. Decizia instituțiilor europene, prin urmare, are legătură doar cu modul în care se efectuează retragerea și cu cadrul relațiilor viitoare, nu cu retragerea în sine, care este decizie unilaterală a statului. În cazul în care un fost stat membru dorește să se alăture din nou Uniunii Europene, este necesară reinițierea unui proces de aderare, în aceiași termeni și aceleași condiții ca în cazul oricărei alte țări terțe.

Din punct de vedere politic, procedura de retragere legitimează caracterul democratic al apartenenței la Uniune, astfel încât calitatea de membru să fie obiectul unei alegeri permanente și nu al unei situații impuse de o decizie anterioară. Nu avem nici un fel de îndoială că această prevedere a Convenției a folosit eurooptimiștilor pentru a-i lăsa pe eurosceptici fără una dintre „armele” lor preferate, imposibilitatea statelor membre de a părăsi Uniunea. Aceeași utilitate ar putea-o avea pe viitor introducerea unei clauze similare îndreptate împotriva unui stat membru care împiedică în mod repetat funcționarea Uniunii⁵. Sau, de ce nu, pentru un stat membru care, după repetate încercări, nu reușește

1. CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, op. cit.

2. CONVENCION EUROPEA, *Anteproyecto de Tratado Constitucional*, 28 octombrie 2002 (CONV 369/02).

3. Araceli, MANGAS MARTIN, *La Constitucion Europea*, op. cit., p 53

4. CONVENCION EUROPEA, *Título X: De la pertenencia a la Unión*, 2 aprilie 2003 (CONV 648/03).

5. Dehousse și Coussens avertizează că „deși acest mecanism este dificil a fi utilizat, simpla amenințare a utilizării poate fi folosită de unele state membre ca instrument de șantaj public” – Franklin DEHOUSSE și Wouter COUSSENS, „El Tratado Constitucional de la Convención para Europa: un texto demasiado convencional”, în José VIDAL-BENEYTO, *El reto constitucional de Europa*, op. cit., pp. 39-72, esp. la p. 68.