

Tratatul de la Lisabona. Puncte de reformă și aspecte privind drepturile omului

Acordul politic al Consiliului European privind „tratatul reformat”, semnat la 19 octombrie 2007 la Lisabona este un moment important în evoluția ordinii juridice europene. Se pune punct perioadei aflate sub „zodia” Tratatului stabilind o Constituție Europeană¹ și se renunță la redactarea textului în forma propusă de fostul proiect, fiind preferată metoda conferințelor interguvernamentale. Rezultă un text fundamentat pe structura tratatelor de la Roma² (1957) și Maastricht (1993), care numără peste 250 de pagini și aduce aproape de 300 de modificări. Condiția ratificării unanime este „sabiă lui Damocles” sub care statele membre trebuie să acționeze, iar recenta experiență a tratatului constituțional îndeamnă la păstrarea reperelor inițiale.

Principalele *puncte de reformă* ale Tratatului de la Lisabona se referă la modificări instituționale, modificări ale sistemului de vot, la introducerea unor noi politici comunitare, la reversibilitatea procesului de integrare, respectiv la posibilitatea retragerii statelor membre din Uniunea Europeană. De asemenea, tratatul consacră numeroase dispoziții protecției drepturilor omului.

I. Modificări instituționale

Tratatul de la Lisabona creează funcția de președinte al Consiliului European care va fi ales (de către cei 27 de lideri) pentru un mandat de doi ani și jumătate. Președintele Consiliului va reprezenta Uniunea pe plan internațional, va organiza *summit*-uri internaționale. De asemenea, poziția de Înalț Comisar va îmbina rolul actualului Înalț Reprezentant al UE pentru afaceri externe și politică de securitate și al Comisarului pentru relații externe. Înalțul Comisar va deține în același timp funcția de vicepreședinte al Comisiei Europene.

În ceea ce privește componența Comisiei Europene, începând cu anul 2014, numărul comisarilor va reprezenta două treimi din numărul statelor membre (și nu câte un comisar din fiecare stat ca în prezent).

¹ Proiectul tratatului constituțional a fost ratificat de 18 state membre (Germania, Austria, Bulgaria, Grecia, Ungaria, Italia, Lituania, România, Slovacia, Slovenia și Spania, Belgia, Cipru, Estonia, Finlanda, Letonia, Luxembourg, Malta), dar a fost respins prin referendum în 2005 de Franța și Olanda.

² Tratatul de la Roma instituind Comunitatea Europeană a fost amendat prin Tratatul de Fuziune din 1967, prin Actul Unic European din 1986, prin Tratatul de la Amsterdam din 1997 și prin cel de la Nisa din anul 2001.

În scopul adâncirii procesului de democratizare, singura instituție aleasă prin vot universal direct, Parlamentul European va beneficia de puteri sporite, decurgând din extinderea procedurii de co-decizie, din implicarea sa în procedura bugetară și din rolul pe care-l va deține în alegerea președintelui Comisiei Europene. Procedura de **co-decizie**, prin care Parlamentul va avea drepturi egale cu cele ale Consiliului, va acoperi, ca o „procedură legislativă ordinară”³, conform tratatului, 73 de domenii, printre care imigrația legală, cooperarea polițienească și judiciară în materie penală (mai ales armonizarea dreptului penal și recunoașterea reciprocă a hotărârilor). Intrarea în vigoare a tratatului va însemna astfel și restrângerea instrumentelor legislative comunitare la regulamente, directive, decizii sau recomandări (dispărând controversatele și criticile referitoare la decizii-cadru, poziții comune). Procedura bugetară va deveni o procedură specială, în cadrul căreia rolul Parlamentului va fi unul central. Acesta va putea decide adoptarea bugetului Uniunii Europene chiar în condiții de dezacord față de poziția Consiliului. În ce privește alegerea președintelui Comisiei, acesta va fi ales de către Parlamentul European ulterior desemnării de către Consiliu cu majoritate calificată. În prezent, această prerogativă aparține Consiliului care desemnează președintele Comisiei cu majoritate calificată, după aprobarea Parlamentului.

Numărul membrilor Parlamentului European se va reduce de la 785, câți numără în prezent, la 751. Pe de altă parte, rolul parlamentelor naționale va crește semnificativ, ele fiind chemate să se pronunțe în mod direct asupra propunerilor legislative. O propunere respinsă de o treime din numărul parlamentelor naționale va fi retrimisă Comisiei. Parlamentele naționale vor avea, alături de Parlamentul European, rolul de a evalua activitatea desfășurată de Eurojust și Europol.

În plus, în domeniul libertății, securității și justiției, tratatul prevede obligația informării atât a Parlamentului European, cât și a parlamentelor naționale în legătură cu noile mecanisme de evaluare a aplicării lor de către state.

II. Sistemul de vot

Un nou sistem de vot, acela al „**dublei majorități calificate**” se preconizează a fi introdus de la 1 noiembrie 2014, aceasta însemnând că majoritatea calificată se va calcula avându-se în vedere atât statele, cât și populația UE. Dubla majoritate se va obține atunci când o decizie va fi adoptată cu votul a 55% din statele membre (adică măcar 15 state din cele 27), reprezentând cel puțin 65% din populația UE. Introducerea acestei reguli va avea drept consecință sublinierea rolului și importanței participării cetățenilor europeni la viața comunitară.

În același timp, procedura majorității calificate se va extinde la noi domenii, în special cele ținând de justiție și afaceri interne.

Prin Tratatul de la Lisabona statele membre își stabilesc noi obiective, ca de exemplu o politică energetică comună sau stabilirea de strategii în vederea reducerii efectelor încălzirii globale. La fel, în materie de securitate, întâlnim o „**clauză de solidaritate**” în

³ E. Best, The Lisbon Treaty: A Qualified Advance for EU Decision-Making and Governance, Eipascope Bulletin nr. 1/2008, European Institute of Public Administration, p. 9.

virtutea căreia Uniunea Europeană și statele membre vor acționa în comun în situații în care un stat membru va fi ținta unui atac terorist sau al unei catastrofe naturale ori provocate de om. Uniunea, în acest scop, poate mobiliza toate instrumentele de care dispune, inclusiv mijloacele militare pentru prevenirea unui atac terorist, protejarea populației civile împotriva unui asemenea atac etc.

III. Comunitarizarea pilonului JAI

După intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht, imaginea construcției europene a fost invariabil legată de cei trei piloni reprezentați de integrarea prin tratatele de bază, de cooperarea în domeniul politicii externe și de securitate comună (PESC) și de cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne (JAI). Chestiunile de interes comun asupra cărora, conform tratatului, statele membre trebuie să decidă sunt: politica de azil, regulile și controlul trecerii frontierelor externe, politica de imigrare (inclusiv condițiile de intrare, reședință în cadrul UE pentru naționali țărilor terțe), combaterea imigrării ilegale, a dependenței de droguri, a fraudei internaționale, cooperarea judiciară în domeniile civil și penal, cooperarea vamală, cooperarea polițienească în scopul combaterii terorismului, traficului internațional de droguri etc. Tratatul de la Amsterdam a înglobat, începând cu 1999, regulile Schengen în cadrul instituțional al UE și a trasat zona de libertate, securitate și justiție (ce include, după cum se știe, circulația persoanelor, controlul frontierelor externe, azilul, migrația, prevenirea și combaterea criminalității). A rezultat astfel un domeniu al Justiției și Afacerilor Interne împărțit între „comunitate” și „al Treilea Pilon”. Potrivit Tratatului de la Lisabona, domeniul PESC rămâne la nivelul relațiilor interguvernamentale, dar sfera JAI se „comunitarizează”. Coerența instituțională va fi asigurată prin preluarea prerogativelor potrivit sistemului comunitar. Parlamentul European, prin extinderea co-deciziei, va juca un rol important în acest domeniu. Inițiativa legislativă va aparține Comisiei Europene (mai puțin aspectele de cooperare în materie penală și administrativă, unde Comisia va partaja acest drept cu o pătrime din numărul statelor membre). Deciziile privind justiția și afacerile interne vor intra în sfera de competență a CJCE.

Rațiunea acestei schimbări este evidentă. Statele membre ale Uniunii Europene au ajuns, după 15 ani de aplicare a Tratatului de la Maastricht, la concluzia că interesele lor privind justiția și afacerile interne pot fi mai bine apărate în acest fel. Libertatea de mișcare în spațiul comunitar, diluarea frontierelor, lejeritatea cu care persoane și bunuri se deplasează constituie, desigur, avantaje imense, dar pot crea, în același timp, situații favorabile traficului de toate tipurile, criminalității trans-europene. Domeniul JAI avea o structură prea puțin articulată, risipită în interiorul a două tratate și constituind o sursă de confuzie. Spre deosebire de domeniul PESC unde metoda cooperării este evident mai potrivită, date fiind relațiile cu entități din afara Uniunii Europene, zona JAI este strâns legată de protecția pieței interne care este un produs al metodei comunitare, definită prin noțiunea de integrare.

Pe lângă aceste aspecte, câteva situații derogatorii sunt de natură a slăbi eficacitatea reformei propuse. Deși spațiul Schengen ce simbolizează unitatea statelor membre a fost un obiectiv realizat, dorința unor state de a rămâne departe de el pare bizară.

Danemarca rămâne să onoreze participarea la acordul Schengen „ca obligație de drept internațional” (de tip clasic și nu comunitar), iar Regatul Unit și Irlanda, prin rezerva lor creează **politica de opt-in-opt-out**. În virtutea celor indicate în protocoalele la Tratatul de la Lisabona, aceste state rămân în afara (*opt-out*) politicilor domeniului libertății, securității și justiției, dar își păstrează dreptul de a interveni (*opt-in*) în adoptarea măsurilor propuse sau de a adera la cele existente pentru a susține dezvoltarea *acquis*-ului comunitar. Poziția lor de neparticipare este acceptată, dar, în urma unei cereri exprese din partea lor de a se implica, este necesar acordul unanim al celorlalte state membre. Chiar dacă există niște pârgii prin care pot fi sancționate întârzierile produse de acest tip de cereri, posibilitatea tragerii la răspundere pentru împiedicarea aplicării măsurilor de dezvoltare sau chiar posibilitatea constrângerii (la nivelul Consiliului, care poate decide cu majoritatea calificată a statelor participante) poate afecta dezideratul de omogenitate la nivel european. Desigur, este prematur să apreciem care va fi practica după intrarea în vigoare a tratatului. Probabil, odată cu parcurgerea perioadei de tranziție lucrurile se vor clarifica.

IV. Protecția drepturilor omului

Chiar dacă o politică comunitară în materia drepturilor omului a fost practică de statele membre ale UE în mod constant, anterior și independent de modificarea tratatelor, în prezent, organizația dorește ranforsarea acestora.

Potrivit actualei redactări a art. 6 din Tratatul Uniunii Europene, **Cartei drepturilor fundamentale** i se va recunoaște o valoare juridică egală cu aceea a tratatelor (chiar dacă textul acesteia nu este inclus în Tratatul de la Lisabona așa cum era în proiectul tratatului constituțional). Carta va face parte din ceea ce numim dreptul comunitar „originar”.

Drepturile protejate de Cartă sunt incluse în capitole numite „demnitatea”, „libertatea”, „egalitatea”, „solidaritatea”, „cetățenia” și „justiția”. „Demnitatea” include respectul demnității umane, al dreptului la viață și integritate al persoanei, interzicerea torturii, pedepselor și tratamentelor și pedepselor degradante și inumane, interzicerea sclaviei și a muncii forțate. Dreptul persoanei la libertate și securitate, respectul dreptului la viață privată și de familie, al dreptului de a se căsători și de a întemeia o familie, dreptul la educație, dreptul la muncă, la proprietate, garantarea dreptului de azil și a protecției în cazul expulzării și extrădării, libertatea de gândire, conștiință și religie, dreptul la libertatea de exprimare și informare, dreptul la întrunire și asociere, libertatea artelor și științelor, dreptul la libertate profesională, dreptul de a desfășura o activitate comercială sunt drepturi „libertăți”. În capitolul referitor la egalitate întâlnim egalitatea în drepturi, dreptul la nediscriminare, respectul pentru diversitatea culturală, religioasă, lingvistică, respectul egalității dintre femei și bărbați, drepturile copilului, ale persoanelor în vârstă și ale persoanelor cu dizabilități. „Solidaritatea” include respectul dreptului angajaților la informare, la negociere și acțiune colectivă, dreptul la protecție în caz de concediere nejustificată, dreptul la condiții de muncă corecte și echitabile, interzicerea muncii copiilor și protecția tinerilor angajați în muncă, respectul dreptului la viața de familie și profesională, dreptul la sănătate, accesul la serviciile

de interes economic general, dreptul la protecția mediului, protecția consumatorului. „Cetățenia” se referă la dreptul de a alege și de a fi ales în Parlamentul European, dreptul la o bună administrare, dreptul de acces la documente, dreptul de a sesiza Ombudsman-ul European, dreptul de petiționare, libertatea de circulație și ședere, dreptul la protecție diplomatică și consulară.

În fine, „justiția” include dreptul la o cale de atac efectivă, dreptul la un proces echitabil, respectarea prezumției de nevinovăție, dreptul la apărare, respectul principiilor legalității și proporționalității infracțiunilor și pedepselor, dreptul de a nu fi judecat sau condamnat de două ori pentru aceeași infracțiune.

După cum lesne se observă, foarte multe drepturi corespund celor prevăzute de Convenția europeană a drepturilor omului. Pentru a asigura coerența necesară între Cartă și Convenție, înțelesul și domeniul de aplicare al acestor drepturi, inclusiv restrângerile admise, sunt identice cu cele prevăzute de Convenție. Rezultă faptul că, la stabilirea restrângerilor acestor drepturi, legislatorul trebuie să respecte aceleași norme privind restrângerile instituite de Convenție, fără a aduce atingere autonomiei dreptului Uniunii și CJCE.

O deosebire constă în faptul că limitările unor drepturi nu sunt prevăzute ca în Convenție pentru fiecare dintre drepturile asupra cărora operează, ci sunt incluse într-o dispoziție generală care trimite la jurisprudența CEDO, dar și la instituțiile comunitare și statele membre ale Uniunii ca principali destinatari ai acestor drepturi.

Când ne referim la Convenția europeană avem în vedere atât textul său inițial, cât și protocoalele sale. Înțelesul și domeniul de aplicare al drepturilor garantate sunt determinate nu doar de textul acestor instrumente, ci și de jurisprudența CEDO și a CJCE. În plus, se prevede că nivelul protecției asigurate de Cartă nu poate fi niciodată inferior celui garantat de Convenție. Carta recomandă, de asemenea, ca judecătorii naționali și jurisdicțiile europene să aibă în vedere, ca instrument de interpretare (fără forță juridică însă), „Explicațiile referitoare la Carta drepturilor fundamentale”⁴. Acestea trimit în câteva cazuri la jurisprudența CEDO în scopul de a defini sensul articolelor din Cartă. De pildă, în explicarea titlului II („libertățile”) art. 19 ce garantează protecția în caz de strămutare, expulzare sau extrădare se invocă hotărârea CEDO *Ahmed vs. Austria*⁵ și celebrul caz *Soering*⁶, iar în explicarea titlului VI cu privire la dreptul la un proces echitabil este reținută poziția CEDO din cauza *Airey*⁷, potrivit căreia protecția trebuie acordată și în cazul când absența persoanei ar face ineficientă garantarea accesului efectiv la justiție.

Sub aspectul drepturilor sociale, Carta este mai puțin elaborată decât Carta Socială Europeană. Ea distinge între drepturi subiective (interzicerea muncii copiilor) și principii ce se impun numai puterii normative naționale (dreptul la condiții de viață corespunzătoare, dreptul de acces la servicii de plasament⁸.

⁴ Oficial Journal of the European Union, C 303/17, decembrie 2007.

⁵ Hotărârea din 17 decembrie 1996, 1996-VI.

⁶ *Soering vs. Regatul Unit al Marii Britanii*, hotărârea din 7 iulie 1989, Seria A, nr. 161.

⁷ *Airey vs. Irlanda*, hotărârea din 6 februarie 1981 în *V. Berger*, Jurisprudența CEDO, 1998, p. 140.

⁸ *Catherine Haguenau-Moizard*, Gazette Européenne nr. 39, 128^e année, nr. 170, 171, p. 32.

Tratatul de la Lisabona accentuează dorința statelor membre ale UE de a augmenta protecția drepturilor fundamentale. În acest context, este important să subliniem și sporirea garanțiilor concepute în acest sens.

În primul rând, dacă vorbim despre garanții jurisdicționale, ne referim la CJCE care are competențe sporite. Din punct de vedere prejudicial, instanța va putea răspunde problemelor legate de vize, imigrație, azil sau alte politici decurgând din libera circulație a persoanelor, dar și celor legate de cooperarea polițienească și judiciară în materie penală. De asemenea, Curtea va putea decide asupra conformității actelor Consiliului European cu tratatele și va fi chemată să interpreteze și să valideze actele agențiilor și organelor uniunii.

În al doilea rând, putem aminti existența unor garanții nejurisdicționale. Astfel, exercițiul cetățenesc al inițiativei în materie de promovare sau protecție a drepturilor omului este un exemplu. Inițiativa cetățenească poate viza chiar identificarea unor lacune în domeniul drepturilor omului. Comisia Europeană va fi organul ce va putea da curs acestui tip de cereri. Chiar dacă acest drept este privit cu destule rezerve de către eurosceptici, invocându-se o posibilă contradicție între cetățeni și instituțiile europene (ca reprezentante ale drepturilor acelorași cetățeni), credem că nu poate fi decât benefic pentru exercițiul democratic și pentru dinamizarea procesului decizional european.

Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (și recunoașterea forței juridice a Cartei drepturilor fundamentale prin consacrarea unei valori convenționale egale celei din dreptul originar) va avea drept consecință aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului, procedură ce va influența raportul dintre Uniunea Europeană și Consiliul Europei. Spre deosebire de proiectul tratatului constituțional care cerea, pentru aderare, votul majorității calificate și nu impunea ratificarea, protocolul anexă la Tratatul de la Lisabona precizează că aderarea va păstra caracteristicile Uniunii și ale dreptului său și nu va afecta competențele, atribuțiile instituțiilor, garantând *status-quo*-ul statelor membre față de Convenția europeană (în ce privește derogările, rezervele acceptate etc.).

Unele probleme ar putea fi identificate în materia protecției drepturilor omului post aderare. Sub aspectul celerității, va fi inevitabilă o anumită întârziere, cerința epuizării căilor interne de recurs impusă de Convenția europeană urmând a fi precedată de decizia organelor Uniunii – prin recurs direct sau hotărâre prejudicială – de a sesiza CEDO. Judecătorii europeni supuși deciziilor CEDO vor avea rangul de judecători naționali, iar sarcina lor de a identifica aspectele de drept comun privind drepturile omului și cele ce țin de specificul național al statelor va fi una dificilă. Aplicarea Cartei, de către judecătorii comunitari, în conformitate cu jurisprudența CEDO, nu va atrage, probabil, un număr mare de cazuri spre CJCE, dar posibilitatea de a acționa împotriva Uniunii va spori, cu certitudine, numărul cererilor introduse la Curtea de la Strasbourg⁹.

O altă consecință este deja vizibilă la nivelul raportului dintre dreptul intern și cel comunitar. Este de notorietate faptul că în Regatul Unit al Marii Britanii și în Polonia Carta drepturilor fundamentale nu se va aplica în totalitate. Rezerva în a acorda drepturi suplimentare pentru angajați (în primul caz) și aceea de a deschide calea căsătorii-

⁹ Ibidem.

lor homosexuale (în cel de-al doilea) a stat, probabil, la baza acestei decizii. Protocolul nr. 7 la Tratatul de la Lisabona a fost adoptat în scopul clarificării poziției celor două state. Se prevede în acest text că nici judecătorii comunitari și nici judecătorii naționali nu pot declara o dispoziție de drept intern incompatibilă cu Carta, mai ales privitoare la drepturile sociale. Potrivit protocolului amintit, Carta se va aplica în cele două state membre dacă dreptul și practica internă recunosc aceleași drepturi, ceea ce complică sistemul de protecție și scade credibilitatea acestuia la nivelul statelor. Protecția drepturilor omului va depinde de Consiliul Europei, de Uniunea Europeană și de constituțiile naționale. Dacă la nivelul instanțelor celor două organizații riscul unor conflicte este redus, raportul dintre dreptul intern și cel internațional riscă să compromită ideea unității constituționale europene.

În fine, o altă observație care poate fi, indirect, legată de domeniul drepturilor omului se referă la criteriile ce vor fi impuse statelor în vederea aderării la Uniunea Europeană. Uniunea, se arată în tratat (art. 2) este fondată pe „valorile respectului demnității umane, ale libertății, democrației, egalității, statului de drept, respectului drepturilor omului, inclusiv al drepturilor persoanelor aparținând minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, non-discriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați”. Aceste „valori” sunt numite „principii” în redactarea Tratatului Uniunii Europene (art. 6). Formularea actuală nu este una fericită, câtă vreme valorile enumerate se cer împărtășite și nu respectate, ca principiile. Mai mult, o interpretare riguroasă¹⁰ ne poate conduce la ideea că non-discriminarea, toleranța, justiția, solidaritatea și egalitatea dintre femei și bărbați sunt caracteristici ale statelor membre. Desigur, aceste nuanțe nu pot avea o influență decisivă în procesul de evaluare a noilor state candidate la integrare, dar denotă o oarecare neglijență în redactarea tratatului.

V. Concluzii

Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona este preconizată pentru începutul anului 2009. În ciuda refuzului irlandez, statele membre ale Uniunii Europene nu sunt dispuse să abandoneze reforma asupra căreia au convenit. Dovadă este faptul că imediat după 12 iunie (dată care va rămâne în memoria colectivă ca dată a „nuului” irlandez), un număr de opt state membre ce nu ratificaseră încă tratatul au făcut declarații prin care confirmau continuarea procedurilor necesare în acest scop. S-au propus diferite scenarii pentru depășirea acestui impas, care însă resping categoric ideea de a renunța, dar și aceea de a recurge la renegocieri complete. Sunt acceptate ca posibile renegocierile bilaterale (ale unui nou tratat fundamentat pe textul semnat la Lisabona, dar care să integreze o parte din solicitările irlandeze – legate de fiscalitate și de componența Comisiei Europene), dar în acest caz va fi din nou necesar votul poporului irlandez. S-a invocat, de asemenea, procedura de revizuire prevăzută de Tratatul de la Nisa, pentru a înlocui unanimitatea cu votul majorității calificate pentru

¹⁰ *Olivier Dubos*, Les moyens du changement: à la recherche des temps futurs, Actualité du droit communautaire nr. 7/2008, p. 66.

anumite chestiuni sau punerea în operă pe calea procesului legislativ comunitar numai a unor reforme (privind președinția Consiliului European sau recunoașterea Cartei drepturilor fundamentale). În fine, se vorbește despre formula „Europa cu două viteze” (utilizată deja pentru zona euro și spațiul Schengen), care ar permite unor grupuri de state să opteze pentru cooperarea raforsată în cadrul UE. Devine astfel evident faptul că există voința politică necesară pentru depășirea crizei, cât și pentru continuarea construcției europene.