

Viitorul procesului constituțional în cadrul Uniunii Europene

Aurel CIOBANU-DORDEA¹

Perspectivile Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa

Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa (tratatul constituțional) va rămâne, foarte probabil, pentru totdeauna în stadiul de proiect. Deși ratificat într-un număr însemnat de state membre, inclusiv în câteva pe calea referendumului, faptul că a înregistrat o cădere răsunătoare în Franța și în Olanda, ca și perspectiva de a se confrunta cu același eșec cel puțin în Marea Britanie, fac ca perspectiva continuării ratificărilor și a salvării textului printr-o formulă miraculoasă să fie una utopică. Este greu de crezut că, inspirându-se din soluția daneză din 1992 sau din cea irlandeză din 2001, textului tratatului i-ar putea fi anexate protocoale sau – și mia puțin – declarații care să ofere ceva concret popoarelor francez și olandez pentru a le convinge să accepte textul. Este greu de crezut că, față de criticile neclare și contradictorii, adeseori fără nicio legătură cu textul tratatului și, de asemenea, adeseori privind agenda politică pur internă, ar putea fi „inventate” noi texte, coerente și raționale, care să salveze tratatul. Dacă există o primă lecție care poate fi desprinsă din această nefericită conjunctură, este că niciodată un text european nu ar (mai) trebui supus unui proces de ratificare conceput într-o logică națională în fiecare stat membru, mai ales atunci când ratificarea presupune un referendum. Un text european necesită o procedură de ratificare europeană în spirit, căci formal ratificările rămân, desigur, proceduri naționale. Aceasta înseamnă ca în legătură cu un text european să se desfășoare o dezbatere europeană, cu argumente – pro și contra – pertinente în raport cu textul și nu complet străine acestuia. Ceea ce s-a întâmplat în 2005, când – pe fondul slăbiciunii liderilor politici naționali – dezbaterea a fost încălecată de populiști dornici să-și creeze un profil politic național cu argumente în cel mai bun caz dubioase, nu trebuie să se mai replete, și asta nu pentru a amuți criticile sau vocea popoarelor, ci tocmai pentru a le permite să se exprime în mod relevant în legătură cu subiecte relevante.

O a doua posibilă lecție a ratării tratatului este legată de însăși oportunitatea referendumului ca procedură de manifestare a voinței cu privire la texte complexe și care sunt rezultatele unor compromisuri – în sensul neutru al cuvântului – laborioase. O asemenea afirmație nu pune nicidecum sub semnul întrebării înțelepciunea opiniilor publice. Puține state membre ale UE supun însă referendumului modificarea constituțiilor naționale. Asemenea constituții naționale reprezintă ele însele formule de compromis între diferite orientări și soluții. Cu atât mai mult un tratat cu ambiții constituționale pentru Europa unită constituie un compromis complex cu cât compromisul a fost, indiferent că e bine sau rău, soluția pentru înaintarea construcției europene până în prezent. Atâta timp cât un asemenea text îmbracă forma unui tratat, care necesită

¹ **Aurel CIOBANU-DORDEA** este lector universitar la Facultatea de Drept a Universității din București și, în prezent, lucrează pentru Serviciul Juridic al Consiliului Uniunii Europene. Anterior a fost agentul Guvernului României pentru Curtea Europeană a Drepturilor Omului, primul negociator-șef pentru aderarea României la Uniunea Europeană și a lucrat pentru Delegația Comisiei Europene la București

consimțământul *tuturor* statelor membre, compromisul va fi unul delicat și soluția asupra căreia toți pot cădea de acord va fi, adeseori, un mozaic. Din această cauză, referendumul nu este o soluție adecvată, pentru că presupune opțiuni simple – da sau nu – la probleme complexe.

Prin urmare, în sinteză: referendumul nu constituie o soluție adecvată în raport cu orice texte fundamentale ale Uniunii Europene; în cazul în care, ca urmare a sensibilității crescute a opiniei publice din statele membre, organizarea unui referendum nu va putea fi evitată pe viitor, atunci în mod obligatoriu trebuie exclusă organizarea de referendumuri naționale, după reguli și agende naționale, impunându-se organizarea unui referendum concomitent în toate statele membre (rămâne însă de văzut cum se va putea trece peste excepția germană, dar organizarea unui referendum la scara UE poate oferi o soluție).

Ce a „ucis” tratatul constituțional?

Ce învățăminte eventuale s-ar putea desprinde de aici? La drept vorbind, orice observator onest care rememorează dezbaterile purtate în statele membre în legătură cu acest text se va afla în imposibilitatea de a identifica vreo problemă serioasă de fond a textului care să poată fi blamată drept cauză a eșecului. Tratatul conținea, ca și altele înaintea sa, două mari categorii de dispoziții – dispoziții instituționale (și procedurale) și dispoziții privind politicile Uniunii. Dacă din punct de vedere instituțional au fost aduse noutăți importante, ele nu au făcut obiectul unor controverse, cvasi-unanimitatea comentatorilor căzând de acord cu privire la necesitatea lor și cu privire la conținutul acestora. Culmea ironiei este că argumentele care au doborât tratatul au fost legate de dispozițiile privind politicile Uniunii, care nu cuprindeau nicio inovație, ba chiar aproape nicio modificare în raport cu dispozițiile aflate actualmente în vigoare. Într-o asemenea situație, aproape caragialescă, reiese din nou că este cazul ca modificările să fie reduse la minimum necesar. Nu este necesară modificarea dispozițiilor de fond ale tratatelor, atât pentru că problema se va dovedi contencioasă între statele membre (factorii decizionali) și în ochii opiniei publice, cât și, mai ales, pentru că o asemenea modificare nu este vădit necesară. În etapa actuală, Uniunea nu are nevoie să se salveze „fugind înainte”, ci are nevoie de consolidarea realizărilor de până în prezent, care să convingă cetățenii europeni de valoarea adăugată pe care existența și funcționarea UE o reprezintă: când Pactul pentru stabilitate și creștere funcționează defectuos și este necesară „interpretarea” dispozițiilor acestuia, când nu toate statele nou intrate sunt apte să treacă la moneda unică într-un termen previzibil și când această monedă suferă de o anumită neîncredere, când spațiul de libertate, securitate și justiție nu este încă realmente funcțional, când nu toate noile state membre pot participa – din cauze endogene și exogene – la acordurile Schengen, când strategia de la Lisabona se vădește, pe măsură ce ne apropiem galopant de termenul-țintă, a fi o poveste fără final și fără rezultate.

Care este viitorul reformelor necesare Uniunii Europene?

Se pot trage concluzii – din perioada de reflecție în curs – cu privire la sensul în care lucrurile pot evolua pe fond, deci lăsând la o parte problema ratificării? Din păcate, nu, sau nu deocamdată. Perioada de reflecție a fost prelungită și nici măcar în aceste condiții nu este perceptibilă o convergență a punctelor de vedere ale statelor membre. De

fapt, cu excepția câtorva mari protagoniști, statele membre, liderii acestora, nici măcar nu au emis un punct de vedere, indiferent care ar fi acela. Contează acest lucru? Credem că da, deoarece – dacă tratatul constituțional a fost rezultatul unor compromisuri – atunci inexistența unor puncte de vedere clare și divergența celor puține existente arată că numitorul comun constituit de tratat se dezintegrează, sau s-a dezintegrat deja, cu o repeziune extraordinară. Prin trecerea timpului și pentru că lumea nu stă în loc, apar noi mize, vechile ținte se deplasează sau se modifică, factorii determinanți putând înregistra schimbări radicale. Dacă lucrurile stau așa, înseamnă că orice nou proces constituțional va trebui să o ia de la început. Aceasta ar fi și o abordare oportună în ochii opiniei publice (cel puțin din Franța și Olanda, dar nu numai), care nu trebuie să interpreteze renegocierea ca pe o încercare se a i se trece „pe sub nas” într-o formă cosmetizată un tratat care are manifeste probleme de legitimitate.

Prin urmare, este mai probabil și, îndeosebi, mai fezabil ca orice soluție să fie una *fundamental nouă* (care să nu pornească de la tratatul eșuat, ci de la necesitățile tratatelor în vigoare) și, totodată, una *minimalistă* (care să opereze numai modificările manifest sau demonstrabil necesare bunei funcționări a Uniunii și creșterii legitimității acesteia în ochii cetățenilor Uniunii). Dacă s-ar porni de la textul existent, s-ar importa, odată cu soluțiile, și deficitul de credibilitate. Dacă s-ar produce un nou text amplu și complex, negocierile ar deveni mai dificile și cu atât riscul de derapaj ar crește, ca să nu mai vorbim că un text complicat, cu subtilități care nu sunt evidente, ar spori dificultatea explicării și justificării sale de către liderii politici, adică scenariul ratării actualului tratat constituțional s-ar repeta.

Nu putem împărtăși nici soluția, poate naivă, de a lăsa orice modificări ale tratatelor acum în vigoare numai pe seama tratatelor de aderare, atât pentru că nu e clar când va fi încheiat un nou tratat de aderare, cât și pentru că, oricum, reforma instituțională ar trebui să premerge oricărei noi extinderi și să *funcționeze*, iar nu să fie operată concomitent cu o nouă extindere.

Agenda reformelor și România

Un nou tratat ar trebui, prin urmare, să se limiteze la modificări instituționale, în general la aspecte privind funcționalitatea Uniunii. Asemenea modificări ar trebui să corespundă obiectivelor strategice formulate de Consiliul European de la Laeken din 2001, care au rămas valabile, și care pot fi sintetizate în doi termen clari – *eficiență și legitimitate*.

Din ce perspectivă ar trebui să abordeze România această agendă? Credem că interesul fundamental al României este de a vedea Uniunea Europeană consolidată, și nu slăbită, în urma extinderilor sale succesive, ca gestionând mai bine diversitatea crescută de puncte de vedere și de interese, mai ales în situații critice, precum și de a vedea întărite mijloacele clasice prin intermediul cărora Uniunea a fost eficientă până acum, care sunt așadar deja validate. Acest interes are mai multe motivații. Într-o ordine care nu exprimă în mod necesar o judecată de valoare, am spune în primul rând că România a fost atrasă de bunăstarea prin eficiență a Uniunii, care s-a răsfrânt asupra statelor mai sărace nou intrate pe parcurs; eficiența și vitalitatea Uniunii trebuie deci menținute, pentru a menține bunăstarea, deși politicile redistributive ale Uniunii și-au schimbat întrucâtva vechea lor logică. În al doilea rând, nu este în interesul României ca, printr-o diversificare a

integrării în interiorul Uniunii, să se creeze fie cercuri concentrice, fie grupuri de interese care să o plaseze într-o poziție periferică și care să tulbure, de altfel, funcționarea Uniunii. În al treilea rând, și aici lucrurile trebuie luate așa cum sunt, marea majoritate a populației României, cea care susține integrarea sa europeană, nu o face atât din ignoranță, așa cum s-a afirmat sistematic de ani de zile. Susținerea este determinată mai ales de o neîncredere funciară în capacitatea elitelor românești, și îndeosebi a celor politice, de a gestiona în mod cinstit și eficient țara și interesele sale. Nu judecăm aici dacă judecata este corectă sau nu, sau care sunt motivele sale. Cert este că apartenența la Uniunea Europeană este văzută ca o garanție a ireversibilității reformelor politice și economice și ca o garanție a unei mai bune administrări a țării. Chiar dacă lucrurile sunt întrucâtva idealizate, există și o parte importantă de adevăr aici. Cert este însă că, în ciuda unei eredități încărcate, românii nu par a avea în prezent revelațiile și înfiorările subite pe care le joacă frumos unele națiuni intrate în UE în 2004 cu privire la riscurile de cotropire a suveranității naționale de către monstrul comunitar transnațional.

Mai mulți factori, imediați și profunzi, converg astfel în a produce această rezultantă a interesului fundamental conturat mai sus. Acest interes are o serie de consecințe, directe și indirecte, asupra atitudinii pe care România ar trebui să o exprime cu privire la diferite probleme instituționale – cooperarea aprofundată, metoda deschisă de coordonare, agenda reformei structurii instituționale, raporturile dintre instituțiile Uniunii – dar și privind politicile Uniunii – în materie de competitivitate, de fiscalitate, socială (deși, cum arătam mai sus, nu este oportun ca acestea din urmă să intre acum în discuție, cu o singură excepție, mai jos arătată). De asemenea, are consecințe și pentru atitudinea față de raporturile dintre Uniune și statele sale membre, față de legitimitatea Uniunii și necesitatea creșterii acesteia, față de transparența instituțiilor.

Câteva propuneri

În continuare sunt punctate elementele esențiale care s-ar impune, într-o analiză succintă, a fi reglementate în cazul renegocierii unui nou tratat.

Vom începe însă arătând că există o singură problemă de fond care merită luarea în dezbateră, și cu privire la care tratatul constituțional aducea o îmbunătățire. Este vorba de cooperarea polițienească și judiciară în materie penală. Soluția care se impune din considerente logice și practice, dar care nu va fi ușor de impus, ar fi aceea a aducerii complete a domeniului sub incidența metodei comunitare, adică a mecanismului comun de adoptare a actelor comunitare; procedura co-deciziei, care presupune și votul cu majoritate calificată în Consiliu, trebuie să se aplice în mod uniform cu privire la absolut toate aspectele reglementate în prezent de titlurile IV TCE și VI TUE. O asemenea soluție răspunde atât unor considerente de eficiență, pe care opoziții comunitarizării se fac că nu le văd, cât și preocupărilor legitime ale opiniei publice, care va putea vedea în această comunitarizare un răspuns la preocupările legitime privind securitatea personală, combaterea traficului de orice fel, imigrația ilegală ș.a..

Deși există comentatori care sugerează că ar trebui profitat de refacerea agendei reformei constituționale pentru a include și alte teme, legate de „buzzwords”-urile zilei, precum schimbările climatice, strategia de la Lisabona sau energia, suntem de părere că tratatele actuale oferă un cadru juridic suficient (inclusiv prin recurgerea la art. 308 TCE), suficiente instrumente pentru a permite progresul în aceste privințe sau în altele, și că

cea ce lipsește pentru ca asemenea teme să fie de succes este voința politică, iar nu temeiul juridic. Exemplul cel mai grăitor este chiar strategia de la Lisabona, emblemă a lipsei de rezultate care se acoperă cu hârtii în timp ce scadența termenului 2010 se apropie galopant. Nu numai că aceste teme sau altele nu au nevoie să își găsească o reglementare nouă în tratatele actuale, dar ar fi chiar dăunătoare legarea lor de agenda reală a reformelor, pentru că vor condiționa adoptarea oricărui text juridic și pentru că sunt subiecte contencioase, asupra cărora nu există o convergență a opiniilor pe fond. Asemenea subiecte ar fi o piatră de moară de gâtul oricărei noi încercări convenționale.

Din punct de vedere instituțional, ar trebui promovate toate elementele esențiale care contribuie în mod demonstrabil la raționalizarea Uniunii și la creșterea legitimității sale:

1. simplificarea cadrului juridic actual prin mai multe măsuri: contopirea TUE, TCE și TCEEA într-un singur instrument juridic prin câteva dispoziții simple, inclusiv renumerotarea articolelor; contopirea personalităților juridice și menținerea numai a UE cu personalitate juridică expres prevăzută; dispariția pilonilor, prin comunitarizarea completă – evocată mai sus – a justiției și afacerilor interne și trecerea la adoptarea actelor cu majoritate calificată; excepție ar face politica externă și de securitate comună, în privința căreia este realist să fie prevăzut un mecanism decizional specific;
2. raționalizarea funcționării Uniunii prin instituirea funcției de președinte al Uniunii cu un mandat determinat și cu atribuții corespunzătoare, care să îi permită atât gestionarea eficientă a agendei interne și înlăturarea deficiențelor sistemului actual al rotației, dar care să îl facă răspunzător atât în fața Consiliului (European), cât și a Parlamentului. Instituirea funcției de ministru de externe și a serviciului diplomatic al Uniunii, prin sistematizarea elementelor existente în prezent, cu condiția conceperii noului sistem într-un mod mai eficient și mai transparent decât formulele în vigoare. Linia de principiu pentru rezolvările de detaliu în privința ambelor funcții ar trebui să fie aceea a eficienței, în caz contrar fiind preferabil să se renunțe la ambiții care dau bine doar pe hârtie. Fiind vorba de două funcții de mare vizibilitate publică, eșecurile și limitele pe care le vor cunoaște deținătorii acestora vor fi identificate ca eșecuri și limite ale proiectului european, și asta nu numai de cetățenii Uniunii, dar și de partenerii externi ai Uniunii.
3. raționalizarea compunerii politice a Comisiei. În cazul în care discuțiile privind modificarea tratatelor constitutive se încheie înainte de 2009, atunci acesta va fi cadrul în care noua formulă impusă de Tratatul de la Nisa va fi convenită. Opțiunile care există sunt: (a) rotația perfectă, prin care statele membre se împart în grupuri pe criterii geografice, de mărime și, probabil, de putere economică, reprezentanți ai fiecăruia dintre grupuri trebuind să se regăsească periodic în componența Comisiei; (b) desemnarea aleatorie de către președintele Comisiei, căruia i-ar putea fi lăsată această libertate de către statele membre. Criticii rotației perfecte - în general din statele mari - afirmă că este inacceptabilă ipoteza în care statele mari, unele chiar fondatoare ale Comunităților, nu ar desemna un membru în cursul unui mandat, lăsând de pildă locul unui stat mic; critica păcătuiește prin faptul că percepe lucrurile

exact pe dos decât ar trebui să fie în realitate – un membru al Comisiei nu reprezintă statul al cărui cetățean este, Comisia nefiind un organ interguvernamental. Criticii desemnării aleatorii afirmă că într-un asemenea sistem, cetățenii anumitor state nu vor fi aproape sau chiar niciodată desemnați ca membri ai Comisiei; această critică are același inconvenient ca și prima. În realitate, găsirea unei soluții revoluționare care să schimbe soluția de compromis de azi depinde de starea democrației la nivelul Uniunii, adică de cât de mult Uniunea, și nu doar statele membre, s-a afirmat ca entitate politică democratică: există cu adevărat partide politice europene, dincolo de faptul că membrii PE aleși pe listele diferitelor partide naționale se reunesc în cadrul PE în grupuri politice transnaționale? există o opinie publică europeană, transnațională? ce interese transnaționale există cu adevărat în Europa, dincolo de formulele generale ale păcii și bunăstării (departe de noi gândul de a spune că acestea sunt lipsite de conținut)? ce dezbateri, ce și câte personalități pan-europene există, și câte personalități publice își adresează discursul dincolo de limitele societății căreia îi aparține? Aceste întrebări dau formă deficitului democratic important al Uniunii. Dacă nu putem răspunde afirmativ la acestea, dacă nu putem da exemple concrete, atunci este greu de imaginat o soluție novatoare, clar avantajoasă, la mecanismul de formare a Comisiei. În aceste condiții, a alege dintre cele două opțiuni pe cea mai bună, *pe baza virtuților sale*, este imposibil. Rămâne să alegem pe cea mai puțin vicioasă. Într-o asemenea perspectivă, defectul cel mai mare al rotației perfecte este că, presupunând stabilirea unei formule, el conduce la formarea unor grupuri, la oficializarea segmentării membrilor Uniunii. Este exact ceea ce nu trebuie să se întâmple în momentul de față, în care Uniunea are nevoie de unitate, nu de scindare. Rotația egalitară ar trebui, metaforic, jertfită pe acest altar. Ar trebui, prin urmare, susținută soluția (b), dar nu oricum, ci dând președintelui Comisiei libertatea de a-și alege colegii numai ca un pas către aprofundarea democrației la nivel european, pas încadrat într-un set de măsuri de creștere a democrației și transparenței la nivelul Uniunii, iar acest set ar trebui prevăzut expres în noul tratat.

4. ar face parte din acest program – și cu aceasta ne aflăm în plin teren al reformelor care urmăresc creșterea legitimității – legarea mai strânsă a partidelor politice europene de partidele politice naționale, modificarea agendei dezbaterilor publice ale Parlamentului European pentru a marca problemele importante ale Uniunii, instituționalizarea la nivel național, cel puțin în parlamente, a dezbaterilor pe problemele europene și, foarte important, stabilirea unor mecanisme naționale prin care partidele politice sunt informate cu privire la documentele, programele, obiectivele europene strategice pe termen lung și care influențează agenda politică și economică internă. Nu toate aceste acțiuni se pretează la consacrarea lor printr-o formulă specială inclusă în tratate, însă este indispensabil ca tratatele să cuprindă un cadru general destul de explicit care să permită asemenea acțiuni. Este, în orice caz, evident că între nivelul politic național și cel politic european legătura este insuficientă, întrebările de la punctul 3 fiind grăitoare. Această insuficiență a devenit critică în perioada actuală, când construcția europeană a avansat suficient de mult pentru ca deficitul de legitimitate să iasă în evidență. Tot aici merită menționată și utilitatea menținerii inițiativei cetățenești pentru promovarea unei propuneri de act legislativ, inițiativă pornind de la care instituțiile legislative ale Uniunii să acționeze.

Deși nu este foarte clar dacă practica de până la acest moment la nivelul statelor membre îndreptățește legarea unor mari așteptări de un asemenea drept de inițiativă, ne alăturăm corului uriaș de susținători al propunerii cu speranța că măsura va contribui la întărirea caracterului democratic al Uniunii.

5. menținerea mecanismului propus de tratatul constituțional pentru verificarea respectării principiului subsidiarității prin implicarea la un anumit nivel al procedurilor legislative a parlamentelor naționale, care să facă propria lor evaluare în această privință și care să fie astfel angajate moral și juridic în procesul de exercitare a competențelor comunitare. Și această problemă face parte din eforturile de creștere a legitimității Uniunii.
6. adoptarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și, ulterior, includerea acesteia în tratat au constituit un progres indiscutabil, consolidându-i statura de tratat constituțional. Un document complet cu valoare constituțională este unul care reglementează nu numai modul de exercitare a puterii politice în cadrul comunității, ci și raporturile care există între guvernați și guvernanți în legătură cu exercitarea acestei puteri. De aceea, în cazul celor mai multe constituții, protecția drepturilor fundamentale constituie o componentă indispensabilă. Carta nu codifică numai jurisprudența anterioară în materie a Curții de Justiție, dar absoarbe în cadrul comunitar atât Convenția europeană a drepturilor omului, cât și Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale. Pe această bază, o primă concluzie ar fi că menținerea Cartei constituie un indiscutabil pas înainte al tratatului constituțional și că ea trebuie menținută. Includerea Cartei în tratat/tratate a avut însă și are și criticii săi, puțini la număr, însă grei ca pondere. Aceștia ar putea relua atacul, legând din nou progresul în alte materii de excluderea acesteia. Nu doar adversarii, ci și unii dintre susținătorii Cartei propun conservarea acesteia într-un document anexat tratatului constituțional și care, eventual, ar putea fi modificat, pe viitor, printr-o procedură mai ușoară, pentru a permite adaptarea mai rapidă la împrejurările societăților europene contemporane. Deși credem că soluția perfectă este menținerea Cartei în cadrul tratatelor, ca titlu distinct sau ca protocol adițional, în cazul în care s-ar vădi necesară renunțarea la aceasta o soluție de compromis ar fi crearea în tratate a temeiului juridic pentru ratificarea de către Uniune a Convenției europene a drepturilor omului.
7. în încheiere, și câteva „caveat”-uri:
 - (a) în niciun caz nu ar trebui consacrată în noile dispoziții metoda deschisă de coordonare. Promovată prin Strategia de la Lisabona sub aparența că este mai puțin centralistă decât metoda comunitară, scoțând din joc Comisia, precum și cu subînțelesul că este o expresie nouă a subsidiarității, astăzi se poate spune despre ea, în cel mai bun caz, că a produs rezultate modeste, dacă nu cumva adevărul este că e un eșec în deplinul înțeles al cuvântului. Comparăția între două documente strategice adoptate în cadrul Comunităților în două momente istorice diferite – Raportul Cecchini din 1988 și Strategia de la Lisabona din 2000 – permit înțelegerea cauzelor pentru care, în timp ce primul a fost un succes, al doilea este un eșec. În timp ce obiectivele indicate de primul au fost atinse prin recurgerea la

- metoda comunitară, care nu scoate nicidecum din joc statele membre, cel de-al doilea se bazează pe metoda deschisă de coordonare, prin care lipsa de performanță economică și menținerea rigidităților structurale sunt acoperite cu mormane de hârtii. Este o iluzie să crezi că statele care nu sunt în măsură să întreprindă reformele necesare vor fi capabile să se autoflageleze în documentele de evaluare a căror elaborare face substanța metodei deschise de coordonare.
- (b) reforma tratatelor în vigoare va coincide nu numai cu reforma obligatorie a Comisiei (v. pct. 3), ci și cu reforma obligatorie a bugetului (v. doc. 15915/05, anexat la concluziile Consiliului European de la Bruxelles din 15-16 decembrie 2005). Dacă în primul caz asocierea subiectului cu reforma constituțională este inevitabilă (și face parte, într-adevăr, din subiectele-cheie), nu ar trebui ca al doilea subiect să fie legat de reforma constituțională, ci menținut separat, chiar și în situația în care s-ar dori reforma *procedurii* bugetare. Modul de finanțare și de cheltuire a bugetului este un subiect contencios, important, dar este de dorit ca acesta să nu facă parte din *package-deal*, adică să nu condiționeze alte reforme.