

# TRATATUL DE LA LISABONA ȘI INFLUENȚA SA ASUPRA CONSTRUCȚIEI EUROPENE

## **1. Generalități**

- Obiectivele Tratatului

## **2. Structura Tratatului**

## **3. Inovații – prezentare succintă și temei juridic**

## **4. Instituțiile Uniunii Europene:**

- prezentare instituție
- temei juridic conform Tratatului de la Lisabona
- considerații succinte privind schimbările introduse

## **5. Competențe și proces decizional**

- competențe
- votul cu majoritate calificată

## **6. Rolul Parlamentelor Naționale**

## **7. Politicile UE**

- noi introduceri și consacărări juridice
- temei juridic politici;
- schiță politici in mare;

## **8. UE și politica externă**

- generalități
- temei juridic

## 1. Generalități

*Tratatul de la Lisabona*, cunoscut în faza de proiect sub numele de *Tratatul de Reformă* este un tratat destinat să înlocuiască tratatul constituțional european, proiect abandonat ca urmare a respingerii, prin referendum, de către Olanda și Franța. Denumirea sa oficială este *Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene*.

Tratatul a fost semnat la 13 decembrie 2007 și ratificat de România în anul 2008 (prin Legea nr.13/2008), aceasta fiind al patrulea stat membru al Uniunii Europene care a încheiat procedura de ratificare parlamentară, după finalizarea acestui proces în Ungaria, Slovenia și Malta.

După ratificarea celorlalte state membre, rezultat al voinței comune și a demersurilor conjugate ale actorilor politici, documentul a intrat în vigoare la 01 decembrie 2009, fiind menit să asigure răspunsul Uniunii Europene la noile provocări globale și la problemele care contează cel mai mult pentru cetățeni, aducând Europa mai aproape de aceștia<sup>1</sup>.

Potrivit prevederilor art.1 alin.(4) din acest Tratat<sup>2</sup>, **obiectivele** acestuia urmăresc:

- formarea unei Uniuni mai democratice și mai transparente;
- crearea unei Uniuni mai eficiente, cu metode de lucru și reguli de vot simplificate, cu instituții moderne pentru o Uniune Europeană cu 27 de membri, capabilă să acționeze mai bine în domenii de prioritate majoră;
- construirea unei Europe a drepturilor, libertății, solidarității și siguranței, care promovează valorile Uniunii, introduce Carta Drepturilor Fundamentale în dreptul primar european, prevede noi mecanisme de solidaritate și asigură o mai bună protecție a cetățenilor europeni;
- promovarea Europei ca actor pe scena internațională – instrumentele de politică externă de care dispune Europa vor fi regrupate atât în ceea ce privește elaborarea, cât și adoptarea noilor politici;

Din analiza obiectivelor Tratatului, rezultă faptul că, pentru prima oară, Uniunea Europeană și-a stabilit ca obiectiv protecția cetățenilor față de efectele globalizării<sup>3</sup>, iar competitivitatea nu mai reprezintă un obiectiv în sine, ci devine un instrument în strategiile de dezvoltare ale mediului economic.

De asemenea, prin utilizarea termenului **valori**: „Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept” în locul termenului *principii* (preambulul Tratatului privind Uniunea Europeană), este oferită o viziune mai largă asupra obiectivelor Uniunii, aceasta conturându-se atât din punctul de vedere al nuanțării și al preciziei acestora în raport cu drepturile omului, cât și în context global, în raport cu dreptul internațional<sup>4</sup>. Accentul se mută de pe componenta economică și socială pe valori, pace și bunăstare, reprezentând, astfel, noua viziune asupra construcției europene a statelor membre semnatare.

Orientarea spre cetățeni este o constantă a modificărilor introduse de Tratatul de la Lisabona, care dorește să dea Uniunii legitimitatea democratică, așa cum reiese atât din rolul parlamentelor naționale în Uniune, cât și din rolul sporit al Parlamentului European și din legătura dintre cele două nivele de reprezentare.

Astfel, se poate considera că Tratatul de la Lisabona constituie fundamentul noilor dimensiuni

<sup>1</sup> Art.10 din Tratatul privind Uniunea Europeană (modificat prin Tratatul de la Lisabona) „Orice cetățean are dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii. Deciziile se iau în mod deschis și la un nivel cât mai apropiat posibil de cetățean”.

<sup>2</sup> Tratatul de la Lisabona, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:RO:HTML>

<sup>3</sup> Art.1 alin.(4) din Tratatul de la Lisabona

<sup>4</sup> Institutul European din România – „Glosar privind Tratatul de la Lisabona”, 2009;

europene, de natură să conducă la creșterea semnificativă a eficienței abordării problematicilor de interes pentru toți cetățenii, începând de la dimensiunea socio-economică a Strategiei Lisabona și continuând cu cele privind mediul și energia, terorismul internațional, crima organizată transfrontalieră, azilul și imigrația, precum și la creșterea influenței Uniunii Europene ca actor internațional major, în contextul globalizării.

O dată cu intrarea sa în vigoare, prin elementele de inovație aduse, Tratatul contribuie, într-o măsură semnificativă, la întărirea legitimității democratice a Uniunii și a procesului decizional european, la consolidarea rolului de actor internațional, parlamentele naționale devenind, la rândul lor, actori importanți pentru consolidarea construcției comunitare, iar cetățenilor oferindu-li-se posibilitatea implicării în deciziile care îi privesc.

## **2. Structura Tratatului de la Lisabona**

Tratatul conține un preambul, șapte articole, două serii de protocoale, o anexă, actul final și 65 de declarații cu privire la dispozițiile tratatelor.

Așa cum s-a menționat, Tratatul de la Lisabona este un tratat de amendare a tratatelor existente. La intrarea sa în vigoare (01 decembrie 2009), cele două tratate majore ale Uniunii: **Tratatul privind Uniunea Europeană** (TUE, Maastricht, 1992), precum și **Tratatul de instituire a Comunității Europene** (Roma, 1957) au fost amendate potrivit prevederilor incidente. O serie de Protocoale și de Declarații sunt anexate Tratatului.

Tratatul de instituire a Comunității Europene a fost redenumit **Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene** (TFUE).

Cu titlu separat va fi menținut **Tratatul privind Comunitatea Energiei Atomice Europene** (Euratom). Ca și structură, Tratatul de la Lisabona are 7 articole, dintre care primele două (alcătuite din numeroase paragrafe) cuprind substanța propriu-zisă, în vreme ce ultimele cinci formulează dispozițiile finale.

Articolul 1 modifică TUE (Maastricht 1992, cu modificările ulterioare) în ceea ce privește instituțiile, cooperarea consolidată, politica externă și de securitate, politica de apărare, și reflectă cadrul general al Uniunii și principiile sale.

Astfel, TUE amendat cuprinde un preambul și este structurat în șase părți:

- Titlul I: - Dispozițiile comune;
- Titlul II: - Dispozițiile privind principiile democratice;
- Titlul III: Dispozițiile privind instituțiile;
- Titlul IV: Dispozițiile privind formele de cooperare consolidată;
- Titlul V: Dispozițiile generale privind acțiunea externă a Uniunii și dispozițiile specifice privind politica externă și de securitate comună;
- Titlul VI: Dispozițiile finale.

Articolul 2 modifică TCE (Roma 1957, inițial TCEE) și îl transformă în TFUE. Acesta cuprinde regulile și modalitățile concrete de funcționare a Uniunii Europene, transpunând în practică elementele de principiu descrise în cadrul TUE.

De asemenea, TFUE va detalia politicile Uniunii, cu excepția politicii externe și de securitate comună. Structura acestuia, în versiunea consolidată, este următoarea:

- Partea I: - Principiile (art. 1 - 17);
- Partea a doua: - Nediscriminarea și cetățenia UE (art. 18-25);
- Partea a treia: - Politicile și acțiunile interne ale Uniunii (art. 26 - 197);
- Partea a patra: - Asocierea țărilor și teritoriilor de peste mări (art. 198 - 204);
- Partea a cincea: - Acțiunea externă a Uniunii (art. 205 - 222);
- Partea a șasea: - Dispoziții instituționale și financiare (art. 223 - 334);
- Partea a șaptea: - Dispoziții generale și finale (art. 335 - 358).

### **3. Inovații introduse de Tratatul de la Lisabona**

Așa cum s-a menționat, Tratatul de la Lisabona este menit să asigure răspunsul Uniunii Europene la noile provocări globale, precum și la problemele cu care se confruntă cetățenii. Inovațiile aduse prin acest Tratat sunt esențiale în ceea ce privește funcționarea eficientă a Uniunii, prin noile aranjamente instituționale și mecanisme de lucru, astfel încât Uniunea să devină mai eficientă în luarea deciziilor, promovarea politicilor comune și reprezentarea externă.

Printre principalele **inovații** se numără:

#### **1. Acordarea personalității juridice unice Uniunii Europene (art.47 din TUE<sup>5</sup>)**

Până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Uniunea Europeană nu dispunea de personalitate juridică, aceasta fiind mai mult un concept politic decât unul juridic.

Dobândirea personalității juridice prin efectul Tratatului de la Lisabona, care conferă Uniunii o dimensiune juridică alături de cea politică, reprezintă o premisă a creșterii rolului său pe plan internațional, inclusiv a capacității sale de reprezentare individuală în organizații și conferințe internaționale, Uniunea acționând, astfel, ca o singură entitate

#### **2. Președintele Consiliului European (art.15 din TUE)**

În domeniul Consiliului European, pe lângă consacrarea instituțională a acestuia, una dintre cele importante noutăți aduse de Tratatul de la Lisabona a fost înființarea postului de Președinte al Consiliului European.

Acesta este ales de Consiliul European pentru un mandat de doi ani și jumătate, cu posibilitatea reînnoirii o singură dată, și are rolul de a asigura pregătirea și continuitatea lucrărilor Consiliului European și de a găsi soluții care să conducă la obținerea consensului.

Președintele Consiliului European asigură, la nivelul său și în această calitate, reprezentarea externă a Uniunii în probleme privind politica externă și de securitate comună, fără a aduce atingere atribuțiilor Înalțului Reprezentant a Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate.

Prin crearea sa, acest post oferă continuitate de acțiune la nivelul Consiliului European, având în același timp și o semnificație simbolică de stabilitate a acestui post.

#### **3. Asigurarea coerenței pe plan extern prin redimensionarea Politicii Externe și de Securitate Comună (prevederile Titlului V din TUE) și înființarea postului de Înalț Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate (art.18 din TUE).**

Prin Tratatul de la Lisabona este introdusă posibilitatea unei cooperări mai strânse între statele membre interesate în domeniul de securitate și apărare (*cooperarea structurată permanentă*). De asemenea, sunt asigurate vizibilitatea și coerența acțiunii europene în aceste domenii, prin înființarea postului de *Înalț Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de securitate*.

Înalțul Reprezentant are o dublă misiune: pe de o parte, este împuternicitul Consiliului pe probleme de politică externă și de securitate comună, iar pe de altă parte, este comisar european pentru relații externe. Responsabil pentru elaborarea politicii externe și a politicii de apărare comună, Înalțul Reprezentant prezidează reuniunile periodice ale miniștrilor de externe ai statelor membre („Consiliul Afacerilor Externe”).

Totodată, Înalțul Reprezentant este și vice-președinte al Comisiei Europene.

În plus, el reprezintă politica externă și de securitate comună a Uniunii pe scena internațională, fiind asistat de un *serviciu european pentru acțiune externă*, format din funcționari ai Consiliului, Comisiei și serviciilor diplomatice naționale.

#### **4. Creșterea rolului Parlamentului European (art.14 din TUE și alte dispoziții privind procesul decizional european).**

Conform dispozițiilor Tratatului de la Lisabona, Parlamentul European dobândește competențe sporite la nivel legislativ, bugetar și în materie de acorduri internaționale.

<sup>5</sup> Așa cum a fost modificat prin Tratatul de la Lisabona

La nivel legislativ, este extins dreptul de co-decizie al Parlamentului la mai multe domenii ca justiția, imigrarea ilegală, cooperarea judiciară în materie penală, cooperarea polițienească, politica comercială, politica agricolă etc.

La nivel bugetar, Parlamentul European aprobă bugetul general anual (nu se mai face distincție între cheltuielile obligatorii și cele neobligatorii) și stabilește, împreună cu Consiliul, cadrul financiar multianual.

Parlamentul European urmează să-și dea avizul conform asupra tuturor acordurilor internaționale referitoare la aspectele ce țin de competențele sale.

Practic, Parlamentul European devine co-legislator în cvasitotalitatea domeniilor de competență. Procedura co-deciziei, prin care statele membre (Consiliul) și reprezentanții direcți ai cetățenilor europeni (Parlamentul) iau decizii de pe poziții de egalitate, devine procedura ordinară.

De asemenea, Parlamentul va alege în mod direct Președintele Comisiei, pe baza propunerilor Consiliului European.

Consolidarea rolului Parlamentului European în sistemul instituțional european înseamnă creșterea reprezentativității cetățenilor statelor membre la procesul decizional, întărindu-se, astfel, legitimitatea democratică a Uniunii.

#### **5. Creșterea rolului parlamentelor naționale (*art.12 din TUE și alte dispoziții specifice*<sup>6</sup>)**

Unul dintre obiectivele Tratatului de la Lisabona este consolidarea legitimității democratice a Uniunii. În relație directă cu acest obiectiv, Tratatul oferă parlamentelor naționale modalități concrete de a contribui în mod activ la buna funcționare a Uniunii:

- primirea informațiilor relevante și a proiectelor de acte normative direct de la instituțiile Uniunii, nu doar prin intermediul executivelor naționale;
- verificarea respectării principiului subsidiarității de către proiectele noilor acte normative;
- implicare în procedura revizuirii tratatelor;
- notificarea cu privire la solicitările statelor terțe de a deveni membrii UE (art. 49 TUE);
- cooperarea interparlamentară atât cu Parlamentul European, cât și cu parlamentele naționale din alte state membre.

(pentru detalii, a se vedea *infra*, secțiunea “Rolul Parlamentelor naționale”).

#### **6. Inițiativa cetățenească (*art.11 alin.4 din TUE*)**

Introdusă de Tratatul de la Lisabona, inițiativa cetățenilor permite ca un milion de cetățeni, resortisanți ai unui număr semnificativ de state membre, să solicite în mod direct Comisiei Europene să prezinte o inițiativă de interes pentru ei într-un domeniu de competență a Uniunii.

Pentru prima oară în istoria Uniunii Europene, cetățenii statelor membre vor beneficia de dreptul direct de inițiativă legislativă comunitară; în mod similar cu sistemele constituționale naționale, la solicitarea unui număr de cetățeni, Comisia Europeană inițiază un proiect legislativ.

Astfel, această inițiativă reprezintă prima manifestare formală a dreptului cetățenilor de a lua parte la procesul decizional comunitar, accentuând legitimitatea democratică a UE.

Condițiile și procedurile de exercitare a inițiativei cetățenilor vor fi stabilite printr-un regulament adoptat de către Parlamentul European și Consiliu, pe baza propunerii Comisiei Europene<sup>7</sup>.

#### **7. Relația dintre Uniunea Europeană și drepturile omului (*art.6 din TUE*)**

Tratatul de la Lisabona aduce două inovații extrem de importante în acest domeniu, una referindu-se la forța juridică a *Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene*, iar cealaltă la relația Uniunii cu *Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO)*.

*Carta* este un adevărat compendiu al drepturilor de care beneficiază cetățenii față de legislația

<sup>6</sup> Protocolul nr.1 privind rolul Parlamentelor naționale în Uniunea Europeană., Protocolul nr.2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității;

<sup>7</sup> Cf.art.24 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE) și Rezoluției Parlamentului European din 7 mai 2009 prin care se solicită Comisiei să prezinte o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind punerea în aplicare a inițiativei cetățenești -P6\_TA(2009)0389

europăană, precum dreptul la integritate, interdicția torturii sau a tratamentelor inumane sau degradante, dreptul la libertate, respectul vieții private și familiale, dreptul la educație, dreptul de proprietate, non-discriminarea, egalitatea între sexe, diversitatea culturală, lingvistică și religioasă, drepturi sociale aplicate întreprinderilor etc.

În *Cartă* sunt introduse și alte drepturi suplimentare, care nu apăreau în CEDO precum protecția datelor cu caracter personal, bioetica și dreptul la o bună administrare. Carta reafirmă măsuri importante vizând eliminarea discriminării pe motiv de sex, rasă și origine etnică.

Consacrând faptul că dispozițiile cuprinse în *Cartă* urmează să aibă aceeași valoare juridică cu cea a Tratatelor, Tratatul de la Lisabona arată că Uniunea recunoaște drepturile și libertățile prevăzute în acest document, reiterând și întărind legitimitatea democratică a acesteia.

Totuși, dispozițiile *Cartei* nu extind competențele Uniunii, astfel cum au fost acestea definite în tratate. În același timp, Marea Britanie, Polonia și Republica Cehă au obținut derogări de la aplicarea acestui document.

Tratatul de la Lisabona prevede ca Uniunea Europeană să adere la *Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO)*. Competențele Uniunii, astfel cum sunt definite în tratate, nu sunt modificate prin această aderare. *Protocolul nr. 8 la Tratatul de la Lisabona*, cu privire la art. 6 alin. 2 din TUE, circumstanțiază condițiile care vor fi avute în vedere în legătură cu viitorul Acord privind aderarea UE la CEDO: acesta va trebui să reflecte necesitatea de a conserva caracteristicile specifice ale Uniunii și ale dreptului acesteia, îndeosebi în privința modalităților specifice ale eventualei participări la autoritățile de control ale CEDO, precum și a mecanismelor necesare pentru a garanta că acțiunile statelor nemembre UE și cele individuale sunt corect îndreptate împotriva statelor membre sau, după caz, împotriva UE. Acest acord nu aduce atingere prevederii TFUE, potrivit căreia statele membre nu pot supune un diferend privind interpretarea sau aplicarea tratatelor altui mod de soluționare decât celor prevăzute de acestea.

Art.6 alin.3 din TUE statuează că drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin *Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale* și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii.

Totodată, prin Tratatul de la Lisabona, ca urmare a acordării forței juridice obligatorii *Cartei*, se recunosc drepturile copilului ca valoare a Uniunii de sine-stătătoare, astfel încât aceștia nu mai sunt, la nivel comunitar, mini-cetățeni cu mini-drepturi, ci devin cetățeni cu drepturi depline ai Uniunii, care își asumă, astfel, responsabilitatea protecției lor și a promovării drepturilor specifice.

#### **8. Simplificarea procesului decizional european**

O inovație deosebită adusă de Tratatul de la Lisabona se referă la problematica luării deciziilor la nivelul Consiliului Uniunii Europene, în sensul introducerii *votului cu majoritate calificată (art.16 alin.3 și 4 din TUE)*, ca regulă generală de vot în Consiliu. Astfel, Consiliul va decide cu majoritate calificată, cu excepția cazurilor în care tratatele prevăd o altă procedură.

În practică, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, votul cu majoritate calificată va fi extins la numeroase domenii de acțiune.

Această inovație are ca obiectiv simplificarea și eficientizarea procesul legislativ european, cu rezultate concrete la nivelul cetățenilor europeni.

#### **9. Competențele Uniunii Europene (art.4 și 5 din TUE, art.3-6 TFUE)**

Tratatul de la Lisabona clarifică tipurile de competențe ale Uniunii, stabilind în mod expres tipurile acestora (exclusive, partajate și de sprijin) și prevăzând și o listă a domeniilor care fac obiectul competențelor.

Totodată, Tratatul prevede, pentru prima dată în mod expres, că Uniunea poate exercita numai acele competențe care îi sunt atribuite de statele membre (principiul atribuirii de competențe – art.4 și 5 din TUE), restul competențelor rămânând statelor membre, care pot decide chiar reducerea competențelor Uniunii (art.48 alin.2 din TUE).

#### **10. Dispariția structurii pe piloni a UE: fostul Pilon III – Cooperarea polițienească și judiciară în materie penală este acum complet „comunitarizat” (dispozițiile Titlului V – „Spațiul de libertate, securitate și justiție” din TUE, Partea a treia – Politicile și acțiunile interne ale**

### Uniunii)

Tratatul de la Lisabona definește Uniunea drept un spațiu de libertate, securitate și justiție, cu respectarea drepturilor fundamentale și a diferitelor sisteme de drept și tradiții juridice ale statelor membre (*art.67 din TUE*).

În acest sens, Uniunea dezvoltă politici comune în materie de azil, imigrație și control al frontierelor exterioare, adoptă măsuri pentru prevenirea criminalității de mare amploare și pentru coordonarea și cooperarea între autoritățile polițienești și judiciare competente.

Uniunea Europeană – spațiu de justiție presupune recunoașterea mutuală a deciziilor juridictionale, apropierea legislațiilor și garantarea accesului la justiție.

Cooperarea polițienească și judiciară nu își mai păstrează specificitatea, alăturându-se dispozițiilor privind vizele, azilul și imigrația, formând unul din capitolele privind politicile interne Uniunii.

Tratatul de la Lisabona extinde votul cu majoritate calificată și la acest domeniu, supus anterior regulii unanimității, fiind prevăzute, totodată, proceduri specifice pentru anumite situații (dreptul de rezidență, dreptul familiei, cooperarea consolidată).

### **11. Clauza de solidaritate (art.222 din TFUE)**

O premieră adusă de Tratatul de la Lisabona este constituirea de introducere a clauzei de solidaritate, ca expresie a viziunii actorilor de decizie europeni, în sensul că, în fața unor provocări majore, cel mai bun răspuns poate fi dat printr-o cooperare a statelor membre la nivelul comunitar.

Astfel, Uniunea și statele sale membre acționează în comun, în spiritul solidarității, în cazul în care un stat membru face obiectul unui atac terorist, ori al unei catastrofe naturale sau provocate de om.

În acest sens, Uniunea mobilizează toate instrumentele de care dispune, inclusiv mijloacele militare puse la dispoziție de statele membre, pentru:

- a) - prevenirea amenințării teroriste pe teritoriul statelor membre;
  - protejarea instituțiilor democratice și a populației civile de un eventual atac terorist;
  - acordarea de asistență unui stat membru pe teritoriul acestuia, la solicitarea autorităților sale politice, în cazul unui atac terorist;
- b) - acordarea de asistență unui stat membru pe teritoriul acestuia, la solicitarea autorităților sale politice, în cazul unei catastrofe naturale sau provocate de om.

Acordarea de asistență și sprijin se face la cererea statului membru afectat, prin autoritățile sale politice, iar coordonarea răspunsului statelor membre se face în cadrul Consiliului.

Modalitățile de punere în aplicare a clauzei de solidaritate vor fi stabilite prin decizie a Consiliului, la propunerea comună a Comisiei și a Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, Parlamentul European fiind informat.

Pentru eficientizarea aplicării acestei clauze, Tratatul de la Lisabona prevede evaluarea periodică, de către Consiliul European, a amenințărilor cu care se confruntă Uniunea.

### **12. Politica de vecinătate a Uniunii (art.8 din TUE)**

Politica Europeană de Vecinătate este un instrument dezvoltat de Uniunea Europeană după extinderea din 2004, cu scopul de a realiza o zonă de securitate și stabilitate în jurul granițelor Uniunii.

Tratatul de la Lisabona conferă un cadru juridic stabilirii de relații privilegiate între Uniune și statele din vecinătate. Pentru prima dată în istoria construcției europene, importanta relațiilor de vecinătate ale Uniunii este consacrată la nivel de Tratat.

Astfel, potrivit Tratatului, Uniunea dezvoltă relații privilegiate cu țările învecinate, în vederea stabilirii unui spațiu de prosperitate și de bună vecinătate, întemeiat pe valorile Uniunii și caracterizat prin relații strânse și pașnice, bazate pe cooperare.

Totodată, Politica de vecinătate este instrumentul care asigură cooperarea regională și promovarea valorilor Uniunii în statele vecine acesteia, oferindu-le acestora posibilitatea de a avea acces la o parte din piața unică, determinând o integrare economică progresivă și intensificarea cooperării politice între UE și aceste state.

### **13. Revizuirea tratatelor (art.48 din TUE)**

Inițial, până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, *Tratatul privind Uniunea Europeană* prevedea că orice stat membru sau Comisia poate înainta Consiliului propuneri de modificare a

tratatelor. Acest lucru deschide calea, în cazul în care Consiliul este de acord, pentru convocarea de către Președintele Consiliului a unei Conferințe Interguvernamentale (CIG). Modificarea tratatelor necesită acordul unanim al statelor membre, precum și ratificarea de către toate statele membre, în conformitate cu propriile proceduri interne corespunzătoare, înainte de intrarea în vigoare a unui nou tratat.

Prin modificarea adusă conținutului art.48 din TUE, Tratatul de la Lisabona prevede patru proceduri distincte:

- *procedura ordinară cu Convenție* - presupune convocarea unei Convenții, alcătuită din reprezentanți ai parlamentelor naționale, ai guvernelor naționale, ai Parlamentului European și ai Comisiei;
- *procedura ordinară fără Convenție* – atunci când Consiliul european împreună cu Parlamentul European decid că, raportat la amploarea amendamentelor, nu este necesară convocarea unei Convenții;
- *procedura de revizuire simplificată* – pot face obiectul acestei proceduri anumite domenii/amendamente menționate în mod expres (art. 48 alin. 6, 7 TUE – poate fi inclusă aici Partea a III-a din TFUE, ceea ce înseamnă că nu fac obiectul procedurii simplificate prevederile referitoare la PESC, acțiunea externă a UE, prevederile instituționale);
- *clauzele pasarelă (passerelles/bridges)* - reprezintă prevederi care permit modificarea anumitor condiții procedurale, fără amendarea formală a tratatelor; este necesar votul cu unanimitate<sup>8</sup>.

Procedurile simplificate, inclusiv clauzele pasarelă fac obiectul unui drept de veto al statelor membre în Consiliul european sau în Consiliu. În plus, procedura prevăzută de art. 48 alin.(7) și clauza privind dreptul familiei fac obiectul unui drept de veto al parlamentelor naționale.

#### **14. Preeminența dreptului comunitar**

Tratatul de la Lisabona continuă tradiția celorlalte tratate modificatoare, respectiv de a transpune în legislația primară principii deja formate și aplicate la nivel comunitar pe cale cutumiară ori jurisprudențială. Astfel, principiul supremației dreptului comunitar, afirmat anterior doar prin intermediul deciziilor Curții de Justiție a Comunităților Europene, își găsește consacarea în cadrul unei *Declarații*<sup>9</sup> anexate Tratatului: „...în conformitate cu jurisprudența constantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene, tratatele și legislația adoptată de Uniune pe baza tratatelor au prioritate în raport cu dreptul statelor membre, în condițiile prevăzute de jurisprudența menționată”.

#### **15. Clauza de retragere (art.50 din TUE)**

Până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, dreptul comunitar prevedea modalitățile prin care un stat poate adera la Uniune, însă nu și cele prin care ar putea decide să o părăsească. Ori, cum construcția europeană se dorește a fi de natură democratică, posibilitatea de a fi părăsită trebuie lăsată statelor participante, chiar dacă acest lucru nu s-a întâmplat încă la nivel de stat.

Tratatul de la Lisabona introduce o clauză de retragere voluntară, admițând astfel că statele membre au în orice moment posibilitatea de a se retrage din Uniune, „conform cu regulile lor constituționale”.

Statul care dorește să se retragă notifică intenția sa Consiliului European, iar în baza orientărilor Consiliului, Uniunea va negocia și încheia cu statul respectiv un acord care va stabili condițiile de retragere, ținând seama și de cadrul viitoarelor relații. TFUE prevede parcurgerea mai multor proceduri în acest sens.

Tratatele încetează să se aplice statului în cauză de la data intrării în vigoare a acordului de retragere sau, în absența unui astfel de acord, după doi ani de la notificarea menționată cu excepția cazului în care Consiliul European, în acord cu statul membru în cauză, hotărăște în unanimitate să proroge acest termen.

Membrul care reprezintă în cadrul Consiliului European și al Consiliului statul membru care se retrage nu participă nici la dezbaterile și nici la adoptarea deciziilor Consiliului European și ale Consiliului care

<sup>8</sup> - ex. art. 31 alin. (3) TUE (PESC), art. 81 alin. (3) TFUE (dreptul familiei), art. 82 alin. (2) lit. d), 83 alin. 1(), 86 alin.

(4) TFUE (cooperare judiciară în materie penală).

<sup>9</sup> *Declarația nr.17 cu privire la supremație*

privesc statul în cauză.

Chiar și în urma retragerii, Tratatul oferă statului respectiv șansa de a reveni în Uniune, prin depunerea candidaturii și parcurgerea procedurilor specifice necesare (prevăzute de art.49 din TUE).

#### **4. Institutiile Uniunii Europene**

Tratatul de la Lisabona nu schimbă fundamental structura instituțională a Uniunii, care se va baza, în continuare, pe triumful Parlament, Consiliu, Comisie. Cu toate acestea, Tratatul introduce câteva elemente noi menite să amelioreze eficiența, coerența și transparența instituțiilor, astfel încât acestea să poată răspunde mai bine exigențelor cetățenilor europeni.

Numărul instituțiilor se ridică acum la șapte: *Parlamentul European, Consiliul European, Consiliul, Comisia Europeană, Curtea Europeană de Justiție, Banca Centrală Europeană și Curtea de Conturi*<sup>10</sup>. Fiecare instituție acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea, cooperând între ele în mod loial.

##### **1. Parlamentul European (art.14 din TUE)**

Potrivit Tratatului de la Lisabona, Parlamentul European îi reprezintă pe cetățenii Uniunii Europene.

Așa cum s-a menționat, Tratatul consolidează rolul Parlamentului European și implicit caracterul democratic al Uniunii, îndeosebi datorită extinderii procedurii co-deciziei (procedura decizională ordinară/comună)<sup>11</sup> la noi arii de competență Uniunii.

Prin urmare, Parlamentul European devine co-legislator în domenii precum imigrația ilegală, cooperarea judiciară în materie penală, cooperarea polițienească, fondurile structurale, transporturi, protecția datelor personale sau drepturile de proprietate intelectuală. Cele mai importante domenii sunt considerate securitatea energetică, precum și politicile comercială și agricolă comună.

De asemenea, Parlamentul capătă puterea de a se pronunța asupra proiectului de buget multianual al UE, dar și asupra bugetelor anuale.

Parlamentul European va avea de asemenea un rol sporit în:

- procedura de revizuire a tratatelor;
- desemnarea persoanelor pentru pozițiile decizionale importante ale UE;
- încheierea acordurilor internaționale în general<sup>12</sup> și îndeosebi încheierea acordurilor de asociere și a acelor acorduri care au implicații bugetare sau instituționale;
- procedura de delegare a competențelor de adoptare a actelor fără caracter legislativ de către Comisia Europeană<sup>13</sup>, în cadrul căreia Consiliul și Parlamentul European vor avea puteri egale în a decide modalitatea de control al delegării; de asemenea, aceste instituții stabilesc mecanismele de control, de către statele membre, a actelor de implementare a legislației europene (procedura de comitologie)<sup>14</sup>;
- adoptarea acțiunilor de combatere a discriminării<sup>15</sup> și de consolidare a drepturilor cetățenilor Uniunii<sup>16</sup> sunt condiționate de obținerea aprobării Parlamentului European;

Potrivit Tratatului de la Lisabona, numărul membrilor Parlamentului European se reduce de la 785 la 750, plus Președintele. Distribuția locurilor se face conform principiului „proporționalității degresive”, stabilindu-se un prag minim de 6 reprezentanți și unul maxim de 96 reprezentanți/stat membru. Consiliul European va avea competența de a decide asupra modificării componenței Parlamentului, prin vot unanim și după consultarea acestuia.

Prin derogare, în perioada 2009-2014, Parlamentul European are 754 de europarlamentari.

<sup>10</sup> Art.13 alin.(1) din TUE;

<sup>11</sup> art. 294 din TFUE;

<sup>12</sup> art. 218 alin.(6) TFUE;

<sup>13</sup> Art. 290 din TFUE

<sup>14</sup> Art. 291 din TFUE

<sup>15</sup> art. 19 TFUE

<sup>16</sup> art. 25 TFUE

România își păstrează numărul de 33 parlamentari europeni alocat conform prevederilor Tratatului de la Nisa, până la alegerile europene din 2014, când numărul reprezentanților în Parlamentul European aleși pe teritoriul României va fi cel prevăzut de decizia Consiliului European, adoptată în temeiul art. 2 din Protocolul privind dispozițiile tranzitorii, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană, la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și la Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice.

## **2. Consiliul European (art.15 din TUE)**

Prin Tratatul de la Lisabona, se confirmă pentru Consiliul European apartenența la sistemul instituțional european. În același timp, prin tratat este definită și misiunea noii instituții, în sensul că aceasta „oferă Uniunii impulsurile necesare dezvoltării acesteia și îi definește orientările și prioritățile politice generale”. Consiliul European nu exercită funcții legislative.

O noutate importantă în ceea ce privește Consiliul European este aceea că, prin Tratatul de la Lisabona, se conturează o reglementare a modului de funcționare a acestei instituții. Până la Lisabona, funcționarea Consiliului European era stabilită pe baza normelor cutumiare, apărute și consolidate în timp.

Potrivit Tratatului, Consiliul European este compus din șefii de stat sau de guvern ai statelor membre, precum și din președintele său<sup>17</sup> și președintele Comisiei. Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate<sup>18</sup> participă la lucrările Consiliului European.

Consiliul European se întrunește de două ori pe semestru la convocarea președintelui său. Atunci când ordinea de zi o impune, fiecare membru al Consiliului European poate decide să fie asistat de un ministru și, în ceea ce îl privește pe președintele Comisiei, de un membru al Comisiei. Atunci când situația o impune, președintele convoacă o reuniune extraordinară a Consiliului European.

Consiliul European se pronunță prin consens, cu excepția cazului în care prin tratate se dispune altfel.

Deciziile Consiliului European referitoare la interesele și obiectivele strategice ale Uniunii privesc politica externă și de securitate comună, precum și celelalte domenii ale acțiunii sale externe, relațiile cu o țară sau regiune, ori pot aborda o anumită tematică. Acestea precizează durata lor și mijloacele care urmează a fi puse la dispoziție de Uniune și de statele membre.<sup>19</sup>

## **3. Consiliul (art.16 din TUE)**

Cunoscut mai mult sub denumirea de „Consiliul Uniunii Europene”, această instituție este formată din reprezentanții guvernelor statelor membre.

Inovația adusă Consiliului este reprezentată de modul de desfășurare a procesului decizional, în sensul introducerii votului cu majoritate calificată, ca regulă generală<sup>20</sup>.

Prin derogare de la art.16 alin.(4) din TUE, începând cu 1 ianuarie 2014 și sub rezerva dispozițiilor stabilite prin *Protocolul privind dispozițiile tranzitorii*, în cazul în care Consiliul nu hotărăște la propunerea Comisiei sau a Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, majoritatea calificată se definește ca fiind egală cu cel puțin 72% din membrii Consiliului, reprezentând statele participante, care reunesc cel puțin 65% din populația Uniunii.

Începând cu 1 noiembrie 2014 și sub rezerva dispozițiilor stabilite prin *Protocolul privind dispozițiile tranzitorii*, în cazul în care, în temeiul tratatelor, nu toți membrii Consiliului participă la vot, majoritatea calificată se definește ca fiind egală cu cel puțin 55 % din membrii Consiliului, cuprinzând cel puțin cincisprezece dintre aceștia și reprezentând state membre care întrunesc cel puțin 65 % din populația Uniunii.

Minoritatea de blocaj trebuie să cuprindă cel puțin patru membri ai Consiliului, care reprezintă mai mult de 35% din populația statelor participante, plus un membru, în caz contrar se consideră a fi întrunită majoritatea calificată (*Compromisul Ioannina*)<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> A se vedea *supra*, Secțiunea 3 pct.2

<sup>18</sup> Are și calitatea de vicepreședinte al Comisiei Europene

<sup>19</sup> Art.22 din TUE

<sup>20</sup> A se vedea *supra*, Secțiunea 3 pct.8

<sup>21</sup> Art.16 alin.(4) din TUE, art.238 alin.(3) din TFUE;

Trecerea la majoritate calificată privește atât domenii tehnice, cât și anumite subiecte aparținând unor domenii foarte sensibile, precum controlul frontierelor, azilul sau migrația. Alte domenii importante în care Tratatul stabilește regula majorității calificate sunt: dreptul de stabilire; transporturile; politica spațială; energie; sport; turism; protecție civilă; cooperarea structurată permanentă în domeniul apărării. Numeroase domenii rămân totuși guvernate de regula unanimității. Este vorba îndeosebi de: fiscalitate, măsurile de armonizare în domeniul securității sociale și al protecției sociale, procedura de revizuire a tratatelor, precum și cea mai mare parte a politicii externe și de securitate comune.

Tratatul de la Lisabona amendează și structura formațiunilor Consiliului, în sensul separării fostului Consiliu pentru Afaceri Generale și Relații Externe (CAGRE) în două formațiuni distincte: *Consiliul pentru Afaceri Generale* (cu rol de orientare și coordonare a celorlalte formațiuni) și *Consiliul pentru Afaceri Externe* (prezidat de Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate).<sup>22</sup>

Locul central în cadrul diferitelor formațiuni ale Consiliului este oferit Consiliului pentru Afaceri Generale, acesta asigurând coerența lucrărilor diferitelor formațiuni, pregătind reuniunile Consiliului European și urmărind aducerea la îndeplinire a măsurilor adoptate, în colaborare cu președintele Consiliului European și cu Comisia.

Totodată în cadrul Consiliului, funcționează *Serviciul pentru Acțiunea Externă a Uniunii*, care acționează în sprijinul Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate.. Acest serviciu lucrează în colaborare cu serviciile diplomatice ale statelor membre și este format din funcționarii serviciilor competente ale Secretariatului General al Consiliului precum și din personalul detașat al serviciilor diplomatice naționale.

Tratatul de la Lisabona aduce și o restructurare a sistemului de exercitare a președinției Consiliului<sup>23</sup>. Practica rotației semestriale este menținută, elementul de noutate fiind acela că un grup de trei state membre va putea asigura, în comun, pe o perioadă de 18 luni, îndeplinirea unor funcții ale președinției.<sup>24</sup>

#### **4. Comisia Europeană (art.17 din TUE)**

Tratatul de la Lisabona extinde inițiativa legislativă a Comisiei și în ceea ce privește spațiul de libertate, securitate și justiție (fostul pilon III - cooperarea polițienească și judiciară în materie penală, inclus în politicile Uniunii).

Potrivit Tratatului, începând cu 1 noiembrie 2014, Comisia este compusă dintr-un număr de membri, incluzând președintele și Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, care reprezintă două treimi din numărul statelor membre, atât timp cât Consiliul European nu decide modificarea acestui număr, hotărând în unanimitate<sup>25</sup>.

Membrii Comisiei sunt aleși dintre resortisanții statelor membre în conformitate cu un sistem de rotație strict egal între statele membre care să reflecte diversitatea demografică și geografică a tuturor statelor membre. Potrivit acestui sistem<sup>26</sup>, membrii Comisiei sunt aleși printr-un sistem de rotație, stabilit în unanimitate de către Consiliul European, iar diferența dintre numărul total de mandate deținute de resortisanții a două state membre date nu poate fi niciodată mai mare de unu.

Practic, la fiecare al treilea mandat (15 ani) oricare stat membru nu va avea reprezentant în Comisie timp de un mandat (5 ani).<sup>27</sup>

Astfel, mandatul 2009-2014 va fi ultimul în care fiecare stat membru va putea nominaliza câte un comisar.

<sup>22</sup> Art.16 alin.(6) din TUE;

<sup>23</sup> Art.16 alin.(9) din TUE;

<sup>24</sup> A se vedea *Declarația cu privire la articolul 16 alineatul (9) din Tratatul privind Uniunea Europeană referitor la decizia Consiliului European privind exercitarea președinției Consiliului*;

<sup>25</sup> Art.17 alin.(5) din TUE;

<sup>26</sup> Art.244 din TFUE;

<sup>27</sup> „The Treaty of Lisbon: an impact assesment” – House of Lords, Londra 2008;

Totodată, se modifică modalitatea de numire a președintelui Comisiei prin includerea unei condiții suplimentare: la desemnarea acestuia Consiliul European trebuie să ia în considerare rezultatele alegerilor Parlamentului European, și să efectueze consultările care se impun<sup>28</sup>, fiind, astfel, conferit un plus de democrație și legitimitate procesului de numire a președintelui Comisiei, similar desemnării premierului în statele membre.

### **5. Curtea de Justiție a Uniunii Europene (art.19 din TUE)**

Tratatul de la Lisabona aduce modificări în ceea ce privește organizarea și competențele Curții de Justiție a Uniunii Europene. Sistemul jurisdicțional al Uniunii, în ansamblu, se va numi *Curtea de Justiție a Uniunii Europene*, aceasta fiind compusă din trei instanțe: Curtea de Justiție, Tribunalul și Tribunalul Funcției Publice.

În ceea ce privește crearea de tribunale specializate, Tratatul de la Lisabona prevede că acestea urmează să fie înființate potrivit procedurii legislative ordinare (co-decizie cu majoritate calificată). Această procedură se aplică și în cazul unei cereri de modificare a Statutului Curții de Justiție a Uniunii Europene, aceasta fiind considerată „proiect de act legislativ”.

Statutul judecătorilor și avocaților generali, precum și regimul lingvistic al CJUE rămân supuse regulii unanimității.

În ceea ce privește avocații generali, Tratatul de la Lisabona prevede posibilitatea de a majora numărul acestora de la 8 la 11, la solicitarea CJUE<sup>29</sup>.

*Competența* CJUE acoperă dreptul Uniunii Europene, cu excepția cazului în care Tratatul prevăd contrariul.

Astfel, CJUE dobândește competență preliminară generală în domeniul spațiului de libertate, securitate și justiție, în urma dispariției pilonilor și a eliminării, prin Tratatul de la Lisabona, a dispozițiilor care prevedeau restrângeri ale competenței. Prin Tratatul de la Lisabona, domeniul poliției și justiției penale intră în dreptul comun și toate instanțele pot sesiza CJUE. O serie de dispoziții tranzitorii prevăd că această competență deplină nu va fi aplicabilă decât după cinci ani de la data intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona<sup>30</sup>.

Totodată CJUE se poate pronunța și asupra încălcării drepturilor prevăzute în Carta drepturilor fundamentale, întrucât, prin efectul Tratatului de la Lisabona, aceasta intră în sistemul juridic al Uniunii.

CJUE nu se pronunță asupra cauzelor privind Politica externă și de securitate comună (PESC)<sup>31</sup>, cu excepția a două cazuri:

- Curtea este competentă să controleze delimitarea dintre competențele Uniunii și PESC, a cărei punere în aplicare nu trebuie să aducă atingere exercitării competențelor Uniunii și atribuțiilor instituțiilor în vederea exercitării competențelor exclusive și partajate ale Uniunii;
- Curtea este competentă să se pronunțe în ceea ce privește acțiunile în anulare îndreptate împotriva deciziilor care prevăd măsuri restrictive împotriva persoanelor fizice sau juridice adoptate de Consiliu, de exemplu, în cadrul luptei împotriva terorismului (înghețarea fondurilor).

Tratatul de la Lisabona reduce strictetea condițiilor de admisibilitate a *acțiunilor formulate de particulari* (persoane fizice sau juridice) împotriva deciziilor instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii. Particularii pot formula acțiuni împotriva unui act normativ dacă îi privește direct și dacă nu presupune măsuri de executare. Prin urmare, particularii nu mai au obligația de a demonstra că actul respectiv îi privește în mod individual.<sup>32</sup>

În cadrul *controlului respectării principiului subsidiarității*, CJUE poate fi sesizată de un stat membru cu o acțiune în anularea unui act legislativ pentru încălcarea principiului subsidiarității, act emis de un parlament național sau de una din camerele unui astfel de parlament.

<sup>28</sup> Art. 17 alin.(7) TUE;

<sup>29</sup> A se vedea *Declarația nr. 38 cu privire la articolul 252 TFUE din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene referitor la numărul de avocați generali ai Curții de Justiție*.

<sup>30</sup> A se vedea Protocolul nr. 36 privind dispozițiile tranzitorii

<sup>31</sup> Art.275 din TFUE

<sup>32</sup> Art. 263 din TFUE.

Tratatul de la Lisabona accelerează, în plus, *mecanismul sancțiunilor pecuniare*<sup>33</sup> (sumă forfetară și/sau penalitate cu titlu cominatoriu) în cazul neexecutării unei hotărâri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Astfel, CJUE poate să aplice, chiar de la prima hotărâre de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, sancțiuni pecuniare în cazul în care nu sunt comunicate Comisiei măsurile naționale de transpunere a unei directive.

#### **6. Banca Centrală Europeană (art.282 și 283 din TFUE)**

Tratatul de la Lisabona conferă statutul de instituție comunitară acestui organism, precum și puteri sporite de a adopta măsuri privind aspecte internaționale legate de uniunea monetară.

Banca Centrală Europeană este responsabilă, printre altele, pentru definirea și aplicarea politicii monetare a statelor membre care au adoptat moneda euro (state ce aparțin așadar zonei euro). Astfel, aceasta are dreptul exclusiv de autorizare a emiterii de bancnote în zona euro.

#### **7. Curtea de Conturi (art.285 și urm. din TFUE)**

Modificarea adusă Curții de Conturi prin Tratatul de la Lisabona privește accentuarea independenței membrilor săi, care acționează în interesul general al Uniunii.

### **5. Competențele Uniunii Europene**

Așa cum s-a menționat<sup>34</sup>, Tratatul de la Lisabona clarifică tipurile de competențe ale Uniunii, stabilind în mod expres caracterul acestora (exclusive, partajate și de sprijin) și prevăzând și o listă a domeniilor care fac obiectul competențelor<sup>35</sup>.

Totodată, Tratatul de la Lisabona precizează faptul că întinderea și condițiile exercitării competențelor Uniunii sunt stabilite prin dispozițiile tratatelor referitoare la fiecare domeniu.

Potrivit art.2 din TFUE sunt definite trei categorii de competențe:

- Competențe *exclusive*;
- Competențe *partajate*;
- Competențe de *susținere, coordonare sau completare*.

**Competențele exclusive** sunt cele atribuite prin tratate Uniunii într-un domeniu determinat, asupra căruia numai aceasta poate legifera, statele membre putând să facă acest lucru numai în cazul în care sunt abilitate de Uniune sau pentru punerea în aplicare a actelor Uniunii.

Competențele exclusive ale Uniunii Europene se exercită în cinci domenii<sup>36</sup>:

- uniunea vamală;
- regulile de concurență necesare pentru funcționarea pieței interne a UE;
- politica monetară (doar față de țările care au adoptat moneda comună „euro”);
- conservarea resurselor piscicole în cadrul politicii comune de pescuit;
- politica comercială comună.

De asemenea, încheierea unor acorduri internaționale se numără la rândul ei printre competențele exclusive ale Uniunii, în trei situații:

- această încheiere este prevăzută de un act legislativ al Uniunii;
- este necesară pentru a permite Uniunii să își exercite competența internă;
- în măsura în care aceasta ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora.

**Competențele partajate (sau mixte)** presupun faptul că statele membre au dreptul să legifereze în condițiile în care Uniunea nu își exercită propria competență ori renunță la exercitarea acesteia

<sup>33</sup> Art.260 din TFUE

<sup>34</sup> A se vedea supra, Secțiunea 3, pct.9

<sup>35</sup> A se vedea Partea I, Titlul I din TFUE;

<sup>36</sup> Art.3 din TFUE;

competențe în favoarea statelor membre (un drept de legiferare secundar pentru statele membre). Exercițarea competenței partajate se face respectarea principiilor subsidiarității și proporționalității<sup>37</sup>, în sensul că Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar datorită dimensiunilor și efectelor acestei acțiuni, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii. De asemenea, atunci când Uniunea întreprinde acțiuni într-un anumit domeniu, sfera de aplicare a competenței este limitată la elementele vizate de acțiunile întreprinse, nu se extinde la întregul domeniu.<sup>38</sup>

Domeniile de competență partajată sunt cele mai numeroase<sup>39</sup>, Tratatul menționând următoarele domenii principale:

- piața internă;
- politica socială, pentru aspectele definite prin tratat;
- coeziunea economică, socială și teritorială;
- agricultura și pescuitul, cu excepția conservării resurselor biologice ale mării;
- mediul;
- protecția consumatorului;
- transporturile;
- rețelele transeuropene;
- energia;
- spațiul de libertate, securitate și justiție;
- obiectivele comune de securitate în materie de sănătate publică, pentru aspectele definite prin tratat;

Domeniul competențelor partajate este deschis, putând fi adăugate noi competențe pe lista respectivă, ori reduse, având în vedere dreptul statelor de a reduce competențele Uniunii<sup>40</sup>.

De asemenea, referitor la competențele partajate, Tratatul de la Lisabona instituie două cvasi-excepții<sup>41</sup> de la condiția legiferării statelor membre atunci când Uniunea nu își exercită ori renunță să își exercite competența (dreptul subsidiar de legiferare), permițând statelor membre să legifereze independent de Uniune, exercitându-și astfel propria competență, în domeniile:

- cercetării, dezvoltării tehnologice și spațiului;
- cooperării pentru dezvoltare și ajutor umanitar;

În aceste domenii, competența Uniunii de a legifera are mai mult un caracter de orientare și coordonare, statele membre beneficiind o marja mai mare de acțiune în ceea ce privește substanța legiferării, spre deosebire de domeniile menționate în art.4 alin.(2) din TFUE.

Există, de asemenea, domenii în care competența Uniunii se referă la *sprijinirea, coordonarea sau suplimentarea acțiunii statelor membre*<sup>42</sup>, fără ca acțiunea Uniunii să poată conduce la armonizarea reglementărilor naționale:

- protecția și îmbunătățirea sănătății umane;
- industrie;
- cultură;
- turism;
- educație, formare profesională, tineret și sport;
- protecție civilă;
- cooperare administrativă.

Acestor tipuri de competențe li se adaugă, ca politici separate și specifice, politica externă și de

<sup>37</sup> Art.5 din TUE;

<sup>38</sup> Protocolului privind exercitarea competențelor partajate;

<sup>39</sup> Art.4 din TFUE;

<sup>40</sup> Art.48 alin.(2) din TUE;

<sup>41</sup> Art.4 alin.(3) și (4) din TFUE;

<sup>42</sup> Art.6 din TFUE;

securitate comună (PESC) și coordonarea politicilor economice și de ocupare a forței de muncă. Uniunea Europeană va avea astfel un rol de coordonare a acțiunilor statelor membre în ceea ce privește:

- politicile economice;
- politicile de ocupare a forței de muncă;
- politicile sociale.

Ca un element de noutate, Tratatul de la Lisabona statuează principiul ca statele membre să își coordoneze politicile economice și de ocupare a forței de muncă, astfel cum au fost acestea definite de Uniune, prin exercitarea propriei competențe. Astfel, Uniunea poate adopta măsuri, în special prin definirea liniilor directoare/orientărilor generale ale acestor politici, și poate adopta inițiative pentru a asigura coordonarea politicilor sociale ale statelor membre (de ex., prin stabilirea unor mecanisme și rețele de cooperare în acest sens).

Pentru a evita stabilirea unui catalog prea rigid al competențelor Uniunii, Tratatul de la Lisabona prevede o procedură specifică<sup>43</sup>, care permite adecvarea competențelor Uniunii la obiectivele stabilite în Tratat. Astfel, Consiliul, hotărând în unanimitate, la propunerea Comisiei, poate adopta măsuri corespunzătoare în cazul în care o acțiune a Uniunii este necesară pentru a atinge unul dintre obiectivele tratatelor, iar atribuțiile necesare în acest sens nu sunt specificate. Consiliul acționează după aprobarea Parlamentului European, acesta fiind consultat în toate cazurile de derogare de la procedura legislativă ordinară. De asemenea, sunt instituite anumite proceduri specifice, care derogă de la procedura legislativă ordinară, când Consiliul decide în unanimitate, după consultarea Parlamentului European.<sup>44</sup>

## **6. Rolul parlamentelor naționale**

Prin adoptarea Tratatului de la Lisabona, pentru prima dată se acordă parlamentelor naționale un rol clar definit în afacerile europene, distinct de cel al guvernelor statelor membre, efectul acestei abordări fiind acela al unei mai mari reprezentativități a cetățenilor la nivelul procesului decizional european.

Prin prevederile Tratatului Lisabona operează un semnificativ transfer de putere către parlamentele naționale, prin implicarea pe care o permite acestora în procesul decizional comunitar (informare cu privire la proiectele legislative inițiate de Uniune sau asupra cererilor de aderare; creșterea gradului de implicare în aspecte privind spațiul de libertate, securitate și justiție, consolidarea rolului acestora în controlul subsidiarității), acest transfer reprezentând, astfel, o soluție pentru ameliorarea percepției privind deficitul democratic actual al Uniunii Europene.

Tratatul de la Lisabona aduce noutăți deosebite, în special în ceea ce privește controlul respectării principiilor proporționalității și subsidiarității<sup>45</sup>, potrivit cărora Uniunea nu întreprinde acțiuni (cu excepția domeniilor care țin exclusiv de competența sa), dacă acestea nu sunt mai eficiente decât acțiunile întreprinse la nivel național, regional sau local, iar nici una dintre acțiunile Uniunii nu trebuie să depășească nivelul care este necesar pentru realizarea obiectivelor Tratatului.

De asemenea, Tratatul de la Lisabona introduce noțiunea de *cooperare interparlamentară*<sup>46</sup>, organizată și promovată atât de Parlamentul European, cât și de parlamentele naționale.

Principalele elemente de evoluție pentru rolul parlamentelor naționale care dobândesc pentru prima dată un rol direct și imediat în procesul legislativ european, sunt următoarele:

### **1. Controlul subsidiarității și proporționalității**

<sup>43</sup> Reglementată de art. 352 din TFUE

<sup>44</sup> Exemple de astfel de proceduri: ex. art.21(3) TFUE (securitate socială și protecție socială, în cadrul dreptului de rezidență), art.64 și 65 TFUE (libera circulație a capitalurilor), art.77 (3) TFUE (exercitarea drepturilor electorale), art. 81 alin. (3) TFUE (dreptul familiei), art. 82 alin. (2) lit. d), 83 alin.(1), 86 alin. (4) TFUE (cooperare judiciară în materie penală)

<sup>45</sup> Protocolul nr.2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității;

<sup>46</sup> Protocolul nr.1 privind rolul Parlamentelor naționale în Uniunea Europeană.

Potrivit art.5 alin. 3 din TUE, instituțiile Uniunii aplică principiul subsidiarității, în conformitate cu *Protocolul nr. 2* anexat Tratatului de la Lisabona *privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității*, iar parlamentele naționale asigură respectarea acestui principiu potrivit procedurii stabilite în acest protocol.

Cu alte cuvinte, parlamentarii statelor membre dobândesc un instrument puternic de control pentru ca deciziile să fie luate cât mai aproape de cetățenii Europei, asigurându-se, astfel dimensiunea regională și locală ale acestora.

## **2. Contribuția parlamentelor naționale la procesul decizional european**

În cadrul art. 12 din TUE, sunt prevăzute *și alte componente esențiale ale contribuției „active”* a parlamentelor naționale la funcționarea optimă a Uniunii Europene.

Parlamentele naționale sunt implicate direct în procedurile de revizuire a tratatelor<sup>47</sup> în acest domeniu regăsindu-se și posibilitatea acestora de a exprima un drept de veto.

Pe baza informărilor și a notificărilor realizate de către instituțiile comunitare cu privire la proiectele de acte legislative ale Uniunii Europene, parlamentele naționale participă la procesul decizional comunitar, precum și la evaluarea implementării politicilor Uniunii.

Prin informarea, pe care o primesc asupra evaluărilor realizate de aceasta împreună cu statele membre asupra punerii în aplicare a politicilor Uniunii în cadrul spațiului de libertate, securitate și justiție (politica privind controlul la frontiere, dreptul de azil și imigrarea, cooperarea judiciară în materie civilă și penală și cooperarea polițienească), parlamentele naționale participă la mecanismele de evaluare a implementării politicilor comunitare în acest domeniu<sup>48</sup>, în special în scopul favorizării deplinei aplicări a principiului recunoașterii reciproce<sup>49</sup>.

Totodată, parlamentele naționale sunt informate și în legătură cu derularea lucrărilor comitetului permanent ce va fi creat în cadrul Consiliului, având scopul de a asigura promovarea și consolidarea cooperării operaționale în materie de securitate internă în cadrul Uniunii (între autoritățile competente din statele membre).

Mai mult, parlamentele naționale sunt implicate în controlul politic asupra Europol și în evaluarea activității Eurojust<sup>50</sup>.

Parlamentele naționale sunt informate și cu privire la cererile de aderare la UE, formulate potrivit art. 49 TUE.

În plus, prin participarea la cooperarea interparlamentară dintre parlamentele naționale și dintre acestea și Parlamentul European, este promovat schimbul de informații și de bune practici.

## **3. Protocolul nr. 1 și Protocolul nr. 2 la Tratat – prezentare succintă**

**Protocolul privind rolul parlamentelor naționale în Uniunea Europeană (Protocolul nr.1)** are drept scop “să încurajeze o participare sporită” a acestora la activitățile Uniunii Europene și să “consolideze capacitatea acestora de a-și exprima punctul de vedere asupra proiectelor de acte legislative ale Uniunii Europene, precum și asupra altor chestiuni care pot prezenta un interes deosebit pentru acestea”.

Simultan cu trimiterea la Parlamentul European și la Consiliu, documentele de consultare ale Comisiei, programul legislativ anual precum și orice alt instrument de programare legislativă sau de

<sup>47</sup> (art.48 TUE)

<sup>48</sup> Art.70 TFUE;

<sup>49</sup> Potrivit art.69 din Tratatul privind Funcționarea UE (TFEU), parlamentele naționale asigură, cu privire la propunerile și inițiativele legislative domeniul cooperării judiciare în materie penală și al cooperării polițienești, respectarea principiului subsidiarității, în conformitate cu prevederile Protocolului nr.2. Aceasta atribuție se regăsește și la art.12 TUE, potrivit căruia, prin examinarea proiectelor de acte legislative comunitare din perspectiva asigurării acestui principiu, parlamentele naționale contribuie la buna funcționare a UE.

<sup>50</sup> art. 88 și 85 din TUE

strategie politică vor fi comunicate de către Comisie parlamentelor naționale.

În ceea ce privește implicarea parlamentelor naționale, art.3 din Protocol prevede că acestea vor putea prezenta președintelui Parlamentului European, al Consiliului și respectiv al Comisiei, un aviz motivat privind conformitatea unui proiect de act legislativ cu principiul subsidiarității, în conformitate cu *Protocolul nr.2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității*. Potrivit acestui din urma protocol, instituțiile Uniunii țin seama de avizele motivate emise de parlamentele naționale.

Cooperarea interparlamentară, introdusă prin Protocol, are drept scop să promoveze schimbul de informații și schimbul celor mai bune practici între parlamentele naționale și Parlamentul European, să prezinte Parlamentului European, Consiliului și Comisiei orice contribuție pe care o consideră necesară, să organizeze conferințe interparlamentare pe teme specifice, în special pentru a dezbate chestiuni de politica externă și de securitate comună, inclusiv politica de securitate și de apărare comună. Cu toate acestea, contribuțiile conferințelor nu angajează parlamentele naționale și nu aduc atingere poziției acestora.

**Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității** (Protocolul nr. 2) introduce un mecanism de alertă timpurie, cunoscut ca „procedura cartonașului galben și a cartonașului portocaliu”, care permite parlamentelor naționale să examineze proiectele de acte legislative și să emită avize motivate cu privire la respectarea principiului subsidiarității. Acest mecanism conferă parlamentelor naționale un rol direct și imediat în cadrul procesului legislativ<sup>51</sup>.

Astfel, un parlament național poate, în termen de opt săptămâni de la prezentarea unei propuneri legislative, să emită un aviz motivat în care să precizeze argumentele pentru care acesta consideră că propunerea nu este conformă cu principiul subsidiarității.

Parlamentele naționale au drept de vot, fiecare dispunând de două voturi. În cazul unui sistem național bicameral, fiecare cameră dispune de un vot.

În cazul în care avizul motivat reprezintă cel puțin o treime din voturile atribuite parlamentelor naționale, instituția care a făcut propunerea trebuie să o revizuiască și să decidă apoi menținerea, modificarea sau retragerea acesteia. Această procedură a fost denumită „*procedura cartonașului galben*”, deoarece ea constrânge Comisia să își revizuiască propunerea, dar nu să o retragă.

În cazul în care, în cursul procedurii legislative, propunerea legislativă este contestată prin majoritatea simplă a voturilor atribuite parlamentelor naționale și în cazul în care Comisia decide să mențină totuși propunerea, se aplică o procedură specială.

Comisia va trebui să prezinte un aviz motivat, în care să explice în ce mod este respectat principiul subsidiarității. Avizul Comisiei este transmis, împreună cu avizele motivate ale parlamentelor naționale, forurilor legislative din cadrul Parlamentului European și al Consiliului.

Cele două instituții pot decide apoi (cu o majoritate de 55% dintre membrii Consiliului sau cu majoritatea voturilor exprimate în cadrul Parlamentului European) continuarea sau nu a procedurii legislative. Această procedură a fost denumită „*procedura cartonașului portocaliu*”, deoarece ea poate constrânge Comisia să retragă propunerea de act legislativ.

Astfel, parlamentele naționale exercită un control *ex ante*, prin competența de a supune la vot propunerile legislative transmise de Comisie din perspectiva respectării principiilor subsidiarității și al proporționalității și un control *ex-post*, prin sesizarea pe care o pot face statele membre în numele parlamentelor naționale la Curtea Europeană de Justiție, în cazul în care se constată că principiile subsidiarității și al proporționalității sunt încălcate.

#### **4. Consultarea Parlamentelor naționale în activarea clauzelor-pasarelă**

---

<sup>51</sup> De asemenea, potrivit art. 352 TFUE, Comisia Europeană atrage atenția parlamentelor naționale asupra propunerilor de măsuri pe care Consiliul, la propunerea Comisiei și după aprobarea Parlamentului European, le va adopta în cazul în care o acțiune a UE se dovedește necesară în cadrul politicilor definite în tratate, pentru a atinge unul dintre obiectivele menționate de tratate și pentru care acestea nu au prevăzut atribuții necesare în acest sens;

În ceea ce privește aplicarea prevederilor art.48 alin.(7) din TUE<sup>52</sup>, orice inițiativă a Consiliului European se transmite parlamentelor naționale, iar în cazul opoziției oricărui dintre acestea (notificată în termen de 6 luni de la transmiterea ei), decizia respectivă nu se adoptă.

În cadrul cooperării judiciare în materie civilă, potrivit art.81 din TFUE, un parlament al unui stat membru poate bloca o decizie a Consiliului care determină aspectele din dreptul familiei cu implicații transfrontaliere, notificând opoziția sa în termen de 6 luni de la transmiterea propunerii de decizie.

#### 5. Consolidarea legitimității democratice și a responsabilității la nivelul Uniunii Europene

În raport de toate aceste elemente de noutate aduse de Tratatul de la Lisabona, unele dintre ele decurgând din dezbaterile legate de viitorul Europei, care au avut loc cu ocazia elaborării Tratatului Constituțional (niciodată ratificat), se poate afirma că rolul parlamentelor naționale este crucial pentru creșterea legitimității democratice și a responsabilității la nivelul UE, iar pârghiile și instrumentele noi dobândite ca efect al intrării sale în vigoare sunt de natură să determine o participare fără precedent a legislativelor statelor membre la evoluțiile proceselor decizionale europene.

Din acest punct de vedere, întărirea poziției parlamentelor naționale are un efect evident și pe plan intern în statele membre, care constă în schimbările aduse mecanismelor instituționale și procedurale de natură să permită un răspuns activ al legislativelor acestor state.

Acesta vizează, pentru a da numai câteva exemple, reglementările interne prin care se asigură câte un vot pentru fiecare cameră a legislativelor bicamerale, în situația participării la procedurile controlului *ex ante* de subsidiaritate („cartonașul galben” sau „cartonașul portocaliu”) și la cele ale controlului *ex post* al respectării principiului subsidiarității prin crearea unui agent al parlamentului statului membru respectiv pentru reprezentarea la Curtea de Justiție a Uniunii Europene, la regulile noi privind abordarea problematicei europene, care să fie realizată periodic, chiar în sesiuni plene, la mecanismele detaliate de cooperare cu executivul în problematica afacerilor europene<sup>53</sup>.

Ca o concluzie, se poate afirma faptul că Tratatul de la Lisabona urmărește are ca obiectiv **creșterea legitimității democratice a acțiunilor Uniunii Europene**, destinat a se realiza prin mai multe direcții principale, respectiv prevederile substanțiale care au ca efect creșterea rolului Parlamentului European și a parlamentelor naționale, ambele constituite din reprezentanți aleși prin vot direct, reglementarea inițiativei legislative cetățenești, prin care este amplificată democrația participativă, și asigurarea caracterului obligatoriu al Cartei drepturilor fundamentale.

## 7. Politicile Uniunii Europene

La baza întregii construcții europene a stat voința statelor membre de a lucra împreună, pe baza unor interese comune. Aceasta a condus la convingerea că în unele domenii se pot obține rezultate mai bune la nivel european decât la nivel național. Astfel, s-a ajuns la politicile comune tuturor statelor membre, elaborate și adoptate la nivel comunitar, cu aplicabilitate pe întreg teritoriul Uniunii.

Totodată, politicile europene răspund unui principiu fundamental al construcției europene, acela al solidarității și coeziunii.

Prin intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, se introduc noi posibilități de acțiune la nivelul Uniunii în domenii de interes pentru cetățeni, precum: energie, siguranța cetățeanului, domeniul social, schimbările climatice, combaterea terorismului.

În opinia actorilor de decizie comunitari, soluția trecerii acestor domenii către nivelul comunitar este fundamentată pe faptul că, datorită creșterii importanței lor în ultimii ani, provocările cu care se

<sup>52</sup> Prin care a fost introdusă posibilitatea Consiliului European de a decide utilizarea votului cu majoritate calificată în domenii în care tratatele prevăd unanimitatea, precum și trecerea la procedura legislativă obișnuită, care să înlocuiască o procedură legislativă specială de adoptare a actelor legislative în Consiliu;

<sup>53</sup> Aceste schimbări au determinat chiar și revizuirii ale cadrului constituțional în anumite state membre (Germania, spre exemplu).

confruntă nu pot primi un răspuns adecvat decât printr-o acțiune concertată la nivel internațional.

Tratatul de la Lisabona nu aduce modificări substanțiale politicilor europene consacrate<sup>54</sup>, ci statuează rolul Parlamentului European ca și co-legislator alături de Consiliu, la propunerea Comisiei, în cadrul procesului decizional, în cursul procedurii legislative ordinare, dat fiind faptul că domeniile de acțiune ale politicilor comunitare presupun competența partajată.

Alte modificări aduse prin Tratat acestor politici se referă la precizarea unor termeni sau noțiuni, de natură să ducă la o mai mare claritate a textului<sup>55</sup>, accentuarea unor principii în domeniul social<sup>56</sup>, precum și introducerea unor dispoziții procedurale specifice<sup>57</sup>.

Tot în acest context se înscrie și consacrarea, în premieră, a noțiunii de „coeziune teritorială”<sup>58</sup>, în sensul dezvoltării echilibrate coerente și armonioase a teritoriului, sub aspectul activităților economice, sociale, al dotărilor, al accesibilității și al calității mediului, al existenței unor condiții de viață și de muncă echitabile pentru toți cetățenii, indiferent de locul în care se află, prin punerea în valoare a specificității fiecărei categorii de teritoriu, contribuind astfel la realizarea unei Europe prospere, durabile din punct de vedere economic, social și ecologic.

Principalele aspecte de noutate introduse de Tratatul de la Lisabona cu privire la politicile Uniunii privesc spațiul de libertate, securitate și justiție, energia și mediul – schimbările climatice.

De asemenea, Tratatul de la Lisabona introduce baze juridice pentru dezvoltarea și promovarea unor politici comunitare noi, precum cele privind, sportul, turismul, protecția civilă sau spațiul.

În cazul noilor politici europene a căror bază juridică este introdusă prin Tratat, este de remarcant faptul că noua competență comunitară în aceste domenii nu aduce atingere dreptului statelor membre de a legifera în conformitate cu propriile interese, neexistând, la nivel comunitar, obligația armonizării legislațiilor, competența Uniunii concretizându-se, cel puțin într-o primă fază, prin asumarea unui rol de coordonare și promovare a acțiunilor statelor membre.

### 1. Spațiul de libertate, securitate și justiție

Cea mai importantă modificare în domeniul politicilor europene o reprezintă, așa cum s-a menționat, dispariția pilonului III – Cooperarea polițienească și judiciară în materie penală (*dispozițiile Titlului V – „Spațiul de libertate, securitate și justiție” din TUE, Partea a treia – Politicile și acțiunile interne ale Uniunii*)

Astfel, Uniunea dezvoltă politici comune în materie de azil, imigrație și control al frontierelor exterioare, adoptă măsuri pentru prevenirea criminalității de mare amploare și pentru coordonarea și cooperarea între autoritățile polițienești și judiciare competente.

Tratatul de la Lisabona extinde procedura legislativă ordinară a co-deciziei și votul majorității calificate în Consiliu, cu excepția cazurilor când prevederi specifice stipulează altfel<sup>59</sup>. Prin efectul tratatului dispar instrumentele specifice pilonului II, respectiv deciziile-cadru, care vor fi înlocuite de directive<sup>60</sup>.

Totodată, actele adoptate cu privire la domeniul cooperării polițienești și a cooperării judiciare în materie penală, precum și cele care privesc cooperarea administrativă, se adoptă la propunerea Comisiei sau a unei părți din statele membre<sup>61</sup>, spre deosebire de prevederile anterioare, când acestea puteau fi inițiate de statele membre, fără a exista o condiție de grup.

De asemenea, așa cum s-a menționat, instrumentele adoptate în cadrul acestui domeniu vor face

<sup>54</sup> Pentru detalii, a se vedea [http://ec.europa.eu/policies/index\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/policies/index_ro.htm)

<sup>55</sup> A se vedea, de ex, prevederile referitoare la agricultură și pescuit, libera circulație a lucrătorilor, servicii, capitaluri, politica economică și monetară, fondul social european etc;

<sup>56</sup> de ex, recunoașterea rolului și autonomiei partenerilor sociali la nivelul Uniunii (art.152 TFUE);

<sup>57</sup> De ex, adoptarea de către Comisie a unor regulamente de exceptare pe categorii, în baza unor regulamente și directive deja adoptate de Consiliu, potrivit dispozițiilor în materie de concurență (politica în domeniul concurenței – art.105 TFUE)

<sup>58</sup> Art.3 din TUE, Protocolul privind coeziunea economică, socială și teritorială;

<sup>59</sup> A se vedea exemplele oferite *supra*, secțiunile 3 și 5;

<sup>60</sup> Art.83 alin.(2) din TFUE;

<sup>61</sup> Art.76 din TFUE;

controlul Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Totodată, Tratatul de la Lisabona menționează în mod expres principiul recunoașterii reciproce cu privire la cooperarea în materie penală<sup>62</sup>, confirmându-se, astfel, rolul esențial al acestui principiu în materie.

De asemenea, integrarea pilonului III în sfera legislației comunitare este combinată cu anumite proceduri de „*frânare de urgență*”<sup>63</sup>, care permit statelor membre să adreseze anumite probleme Consiliului European, atunci când sunt în joc interesele lor vitale în acest domeniu. În aceste cazuri, procesul decizional se suspendă și se facilitează cooperarea consolidată<sup>64</sup>.

Sunt prevăzute excepții pentru Regatul Unit și Irlanda (mecanismele de *opt-in/opt-out*) în protocoale specifice.

Tratatul de la Lisabona consolidează<sup>65</sup> Europol<sup>66</sup> și Eurojust<sup>67</sup>, pentru a putea răspunde într-un mod mai operativ și eficient actelor de criminalitate organizată, rețelelor de trafic de persoane sau infracțiunilor de spălare de bani, care aduc atingere unui interes comun care face obiectul unei politici a Uniunii.

În ceea ce privește Eurojust, prin Tratatul de la Lisabona se oferă un temei juridic expres pentru adoptarea legislației privind structura, funcționarea, domeniul de acțiune și atribuțiile Eurojust.

De asemenea, este prevăzută posibilitatea instituirii Parchetului European<sup>68</sup>, prin regulament, cu votul unanim al Consiliului și aprobarea Parlamentului European. În cazul în care nu se întrunește unanimitatea, se aplică regulile cooperării consolidate.

Tratatul de la Lisabona prevede posibilitatea stabilirii progresive a unui sistem integrat de gestiune a frontierelor externe ale Uniunii<sup>69</sup>, precum și a dezvoltării unei politici comune în domeniul dreptului de azil, al protecției subsidiare și al protecției temporare<sup>70</sup>, cu scopul de a oferi un statut corespunzător oricărui resortisant dintr-o țară terță care are nevoie de protecție internațională și de a asigura respectarea principiului nereturnării.

Un asemenea obiectiv este stabilit și în ceea ce privește o politică comună de imigrare o politică comună de imigrare<sup>71</sup>, al cărei scop este de a asigura, în toate etapele, gestionarea eficientă a fluxurilor de migrare, tratamentul echitabil al resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală în statele membre, precum și prevenirea imigrării ilegale și a traficului de persoane și combaterea susținută a acestora.

## 2. Energia

Sectorul energiei, direct legat de nivelul de trai și dezvoltare al populației, apare ca un pilon central în oricare din economiile lumii, deci, implicit și cea comunitară.

Tratatul de la Lisabona include pentru prima dată o secțiune specifică dedicată energiei, inaugurând astfel baza legală pentru acțiunea Uniunii în acest domeniu<sup>72</sup>. Tratatul acordă Uniunii competențe

<sup>62</sup> Art.67 alin.(3) și art.83 alin.(1) din TFUE

<sup>63</sup> Art.82 alin.(3) și 83 alin.(3) din TFUE;

<sup>64</sup> un număr de minim 9 state membre pot adopta măsura asupra căreia nu s-a putut ajunge la consens. Acestea trebuie să notifice Parlamentului European, Comisiei și Consiliului, în vederea considerării cooperării consolidate ca fiind autorizată în conformitate cu art. 20 alin.(2) TUE și art. 329 TFUE.

<sup>65</sup> Art.85 din TFUE;

<sup>66</sup> Europol - Oficiul de Poliție al Uniunii Europene, care gestionează informații din domeniul fenomenului infracțional. Obiectivul său este acela de a îmbunătăți eficacitatea și cooperarea autorităților competente din statele membre în ceea ce privește prevenirea și combaterea formelor grave de terorism și criminalitate internațională, respectând în același timp drepturile omului.

<sup>67</sup> Eurojust - un organism al Uniunii Europene, înființat în 2002, menit să promoveze și să amelioreze coordonarea investigațiilor și urmăririlor penale desfășurate de autoritățile judiciare competente din statele membre ale Uniunii Europene, atunci când acestea se confruntă cu forme grave de criminalitate organizată și transfrontalieră.

<sup>68</sup> Art.86 din TFUE;

<sup>69</sup> Art.77 alin.(1) lit.c) din TFUE;

<sup>70</sup> Art.78 din TFUE;

<sup>71</sup> Art.79 din TFUE;

<sup>72</sup> A se vedea TFUE, Titlul XXI - Energia din Partea a treia „Politicile și acțiunile interne ale Uniunii”

partajate cu statele membre în privința asigurării funcționării eficiente a pieței energiei, în special în ceea ce privește aprovizionarea cu energie a statelor membre, asigurarea resurselor energetice, identificarea și dezvoltarea de noi surse de energie și energii regenerabile. Totodată, politica Uniunii urmărește și promovarea interconectării rețelelor energetice.

Noile competențe comunitare în acest domeniu nu aduc atingere dreptului statelor membre de a stabili condițiile de exploatare a propriilor resurse energetice, de a alege diferite surse de energie și structurii generale a aprovizionării cu energie.

O altă noutate adusă de Tratat în acest domeniu este clauza de solidaritate cu acțiune și în domeniul energiei<sup>73</sup>, care presupune ca, în cazul în care un stat membru se confruntă cu dificultăți grave în aprovizionarea cu anumite produse, în special în acest domeniu, Uniunea poate adopta măsuri pentru remedierea acestei situații.

### 3. Politica de mediu – schimbări climatice

În legătură directă cu domeniul energiei se află protecția mediului înconjurător. Tratatul de la Lisabona recunoaște combaterea schimbărilor climatice ca fiind una dintre cele mai importante provocări la nivel global<sup>74</sup>, cărora Uniunea trebuie să le răspundă prin identificarea și promovarea pe plan internațional a unor măsuri destinate să le contracareze.

Astfel, combaterea schimbărilor climatice devine un obiectiv nou al politicii comunitare de mediu.

### 4. Sportul

Plecând de la caracterul specific și de la funcția socială și educativă a sportului<sup>75</sup>, Tratatul de la Lisabona deschide calea către o dimensiune europeană autentică în domeniul sportiv. Noile prevederi permit Uniunii Europene să sprijine, să coordoneze și să completeze acțiunile statelor membre, promovând imparțialitatea și transparența în ceea ce privește competițiile sportive și cooperarea dintre organismele sportive.

De asemenea, protejează integritatea fizică și morală a sportivilor, acordând o atenție deosebită tinerilor.

### 5. Turismul

Tratatul de la Lisabona creează o nouă bază juridică<sup>76</sup> dedicată în întregime turismului, menită să consolideze statutul Uniunii Europene ca principală destinație turistică a lumii.

Astfel, potrivit Tratatului, Uniunea completează acțiunea statelor membre în sectorul turismului, în special prin promovarea competitivității întreprinderilor Uniunii în acest sector. Acțiunile Uniunii au ca scop:

- încurajarea creării unui mediu favorabil dezvoltării întreprinderilor în acest sector;
- promovarea cooperării între statele membre, în special prin schimbul de bune practici;

### 6 Protecția civilă

Tratatul de la Lisabona își propune să faciliteze prevenirea, pe teritoriul Uniunii Europene, a dezastrelor naturale și a celor provocate de om, precum și protecția împotriva acestora.

Prin urmare, se creează cadrul juridic<sup>77</sup> care permite întărirea cooperării operaționale între statele membre pentru a spori eficacitatea sistemelor de prevenire a catastrofelor naturale sau provocate de om și de protecție împotriva acestora și sprijinirea acțiunilor derulate de statele membre în acest domeniu.

Întrucât încep să se simtă deja primele semne ale schimbărilor climatice, respectiv inundațiile și incendiile, cooperarea dintre statele membre este acum mai necesară ca niciodată.

<sup>73</sup> Art.122 din TFUE

<sup>74</sup> A se vedea TFUE, Titlul XX – Mediul din Partea a treia „Politicile și acțiunile interne ale Uniunii”

<sup>75</sup> A se vedea TFUE, Titlul XII – „Educația, formarea profesională, tineretul și sportul” din Partea a treia „Politicile și acțiunile interne ale Uniunii”;

<sup>76</sup> A se vedea TFUE, Titlul XXII – „Turismul” din Partea a treia „Politicile și acțiunile interne ale Uniunii”;

<sup>77</sup> A se vedea TFUE, Titlul XXIII – „Protecția civilă” din Partea a treia „Politicile și acțiunile interne ale Uniunii”;

## 7. Spațiul

Tratatul de la Lisabona plasează în centrul politicii de cercetare crearea unui Spațiu European de Cercetare care să permită libera circulație a cercetătorilor, a cunoștințelor științifice și a tehnologiei. Într-o perioadă în care apar noi actori mondiali interesați de elaborarea unor proiecte spațiale, Tratatul creează și o nouă bază juridică<sup>78</sup> pentru o politică spațială coerentă<sup>79</sup>, în scopul promovării progresului științific și tehnic, a competitivității industriale, precum și pentru punerea în aplicare a politicilor sale.. În acest scop, Uniunea poate promova inițiative comune, poate sprijini cercetarea și dezvoltarea tehnologică și poate coordona eforturile necesare explorării și exploatarei spațiului.

## 8. Uniunea Europeană și relațiile externe ale Uniunii

### 1. Politica Externă și de Securitate Comună

Competența Uniunii în materie de politică externă și de securitate comună (PESC) include toate domeniile politicii externe, precum și toate chestiunile referitoare la securitatea Uniunii, inclusiv la definirea treptată a unei politici de apărare comune care poate conduce la o apărare comună<sup>80</sup>.

Această politică se întemeiază de dezvoltarea solidarității politice reciproce a statelor membre, pe identificarea chestiunilor de interes general și pe realizarea unui grad din ce în ce mai mare de convergență a acțiunilor statelor membre.

Tratatul de la Lisabona aduce ca noutate, în ceea ce privește statele membre, stabilirea obligației acestora de a respecta acțiunea Uniunii în acest domeniu, ca un corolar al sprijinirii active și necondiționate a PESC.<sup>81</sup>

Astfel, statele membre se abțin de la orice acțiune contrară intereselor Uniunii sau care poate dăuna eficienței sale ca forță de coeziune în relațiile internaționale.

Un rol important în cadrul PESC îl vor deține cele două noi apariții de rang înalt din structura instituțională europeană, Președintele Consiliului European și Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate.<sup>82</sup>

Tratatul de la Lisabona prevede faptul că domeniul politicii externe și de securitate comună este supus unor reguli și proceduri speciale<sup>83</sup>. Acest domeniu rămâne supus metodei interguvernamentale de adoptare a deciziilor, cu vot în unanimitate, ca regulă generală.

Totuși, în anumite situații deciziile pot fi adoptate și cu majoritate calificată:

- în cazul în care adoptă o decizie care definește o acțiune sau o poziție a Uniunii, în temeiul unei decizii a Consiliului European privind interesele și obiectivele strategice ale Uniunii;
- în cazul în care adoptă o decizie privind o acțiune sau o poziție a Uniunii, la propunerea Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate prezentată în urma unei cereri exprese pe care Consiliul European i-a adresat-o din proprie inițiativă, sau la inițiativa Înalțului Reprezentant;
- în cazul în care adoptă orice decizie care pune în aplicare o decizie care definește o acțiune sau o poziție a Uniunii.
- în cazul în care numește un reprezentant special.

Tratatul de la Lisabona aduce noi reglementări privind extinderea numărului de misiuni<sup>84</sup>, în cadrul cărora Uniunea poate recurge la mijloace civile și militare, care pot contribui la combaterea

<sup>78</sup> A se vedea TFUE, Titlul XIX – „Cercetarea și dezvoltarea tehnologică și spațiul” din Partea a treia „Politicile și acțiunile interne ale Uniunii”;

<sup>79</sup> Art.189 din TFUE;

<sup>80</sup> Art.24 din TUE;

<sup>81</sup> Art.24 alin.(3) din TUE;

<sup>82</sup> A se vedea *supra*, secțiunea 3;

<sup>83</sup> Art.24 alin.(1) din TUE;

<sup>84</sup> A se vedea art.43 din TUE;

terorismului, inclusiv prin sprijinul acordat țărilor terțe în combaterea terorismului pe teritoriul acestora.

De asemenea, statele membre care întrunesc cele mai înalte capacități militare și care au subscris unor angajamente mai stricte în materie în vederea realizării celor mai solicitante misiuni stabilesc o cooperare structurată permanentă<sup>85</sup> în cadrul Uniunii.

Tratatul introduce, de asemenea, fondul inițial de gestionare a operațiilor și o îmbunătățire a capacităților cu sprijinul Agenției Europene pentru Apărare<sup>86</sup>

În premieră, Tratatul de la Lisabona introduce în acest domeniu o *clauză de apărare reciprocă*<sup>87</sup>, potrivit căreia, În cazul în care un stat membru ar face obiectul unei agresiuni armate pe teritoriul său, celelalte state membre sunt obligate să îi acorde ajutor și asistență prin toate mijloacele de care dispun, în conformitate cu articolul 51 din Carta Organizației Națiunilor Unite.

Această nu aduce atingere caracterului specific al politicii de securitate și apărare a anumitor state membre.

## 2. Acțiunea externă a Uniunii Europene

Tratatele, astfel cum au fost modificate prin Tratatul de la Lisabona, acordă spațiu larg acțiunii externe a Uniunii Europene<sup>88</sup>.

Potrivit Tratatului, demersurile Uniunii pe scena internațională se bazează pe valorile acesteia, așa cum au fost consacrate acestea de-a lungul timpului: democrația, statul de drept, universalitatea și indivizibilitatea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, respectarea demnității umane, principiile egalității și solidarității, precum și respectarea principiilor Cartei Organizației Națiunilor Unite și a dreptului internațional.

Uniunea depune toate eforturile pentru a dezvolta relații și a construi parteneriate cu țările terțe și cu organizațiile internaționale, regionale sau globale care împărtășesc principiile și valorile pe care se întemeiază aceasta, promovând soluții multilaterale pentru problemele comune, în special în cadrul Organizației Națiunilor Unite.

Uniunea asigură coerența între diferitele domenii ale acțiunii sale externe precum și între acestea și celelalte politici ale sale.

Consiliul și Comisia, asistate de Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, asigură această coerență și cooperează în acest scop.

## 3. Cooperarea cu țările terțe pentru dezvoltare și ajutorul umanitar

Promovându-și valorile și interesele pe plan internațional, Uniunea Europeană este cea mai mare putere comercială din lume și cel mai important furnizor de ajutor către țările în curs de dezvoltare.

Obiectivul principal al politicii Uniunii în acest domeniu îl reprezintă reducerea și, în cele din urmă, eradicarea sărăciei, precum și sprijinul și protecția populației din țările menționate pentru a face față nevoilor umanitare care apar în situații diferite.

Tratatul de la Lisabona oferă o bază juridică<sup>89</sup> acțiunilor Uniunii în ceea ce privește specifică pentru acordarea ajutorului umanitar și prevede posibilitatea înființării Corpului voluntar european de ajutor umanitar<sup>90</sup>.

Acțiunile de ajutor umanitar se desfășoară în conformitate cu principiile dreptului internațional și cu principiile imparțialității, neutralității și nediscriminării.

Potrivit Tratatului, acțiunile Uniunii și ale statelor membre se completează și se susțin reciproc.

\*\*

<sup>85</sup> Art.42 alin.(6), art.46 din TUE, Protocolul nr.10 privind cooperarea structurată permanentă stabilit prin art.42 din Tratatul privind Uniunea Europeană;

<sup>86</sup> Art.42 alin.(3), art.45 din TUE;

<sup>87</sup> Art.42 alin.(7) din TUE;

<sup>88</sup> dispozițiile Titlului V (articolele 21-46) din TUE și ale Părții a cincea (articolele 205-222) din TFUE;

<sup>89</sup> A se vedea TFUE, Titlul III – „Cooperarea cu țările terțe și ajutorul umanitar” din Partea a cincea „Acțiunea externă a Uniunii”

<sup>90</sup> Art.214 din TFUE;

*„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 (1992) care a introdus moneda unică și a stabilit prevederi timpurii pentru politica de securitate și apărare și pentru cooperarea polițienească și judiciară.*

*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”<sup>91</sup>.*

---

<sup>91</sup> 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.

### **Bibliografie selectivă:**

- Eduard Dragomir, Dan Niță – „Tratatul de la Lisabona”, Ed. Nomina Lex, 2009;
  - Cristian Bușoi – Ghid pentru Tratatul de la Lisabona
  - Andrew Duff - Ghidul Tratatului de la Lisabona
  - „The Treaty of Lisbon: an impact assesment” – House of Lords, Londra 2008;
  - „Glosar privind Tratatul de la Lisabona” - Institutul European din România, 2009
- 
- Tratatul de la Lisabona;
  - Versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene;
- 
- [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_ro.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_ro.htm)
  - <http://curia.europa.eu>
  - [www.dae.gov.ro](http://www.dae.gov.ro)
  - [www.mae.ro](http://www.mae.ro);