

## SISTEMUL POLITIC AL UE ÎN URMA TRATATULUI DE LA LISABONA

Cristina-Elena Rădulea-Zamfirescu

### **Abstract**

*Numeroase studii de specialitate au fost dedicate arhitecturii instituționale ale UE, în special cu privire la felul în care aceasta ar trebui construită. Tratatul de la Lisabona a părut să finalizeze pentru moment dezbaterile în jurul instituțiilor UE, însă nevoia continuă de reformă se regăsește încă pe agendele actorilor politici de la nivel național și european. În acest context, examinarea dimensiunii dinamicii sistemului politic al Uniunii este esențială în vederea continuării discuțiilor cu privire la cum ar trebui să arate Uniunea din punct de vedere instituțional, astfel încât să facă față în mod corespunzător tendințelor sale de adâncire și extindere. Astfel, lucrarea de față își propune să analizeze sistemul politic european înainte și după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, aplicând cadrul teoretic propus de Arend Lijphart, care clasifică sistemele politice în parlamentare și prezidențiale.*

### **Introducere**

”Europa, da, dar ce fel de Europă?” (Blair, 2000:31) este o întrebare care a marcat atât dezbaterile politice (Blair, 2000; Fischer, 2000; Amato, 2000; Vedrine, 2000) cât și pe cele teoretice (Lord, 1998; Meny, 2005; Naumescu, 2003; Sbragia, 2005) cu privire la viitorul Uniunii Europene. Într-adevăr, este o întrebare strâns legată de cum este și cum ar trebui să fie arhitectura instituțională a UE (Berglof *et al.* 2003; Magnette, 2005).

Lucrarea de față își propune să analizeze influențele instituționale exercitate de Tratatul de la Lisabona asupra sistemului politic al UE, adresând întrebarea dacă, după intrarea acestuia în vigoare, sistemul european s-a apropiat mai mult de parlamentarism sau de prezidențialism. Deși niciodată nu s-a ajuns la un consens cu privire la tipul de sistem politic al UE, prezentul demers – inițiat într-o lucrare anterioară (Rădulea, 2007) – își poate dovedi utilitatea în contextul mai larg al identificării arhitecturii instituționale optime, capabile să facă față cerințelor statelor membre, precum și celor două tendințe de adâncire și extindere. Astfel, lucrarea va oferi o

## THE EU POLITICAL SYSTEM AFTER THE TREATY OF LISBON

Cristina-Elena Rădulea-Zamfirescu

### **Abstract**

*Much research has been devoted to the institutional architecture of the European Union, especially dealing with how it should be built up. The Lisbon Treaty seemed to have stopped for the moment the debates around the EU's institutions, but continuous needs for reforms still fill the agendas of political actors at both the EU and the national levels. Within this context, examining the political system of the Union in its dynamical dimension is crucial for the further discussions about how the EU should look like, in order to better deal with its tendencies of deepening and enlargement. This is why this paper seeks to analyze the European polity both before and after the Treaty of Lisbon, by applying the theoretical framework provided by Arend Lijphart which classifies political systems in parliamentary and presidential ones.*

### **Introduction**

”Europe, yes, but what sort of Europe?” (Blair, 2000:31) is a question which has been marking the political (Blair, 2000; Fischer, 2000; Amato, 2000; Vedrine, 2000) and theoretical (Lord, 1998; Meny, 2005; Naumescu, 2003; Sbragia, 2005) debates around European Union's future. Indeed, it is a question related to how the EU institutional architecture is and should be (Berglof *et al.* 2003; Magnette, 2005).

This paper seeks to analyze the institutional influences that the Lisbon Treaty exerts on EU's political system, addressing the question of whether its provisions push the EU's system towards the parliamentarism or the presidentialism. Although there has never been reached a consensus on the type of the European polity, this paper – which has its starting point in a previous research (Rădulea, 2007) – might prove its utility in the larger context of identifying the optimal institutional architecture, able to deal with its members' requests and to face the two tendencies of deepening and enlargement. Therefore, the paper will briefly deal with the institutional framework prior to the Lisbon

examinare succintă a cadrului instituțional european anterior Tratatului, aplicând criteriile lui Lijphart (Lijphart, 2000) de clasificare a sistemelor politice în parlamentare și prezidențiale, urmând ca, în secțiunea a doua, să fie analizate modificările aduse noul text constituțional.

De asemenea, vom sublinia încă de la început faptul că lucrarea consideră UE drept un sistem politic veritabil (Lord 1998; Bromley, 2001; Deschouwer, 2000) – cu mențiunea că ea nu este un stat (Delanty, 2005: 127; Haseler, 2004: 86; Gilbert, 2005: 29) – , având în vedere propriul sistem instituțional și juridic, precum și existența cetățenilor europeni, care nu doar echivalează cu suma cetățenilor statelor membre, ci care dispun de capacitatea de a influența deciziile luate la nivelul Uniunii. În al doilea rând, subliniem că analiza sistemului european înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona se concentrează asupra pilonului comunitar, dat fiind faptul că acesta este singurul caz în care sistemul prezintă anumite trăsături caracteristice statului (Burgess, 2003: 71).

### **Secțiunea 1. Modelul teoretic al lui Arend Lijphart și Uniunea Europeană înainte de Tratatul de la Lisabona**

Rațiunea aplicării modelului teoretic propus de Lijphart rezidă în faptul că acesta oferă un set complex și bine definit de criterii identificate și în alte studii de specialitate, precum și în asumția potrivit căreia numărul și “greutatea” funcțiilor puterilor legislative și executive într-un sistem politic nu sunt suficiente pentru a îl considera parlamentar sau prezidențial.

În primul rând, vom nota faptul că, deși numeroase studii de specialitate (Bomberg and Stubb 2003: 14; Dobson and Weale 2003: 158; Sbragia 2005: 276) au respins ideea existenței unui guvern european, pilonul comunitar dispune totuși de o putere executivă (Fabbrini 2005: 5; Egeberg, 2002: 132; Naumescu 2003: 114) formată din Comisia Europeană (care are drept de inițiativă legislativă, implementează și gestionează politici și reprezintă Uniunea în

Treaty, applying Lijphart’s (Lijphart, 2000) criteria of classifying political systems, and then it will address the institutional changes brought by the 2007 Treaty.

However, it should be mentioned first that the paper does consider the EU as a political system in its own right (Lord 1998; Bromley, 2001; Deschouwer, 2000) – albeit not a real state (Delanty, 2005: 127; Haseler, 2004: 86; Gilbert, 2005: 29) – , given that it has an own institutional and legal system, as well as a its own citizens who are not merely the sum of its member states’ citizens but who have the capacity of influencing European decisions. Second, the analysis of the EU prior to the Lisbon Treaty focuses on its former Community pillar, since it was the only instance in which the polity had certain statehood features (Burgess, 2003: 71).

### **Section 1. Arend Lijphart’s Theoretical Framework and the EU prior to the Lisbon Treaty**

The reason of having applied Lijphart’s theoretical framework lies, on the one hand, in the fact that it provides a complex, well-defined set of criteria, considered in other political studies as well, and, on the other hand, on the assumption that counting and weighting the functions of its legislative and executive powers is not enough.

*First*, we will note that, although numerous field studies (Bomberg and Stubb 2003: 14; Dobson and Weale 2003: 158; Sbragia 2005: 276) have rejected the existence of a European government, the Community pillar has an executive power (Fabbrini 2005: 5; Egeberg, 2002: 132; Naumescu 2003: 114) consisting of the European Commission (which initiates legislation, implements and manages policies and externally represents the Union) and the EU Council (often being viewed as the most influential executive institution) (Bulmer and Wessels 1987: 8 *sqq.*; Hayes-Renshaw and Wallace 1997: 13), which adopts the general lines of Community actions, ensures the coordination of general economic policies, has decision power and confers the Commission the competence to execute the

exterior) și Consiliul UE ( adesea considerat drept instituția executivă cu cea mai mare influență) (Bulmer and Wessels 1987: 8 *sqq.*; Hayes-Renshaw and Wallace 1997: 13), care adoptă direcțiile generale de acțiune în cadrul primului pilon, asigură coordonarea politicilor generale economice, dispune de putere de decizie și conferă Comisiei competența de a executa normele adoptate. Pe de altă parte, Consiliul are de asemenea atribuția de reprezentare externă, *troika* în urma Tratatului de la Amsterdam fiind alcătuită din Comisarul pentru Afaceri Externe, Președintele Consiliului și Înaltul Reprezentant pentru PESC (Consiliul pentru Afaceri Generale 1996; Stubb *et al.* 2003: 153).

O atenție sporită o vom acorda în acest context Consiliului European, considerat în mod eronat în lucrarea inițială (Rădulea, 2007: 35 *sq.*), menționată în secțiunea introductivă, ca având atât atribuții executive, cât și legislative, asimilând la acel moment concluziile președinției actelor politice ale parlamentelor naționale. Însă, Tratatul UE așa cum a fost modificat de Tratatul de la Lisabona stipulează în mod clar, în art. 15, faptul că acesta nu exercită funcții legislative.

În al doilea rând, vom nota faptul că puterea legislativă în cadrul UE este formată atât din Parlamentul European ales direct (primele alegeri directe având loc în 1999: Kreppel and Hix 2003; Shackleton, 2002), echivalentul unei camere parlamentare inferioare, din moment ce reprezintă interesele populațiilor, cât și din Consiliul UE atunci când acționează ca legislator potrivit art. 207 al Tratatului CE. Dat fiind faptul că acesta reprezintă interesele statelor membre, Consiliul poate fi considerat ca o cameră superioară a legislativului european (Fabbrini 2005: 10). Deși deseori criticat în principal caracterului de ”second-order” (Lord 1998: 35) al alegerilor membrilor săi, consolidarea puterilor decizionale ale Parlamentului European nu poate fi contestată, menționând, în acest sens – fără a detalia – procedurile codeciziei și cooperării, precum și atribuția de a emite avize conforme și consultative.

Potrivit primului criteriu de clasificare a

rules the former adopts. On the other hand, the Council also has external representation powers, the post-Amsterdam Treaty *troika* being formed by the Commissioner for Foreign Affairs, the President of the Council and the High Representative for CFSP (Council for General Affairs 1996; Stubb *et al.* 2003: 153).

Special attention will be paid here to the European Council, which has wrongfully been considered in the previous work (Rădulea, 2007: 35 *sq.*), mentioned within the introduction, as both an executive and a legislative EU power, having assimilated then its Presidency conclusions to the political acts of national parliaments. However, the EU Treaty as modified by the Treaty of Lisbon clearly stipulates, in its Article 15, that the European Council does not exercise legislative functions.

*Second*, we will note that the EU’s legislative power is formed by both the directly-elected European Parliament (its first elections taking place in 1999: Kreppel and Hix 2003; Shackleton, 2002), as its lower chamber, representing peoples’ interests, and the EU Council acting in its legislative quality, when, according to Article 207 of the European Community Treaty, the results and reasons of its members’ voting are to be made public. As the Council represents the interests of the member states, it has often been viewed as the upper chamber of the EU’s legislative power (Fabbrini 2005: 10). Albeit often criticized especially due to its so-called ”second-order” (Lord 1998: 35) elections, the EP’s growing decisional powers cannot be contested, mentioning – without offering well-known details – the procedures of co-decision and cooperation, as well as its advisory opinions.

Having said so, we will turn now to briefly analyze the EU’s political system in terms of Lijphart’s criteria. As such, according to his first criterion, in parliamentary systems the executive is politically accountable in front of the legislative branch, while in presidential ones, the executive is politically accountable only to the people. In this respect, Lijphart takes

sistemelor politice, în parlamentarism executivul răspunde politic în fața legislativului, în timp ce în sistemele prezidențiale acesta răspunde politic numai în fața cetățenilor. În acest sens, Lijphart face referire numai la votul de încredere și moțiunea de cenzură ca mijloace de răspundere, însă consideră, de asemenea, că un sistem este prezidențial chiar dacă legislativul poate demite executivul, în cazul în care: 1. Șeful executivului are dreptul de a dizolva parlamentul; și 2. în urma demiterii sau dizolvării vor avea loc alegeri prezidențiale sau parlamentare (Lijphart 2000: 120). Astfel, sistemul politic al UE poate fi considerat drept unul parlamentar, dat fiind faptul că:

a) Atât președintele, cât și membrii Comisiei sunt desemnați de legislativul Uniunii, potrivit procedurii prevăzute de art. 214 al Tratatului CE, precum și de regulamentul Parlamentului European (Crombez 2000: 48 *sq.*). De asemenea, PE are dreptul de a demite Comisia în bloc prin moțiune de cenzură (art. 201).

S-ar putea contraargumenta, totuși, prin faptul că troika nu poate fi numită și demisă prin aceeași procedură, însă motivul pentru care executivele răspund politic în fața legislativelor sistemelor parlamentare este acela potrivit căruia șeful executivului nu este ales direct de cetățeni, iar lipsa acestei răspunderi în sistemele prezidențiale este dată de legitimitatea democratică de care dispune șeful statului. Astfel, ipoteza noastră este susținută de faptul că președinția UE nu este aleasă în mod direct de cetățenii europeni, ceea ce, în lumina criteriilor lui Lijphart, este de natură a întări caracterul parlamentar al Uniunii.

b) Pe de altă parte, am putea considera raționamentul invers: UE este un sistem politic prezidențial chiar dacă Parlamentul poate demite executivul, însă niciuna din condițiile lui Lijphart nu sunt întrunite: nici președintele Comisiei, nici troika nu pot dizolva legislativul, și nici nu se organizează alegeri în consecință.

Astfel, conform primului criteriu avansat de Lijphart, sistemul politic al UE este unul

into account only the vote of confidence and the censure motion, respectively, but he also states that a polity might be considered a presidential one even if the legislative branch is able to dismiss the executive, in two instances: 1. when the head of the latter has the correlative right to dissolve the parliament; and 2. parliamentary or presidential elections, as the case may be, will be organized after the dissolution or the dismissal (Lijphart 2000: 120). In this sense, the EU's political system can be considered as a parliamentary one, given that:

c) Both the Commission's President and the commissioners are nominated by the legislative branch of the Union, according to the procedure provided by Article 214 of EC Treaty and by EP's regulations (Crombez 2000: 48 *sq.*). As well, the EP has the right to dismiss the Commission en bloc through a censure motion (Article 201).

One could claim that the troika cannot be appointed and dismissed through the same procedure. However, the reason of the political accountability of executives in front of legislatures in parlamentarism is that the chief executive is not directly elected by citizens, and the lack of this accountability within the presidentialism is given by the democratic legitimacy of the head of the executive (i.e. the head of the state), which makes him or her politically accountable to the people. Therefore, our claim is supported by the fact that the EU's presidency is not directly elected by the European citizens which, in Lijphart's terms, strengthens the parliamentary character of the Union.

d) On the other hand, one might consider the opposite, i.e. the EU is a presidential polity, even if the legislative branch has the power to dismiss the executive one, but in this case neither of Lijphart's conditions are met: the chief executive – either the Commission's President, or the troika – cannot dissolve the executive, and no elections (neither parliamentary, nor presidential) are organized consequently.

Thus, according to the first criterion, EU's political system can be considered as a parliamentary one.

de tip parlamentar.

Potrivit celui de-al doilea criteriu, în sistemele parlamentare premierul este numit de parlament, în timp ce, în sistemele prezidențiale, președintele este ales de popor. În acest context, UE poate fi considerată un sistem politic parlamentar, din moment ce, pe de o parte, președintele Comisiei și membrii acesteia sunt investiți în urma votului de încredere al PE, iar, pe de altă parte, președinția UE nu este aleasă nici direct, nici indirect.

Potrivit celui de-al treilea criteriu, în cadrul sistemelor parlamentare cabinetele sunt colegiale și iau decizii colectiv, în timp ce, în cele de tip prezidențial, decizia are caracter unipersonal (Lijphart 2000: 121), iar membrii administrației prezidențiale au mai degrabă rolul de a-l consilia pe președinte. Astfel, se poate argumenta în favoarea naturii parlamentare a sistemului politic al UE, având în vedere maniera colegială a Comisiei de a acționa (Păun and Păun 2000: 169) – art. 214 și 201 ale Tratatului CE: președintele și membrii Comisiei răspund în fața PE și își pierd funcțiile în mod colectiv.

Conform celui de-al patrulea criteriu, principiul separării puterilor este aplicat într-un mod flexibil în sistemele parlamentare, în sensul că membrii executivul pot fi, în același timp, și membri ai legislativului. În sistemele prezidențiale, însă, principiul este aplicat în mod rigid, astfel că o persoană nu poate fi membru al ambelor puteri în același timp. Însă, așa cum menționează Lijphart (2000: 121), chiar dacă puterile sunt strict separate într-un sistem politic, acesta este de tip parlamentar dacă membrii executivului au dreptul de a participa la sesiunile parlamentare. Astfel, se poate argumenta că sistemul UE este unul parlamentar, întrucât comisarii, deși nu pot fi și membri ai legislativului, dispun de acest drept de participare la sesiunile parlamentare (art. 197 și 213 ale Tratatului CE).

Potrivit celui de-al cincilea criteriu, în sistemele parlamentare premierul poate dizolva parlamentul, conform principiului echilibrului, în timp ce în cele prezidențiale președintele nu dispune de un astfel de drept.

According to the second criterion, in parliamentary systems the prime-minister is appointed by the parliament, whereas in presidential ones the president is elected by people. Within this context, the EU might be considered as a parliamentary polity, since, on the one hand, the Commission's President and members are invested through the EP's vote of confidence and, on the other hand, the UE's Presidency is neither directly nor indirectly elected.

According to the third criterion, within parliamentary systems the cabinets of a collegial nature and their decisions and collectively taken, whereas within presidential systems the decision has a unipersonal (Lijphart 2000: 121) character and the members of the presidential administration are more like the president's councilors. Therefore, it can be argued that the Union's political system is a parliamentary one, given that the Commission acts in a collegial manner (Păun and Păun 2000: 169) - Articles 214 and 201 of the EC Treaty: the President and the members of the Commission are collectively subject to the vote of confidence of the EP and if a censure motion is adopted, they collectively lose their functions.

According to the fourth Lijphart's criterion, the separation of powers is flexibly applied within parliamentary systems, i.e. the members of the executive can be members of the parliament as well, whereas in presidential one there is no such possibility for the members of these branches. However, as Lijphart puts it (Lijphart 2000: 121), even if the principle of separation of powers is rigidly applied, a polity is still a parliamentary one if the members of the executive are allowed to take part to parliamentary sessions. Thus, it can be argued that the EU's political system is a parliamentary one, given that commissioners can participate at EP's sessions, although they cannot be members of the European legislative branch (Articles 197 and 213 of the EC Treaty).

According to the fifth criterion, within parliamentary systems the premier is

Deși Comisia Europeană poate fi demisă în bloc în urma unei moțiuni de cenzură, președintele acesteia nu are dreptul de a dizolva puterea legislativă europeană. Nici Consiliul nu dispune de acest drept, din moment ce oficialii statelor membre au considerat că aceasta ar putea crea un dezechilibru instituțional comunitar (poziția Italiei la Conferința Interguvernamentală din 2000, ICG 2000: 8). Pe de altă parte, așa cum a subliniat Bulmer (1996: 18), Consiliul nu ar putea fi dizolvat datorită opoziției statelor membre manifestate cu privire la posibilitatea unei instituții supranaționale (Comisia) de a dispune de puteri mai mari în comparație cu una de natură interguvernamentală (Consiliul). Astfel, în această privință, UE poate fi considerată drept sistem de tip prezidențial.

Potrivit celui de-al șaselea criteriu, sistemele parlamentare dispun de executive bicefale, în timp ce, în cele prezidențiale, șeful statului este și șeful guvernului (Lijphart 2000: 127). Astfel, deși nu pot fi neglijate diferențele dintre structura executivului european și cele ale executivelor naționale, UE poate fi considerată drept sistem politic parlamentar, având în vedere, pe de o parte, prerogativele de natură executivă ale Comisiei și ale Consiliului, iar, pe de altă parte, existența troikăi.

Astfel, sistemul politic al UE este unul de tip parlamentar potrivit primelor trei criterii (principale) ale lui Lijphart, precum și criteriilor patru și șase (secundare), în timp ce un singur criteriu secundar conferă sistemului european un caracter clar prezidențial.

## **Secțiunea 2. Sistemul politic al UE după Tratatul de la Lisabona**

Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona a pus capăt, pentru moment, perioadei îndelungate de negocieri cu privire la cadrul instituțional al Uniunii. Deși nu poate fi neglijat impactul pozitiv al Tratatului asupra unor chestiuni precum organizarea și funcționarea UE în ansamblu sau relația statelor membre cu cetățenii europeni, au existat studii de specialitate (Kurpas, 2007) care i-au adus critici, punându-i sub semnul

empowered to dissolve the parliament, in line with the principle of equilibrium, while in presidential ones the president has no such powers. Although the European Commission can be dismissed *en bloc* following a censure motion, its President cannot in turn dissolve the Parliament. Neither can the Council of the Union, since member states' officials have stressed that this could alter the Community's "institutional equilibrium" (Italy's position at the ICG 2000: 8). On the other hand, as Bulmer puts it (Bulmer, 1996: 18), the Council might not be dissolved due to member states' opposition to the idea of creating a supranational institution, i.e. the Commission, with greater powers than an intergovernmental one, i.e. the Council. Thus, in this instance the European polity can be considered as a presidential one.

According to the sixth criterion, parliamentary systems have dual executives, whereas in presidential ones the head of the state is the head of the government (Lijphart 2000: 127). In this respect, although the differences between the structures of the EU's executive and those of the national ones cannot be denied, the EU might be considered a parliamentary polity, taking into account the executive prerogatives of both the Commission and the Council, on the one hand, and the troika, on the other hand.

Therefore, according to three major criteria and two secondary ones the EU's political system is a parliamentary one, whereas according to only one secondary criterion it is of a presidential nature.

## **Section 2. The EU's Political System after the Treaty of Lisbon**

The entering into force of the Lisbon Treaty had ended for the moment a long negotiation period on the institutional framework of the EU. Although its positive impact on the organization and functioning of the EU as a whole and on the relationship between member states and European citizens cannot be denied, the following literature in the field (Kurpas, 2007) has criticized it by questioning its constitutional nature and by stressing that it does not replace the existing

întrebării natura constituțională, prin comparație cu Tratatul Constituțional (2004) abandonat sau accentuând faptul că el nu înlocuiește tratatele constituționale existente.

Cu privire la arhitectura instituțională a UE, Tratatul a adus modificări importante prevăzute, în mare parte, și de fostul Tratat Constituțional (De Burca 2008). În primul rând, el a conferit UE personalitate juridică și a abolit pilonii instituți de Tratatul de la Maastricht Treaty, însă personalitatea juridică nu autorizează Uniunea să legifereze sau să acționeze cu depășirea competenței conferite de statele membre. În al doilea rând, Consiliul European a devenit o instituție veritabilă, cu rolul de a defini orientările și politicile generale ale Uniunii, deși se menține prevederea potrivit căreia acesta nu exercită și funcții legislative. Astfel, se poate susține ideea conform căreia Tratatul a adus modificări substanțiale în ceea ce privește puterea executivă a UE, aceasta fiind astăzi formată din trei instituții (Comisia, Consiliul și Consiliul European), dar nu a modificat în nici un fel alcătuirea puterii legislative, deși puterile PE au sporit o dată cu transformarea procedurii de codecizie în procedură legislativă ordinară. Consolidarea poziției Parlamentului este considerată de natură a aduce cu sine și întărirea caracterului democratic al UE în ansamblu, alături de celelalte prevederi menite expres să contribuie la acest obiectiv (Barrett, 2009: 3).

Întorcându-ne la analiza sistemului politic al UE după intrarea în vigoare a Tratatului, vom constata următoarele: *în primul rând*, în ceea ce privește primul criteriu examinat în secțiunea precedentă, Tratatul nu alterează natura parlamentară a sistemului european, întrucât procedura de investire a rămas în principiu aceeași, iar puterile PE în acest sens au fost consolidate. În plus, textul accentuează și mai mult caracterul colegial al Comisiei, care răspunde în bloc în fața Parlamentului.

*În al doilea rând*, în ceea ce privește criteriul referitor la numirea șefului executivului, trebuie subliniată importanța prevederii potrivit căreia candidatul la funcția

constitutional treaties.

Regarding the European institutional architecture, the Lisbon Treaty brings important changes contained with few exceptions by the 2004 Constitutional Treaty as well (De Burca 2008). First, it provides the EU with legal personality and abolishes its three pillars instituted by the Maastricht Treaty. However, its legal personality does not allow it to act or to adopt legal acts by exceeding the competence given by member states. Second, the European Council itself becomes an institution empowered to define the general policies and orientations of the Union, although it still has no legislative functions. Therefore, it can be argued that the Lisbon Treaty brings substantial changes to the executive branch of the European polity, being currently formed by the Commission, the Council and the European Council. By contrast, the composition of the legislative branch remains unchanged, i.e. the Council and the European Parliament, although the latter's powers are significantly strengthened, which consolidates the democratic character of the Union itself (Barrett, 2009: 3).

Turning to the analysis of the EU's political system after the Lisbon Treaty, the following notes should be made: *first*, considering the criterion of the political accountability of the executive in front of the legislative branch, the Treaty does not push the EU more towards the presidential systems, given that the investment procedure has remained the same and the EP's powers in this field have been strengthened. Moreover it is stressed that the Commission, as a collegial body, is accountable to the EP.

*Second*, considering the criterion of appointing the chief executive, it should be highlighted the importance of the provision that the candidate for the Commission's Presidency is appointed by taking into account the results of the EP's elections. The correlation between this appointment and the European elections might stimulate, on the long run, the European political parties to designate an own candidate for the Commission's Presidency which would further stimulate the emergence of electoral

de președinte al Comisiei va fi numit cu luarea în considerare a rezultatelor alegerilor pentru Parlamentul European. Această corelare ar putea stimula, pe termen lung, partidele politice europene să-și desemneze proprii candidați pentru funcția de președinte al Comisiei, ceea ce ar favoriza apariția campaniilor electorale pe scena politică europeană (Kurpas 2007: 5). Aceasta, la rândul său, ar putea crește participarea cetățenilor europeni la procesul electoral, ceea ce le-ar putea oferi o influență mai mare asupra politicilor propuse de Comisie (Pernice 2009: 390).

Pe de altă parte, noua troică este numită conform aceleiași proceduri aplicate în cazul desemnării președintelui Comisiei (prin votul de încredere), excepție făcând președintele Consiliului European care, în schimb, ar putea fi considerat, cel mult, a fi ales indirect (de șefii de state sau de guverne), în lumina celui de-al doilea criteriu al lui Lijphart. Astfel, singura diferență în urma intrării în vigoare a Tratatului ar fi aceea cu privire la investirea troicăi, întrucât Înalțul Reprezentant, în calitate sa de vicepreședinte al Comisiei, are nevoie de votul de încredere al Parlamentului pentru a fi numit. Aceasta, de fapt, este o modificare susceptibilă de a întări caracterul parlamentar al UE.

Cu privire la cel de-al *treilea* criteriu – caracterul procesului decizional din cadrul executivului – se poate argumenta în favoarea întăririi naturii colegiale ale deciziei executive, dat fiind faptul că, potrivit Tratatului de la Lisabona: președintele Comisiei asigură caracterul “colegial” al acțiunii acesteia, Comisia este investită și răspunde politic în mod “colectiv”, iar membrii săi vor demisiona “colectiv” în urma unei moțiuni de cenzură.

Cu privire la cel de-al *patrulea* și cel de-al *cincilea* criteriu, Tratatul nu aduce modificări sistemului politic al UE, iar conform *ultimului criteriu*, caracterul parlamentar al sistemului nu este modificat, deși executivul său este constituit de trei instituții, respectiv Comisia, Consiliul și Consiliul European.

campaigns on the European arena (Kurpas 2007: 5). This, in turn, might increase the voting turnout for the EP and thus the European citizens would exert a greater influence on the policies proposed by the Commission (Pernice 2009: 390).

On the other hand, the new troika is appointed through the same procedure applied for the Commission’s President, through the EP’s vote of confidence, except for the President of the European Council who, in turn, might be at most considered as indirectly elected (by the heads of states and governments), in terms of the applied theoretical framework. Therefore, the only difference made by the Lisbon Treaty with respect to the investment of the troika is that the new High Representative is appointed through the EP’s vote of confidence, which, in fact, strengthens the parliamentary character of the Union.

Regarding the *third* criterion, i.e. the character of the decision-making process within the executive branch, it can be argued that the 2007 Treaty further strengthens the collegial nature of the European decisional process – the President of the Commission ensures that the Commission’s actions are “collegial”, it is invested and is accountable as a “collegial entity” and its members shall “collectively” resign after a censure motion.

Regarding the *fourth* and the *fifth* criteria, the Lisbon Treaty does not bring any changes to the parliamentary or presidential character of the EU’s system.

According to the *sixth* criterion, i.e. the structure of the executive, the EU remains a parliamentary polity, but its executive is formed by three institutions: the Commission, the Council and the European Council.

### **Conclusion**

The institutional configuration of the EU has led to great debates around the way the EU should be reformed. The Lisbon Treaty has given an answer to the need of consolidating the democracy at the European level, as well as to that of increasing the efficiency of the Union’s activities. However, it has failed to provide for a more accessible



## Concluzii

Arhitectura instituțională a UE a provocat vaste dezbateri concentrate asupra modului în care ar trebui reformată. Tratatul de la Lisabona a oferit un răspuns la necesitatea de consolidarea democrației la nivel european, precum și la nevoia de a eficientiza activitățile Uniunii. Totuși, el nu a reușit să ofere un cadru instituțional și juridic mai accesibil pentru cetățeni (Kurpas 2009: 9).

Privind către separarea puterilor între instituțiile UE, unele studii de specialitate au subliniat anumite deficiențe ale textului Tratatului. Astfel, Sieberson (2007: 451) a considerat rolul Consiliului European încă neclar, acesta dispunând, de fapt, și de unele funcții de natură legislativă. Pe de altă parte, autorul a considerat dubla calitate a Întalnitului Reprezentant drept o suprapunere instituțională, fără a nega, însă, posibilitatea eficientizării procesului de reprezentare externă a Uniunii.

De asemenea, Tratatul de la Lisabona consolidează rolul instituțiilor Uniunii, spre exemplu, prin extinderea aplicării procedurii de codecizie, care devine procedura legislativă ordinară, însă nu modifică substanțial balanța de putere în interiorul sistemului său politic, din perspectiva modelului teoretic al lui Arend Lijphart: importanța sporită a alegerilor parlamentare ar putea fi considerată ca fiind contrabalansată de ridicarea Consiliului European la rang de instituție; Întalnitul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, pentru a fi numit, are nevoie de aprobarea Parlamentului European în calitate de vicepreședinte al Comisiei; în privința ultimelor trei criterii, caracterul parlamentar, respectiv prezidențial sistemului politic al Uniunii rămâne neschimbat. Singurul criteriu potrivit căruia putem susține cu fermitate consolidarea caracterului parlamentar al Uniunii îl reprezintă cel referitor la calitatea de organ colegial al Comisiei, stipulată expres în cele două Tratamente consolidate.

## BIBLIOGRAFIE

1. Amato, G., 2000. "A Design for Europe. The Enlarged Europe Needs a Vibrant Core, Which

institutional and legal framework for its citizens (Kurpas 2009: 9).

Regarding the separation of powers between the EU institutions, field studies have addressed certain deficiencies of the 2007 Treaty. As such, Sieberson (2007: 451) has highlighted the still unclear role of the European Council, considering it as having more legislative rather than executive functions. On the other hand, Sieberson views the double-hatted High Representative as an "institutional overlapping", without denying, however, the possibility of increasing the efficiency of the EU's external representation process.

The Lisbon Treaty also consolidates the EU's institutions roles, for instance, by having expanded the co-decision process which became the ordinary legislative procedure, but it does not substantially alter the balance of powers within the European political system itself in terms of the theoretical framework provided by Lijphart: the increased importance of the EP's elections might be considered as being counterbalanced by making the European Council an institution; in order for the High Representative to be appointed (as the Commission's Vice-president), the approval of the EP is needed; regarding the last three secondary criteria, the character of the EU's political system remains unchanged. The only criterion according to which it can be firmly argued that the parliamentary dimension of the Union is strengthened is the one related to the collegial nature of the Commission, clearly stipulated by the 2007 Treaty.

## BIBLIOGRAPHY

1. Amato, G., 2000. "A Design for Europe. The Enlarged Europe Needs a Vibrant Core, Which
2. Will Bring About Integration, Not Divisions", in Leonard, M. (ed.), *The Future Shape of Europe*, London: The Foreign Policy Centre, pp. 32-38;
3. Barrett, G., 2009, "The Treaty of Lisbon – Just What Is It All About? A Brief Layperson's
4. Introduction to the Main Features of the Treaty of Lisbon", <http://ssrn.com/abstract=1469045>;
5. Blair, T., 2000. "A Larger, Stronger Democratic Europe", in Leonard, M. (ed.), *The Future Shape of Europe*, London: The Foreign Policy Centre, pp. 21-31;

2. Will Bring About Integration, Not Divisions”, in Leonard, M. (ed.), *The Future Shape of Europe*, London: The Foreign Policy Centre, pp. 32-38;
3. Barrett, G., 2009, ”The Treaty of Lisbon – Just What Is It All About? A Brief Layperson’s
4. Introduction to the Main Features of the Treaty of Lisbon”, <http://ssrn.com/abstract=1469045>;
5. Blair, T., 2000. ”A Larger, Stronger Democratic Europe”, in Leonard, M. (ed.), *The Future Shape of Europe*, London: The Foreign Policy Centre, pp. 21-31;
6. Berglof, E., Eichengreen, B., Roland, G., Tabellini, G., Wyplosz, C., 2003, *Built to Last: A Political Architecture for Europe. Monitoring European Integration*, London: Centre for Economic Policy Research;
7. Bomberg, E., Stubb, A., 2003, ”Introduction”, in Bomberg, E., Stubb, A., (eds.), *The European Union: How Does It Work?*, New York: Oxford University Press, pp. 43-68;
8. Bromley, S., 2001, ”Introduction: Governance and the European Union”, in Bromley, S., (ed.), *Governing the European Union*, London: SAGE Publications Inc., pp. 1-26;
9. Deschouwer, K., 2000, ”The European Multi-Level Party Systems: Towards a Framework For Analysis”, in *European University Institute Working Papers RSC*, 47, pp. 1-35, [http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/00\\_47.pdf](http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/00_47.pdf);
10. Bulmer, S. J., Wessels, W., 1987, *The European Council. Decision-Making in European Politics*, London: Macmillan Press Ltd.;
11. Bulmer, S., 1996, ”The European Council and the Council of European Union: Shapers of a European Confederation”, in *The Journal of Federalism*, 26 (4), pp. 17-42;
12. Burgess, M., 2003, ”Federalism and Federation”, in Cini, M., (ed.), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 65-79;
13. Intergovernmental Conference, 2000, *Size and Composition of the European Commission*, 26 May 2000, Brussels, [http://ec.europa.eu/archives/igc2000/offdoc/memberstates/confer4746\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/igc2000/offdoc/memberstates/confer4746_en.pdf);
15. Council of General Affairs, 28-29 October 1996, Luxembourg, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/96/294&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>;
16. Crombez, C., 2000, ”Policy Making and Commission Appointment in the European Union”, in Moser, P., Schneider, G., Kirchgassner, G., (eds.), *Decision Rulers in the European Union. A Rational Choice Perspective*, London: Macmillan Press Ltd., pp. 48-67;
17. De Burca, G., 2008, ”Reflections on the EU’s Path from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty”, in *Jean Monnet Working Paper*, No. 3/2008, <http://ssrn.com/abstract=1124586>;
18. Delanty, D., 2005, ”The Quest for European
6. Berglof, E., Eichengreen, B., Roland, G., Tabellini, G., Wyplosz, C., 2003, *Built to Last: A Political Architecture for Europe. Monitoring European Integration*, London: Centre for Economic Policy Research;
7. Bomberg, E., Stubb, A., 2003, ”Introduction”, in Bomberg, E., Stubb, A., (eds.), *The European Union: How Does It Work?*, New York: Oxford University Press, pp. 43-68;
8. Bromley, S., 2001, ”Introduction: Governance and the European Union”, in Bromley, S., (ed.), *Governing the European Union*, London: SAGE Publications Inc., pp. 1-26;
9. Deschouwer, K., 2000, ”The European Multi-Level Party Systems: Towards a Framework For Analysis”, in *European University Institute Working Papers RSC*, 47, pp. 1-35, [http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/00\\_47.pdf](http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/00_47.pdf);
10. Bulmer, S. J., Wessels, W., 1987, *The European Council. Decision-Making in European Politics*, London: Macmillan Press Ltd.;
12. Bulmer, S., 1996, ”The European Council and the Council of European Union: Shapers of a European Confederation”, in *The Journal of Federalism*, 26 (4), pp. 17-42;
14. Burgess, M., 2003, ”Federalism and Federation”, in Cini, M., (ed.), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 65-79;
16. Intergovernmental Conference, 2000, *Size and Composition of the European Commission*, 26 May 2000, Brussels, [http://ec.europa.eu/archives/igc2000/offdoc/memberstates/confer4746\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/igc2000/offdoc/memberstates/confer4746_en.pdf);
18. Council of General Affairs, 28-29 October 1996, Luxembourg, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/96/294&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>;
19. Crombez, C., 2000, ”Policy Making and Commission Appointment in the European Union”, in Moser, P., Schneider, G., Kirchgassner, G., (eds.), *Decision Rulers in the European Union. A Rational Choice Perspective*, London: Macmillan Press Ltd., pp. 48-67;
20. De Burca, G., 2008, ”Reflections on the EU’s Path from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty”, in *Jean Monnet Working Paper*, No. 3/2008, <http://ssrn.com/abstract=1124586>;
22. Delanty, D., 2005, ”The Quest for European Identity”, in Eriksen, E. O., (ed.), *Making the European Polity. Reflexive Integration in the EU*, London: Routledge, pp. 127-142;
23. Dobson, L., Weale, A., 2003, ”Governance and Legitimacy”, in Bomberg, E., Stubb, A., (eds.), *The European Union: How Does It Work?*, New York: Oxford University Press, pp. 156-173;
24. Egeberg, M., 2002, ”The European Commission”, in Cini, M., (ed.), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 131-

- Identity”, in Eriksen, E. O., (ed.), *Making the European Polity. Reflexive Integration in the EU*, London: Routledge, pp. 127-142;
19. Dobson, L., Weale, A., 2003, ”Governance and Legitimacy”, in Bomberg, E., Stubb, A., (eds.), *The European Union: How Does It Work?*, New York: Oxford University Press, pp. 156-173;
20. Egeberg, M., 2002, ”The European Commission”, in Cini, M., (ed.), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 131-147;
21. Fabbrini, S., 2005, ”Is the EU Exceptional? The EU and the US in Comparative Perspective”, in Fabbrini, S., (ed.), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States*, New York: Routledge, pp. 3-24;
22. Fischer, J., 2000. ”From Confederacy to Federation. Thoughts on the Finality of European Integration”, in Leonard, M. (ed.), *The Future Shape of Europe*, London: The Foreign Policy Centre, pp. 7-20;
23. Gilbert, M., 2005, ”European Federalism. Past Resilience, Present Problems”, in Fabbrini, S., (ed.), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States*, New York: Routledge, pp. 27-43;
24. Haseler, S., 2004, *Super-State. The New Europe and Its Challenge to America*, London: I. B. Tauris&Co Ltd.;
25. Hayes-Renshaw, F., Wallace, H., 1997, *The Council of Ministers*, London: Macmillan Press Ltd.;
26. Kreppel, A., Hix, S., 2003, ”From Grand Coalition to Left-Right Confrontation: Explaining the Shifting Structure of Party Competition in the European Parliament”, in *Comparative Political Studies*, Februarie-Martie 2003, 75-96, <http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/36/1-2/75>;
27. Kurpas, S., 2007, ”The Treaty of Lisbon – How Much ”Constitution” Is Left? An Overview of the Main Changes”, in *CEPS Policy Brief*, No. 147, December 2007, <http://ssrn.com/abstract=1334072>;
28. Lijphart, A., 2000. *Modele ale democrației. Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări*, Iași: Polirom;
29. Lord, C., 1998. *Democracy in the European Union*, Sheffield: Sheffield Academic Press;
30. Maignette, P., 2005, *What Is the European Union? Nature and Prospects*, New York: Palgrave Macmillan;
31. Meny, Y., 2005. ”The EU and the Challenge of a Post-National Constitution”, in Fabbrini, S., (ed.), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States*, New York: Routledge, pp. 183-204;
32. Naumescu, V., 2003. *Sisteme politice comparate*, Cluj-Napoca: Casa Cărții Științifice;
33. Păun, N., Păun, A. C., 2000, *Istoria construcției europene. De la Tratatul de la Roma la Tratatul de la Nisa*, ediția a II-a, vol. I, Cluj-Napoca: Editura Fundației pentru Studii Europene;
34. Rădulea, C. E., 2007, *Research in Political Sciences and Administration*, Iași: Lumen;
35. Sbragia, A. M., 2005, ”Post-National Democracy as Post-National Democratization”, in Fabbrini, S., (ed.), *Democracy and Federalism in the*
- 147;
25. Fabbrini, S., 2005, ”Is the EU Exceptional? The EU and the US in Comparative
26. Perspective”, in Fabbrini, S., (ed.), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States*, New York: Routledge, pp. 3-24;
27. Fischer, J., 2000. ”From Confederacy to Federation. Thoughts on the Finality of European Integration”, in Leonard, M. (ed.), *The Future Shape of Europe*, London: The Foreign Policy Centre, pp. 7-20;
28. Gilbert, M., 2005, ”European Federalism. Past Resilience, Present Problems”, in Fabbrini, S., (ed.), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States*, New York: Routledge, pp. 27-43;
29. Haseler, S., 2004, *Super-State. The New Europe and Its Challenge to America*, London: I. B. Tauris&Co Ltd.;
30. Hayes-Renshaw, F., Wallace, H., 1997, *The Council of Ministers*, London: Macmillan Press Ltd.;
31. Kreppel, A., Hix, S., 2003, ”From Grand Coalition to Left-Right Confrontation: Explaining the Shifting Structure of Party Competition in the European Parliament”, in *Comparative Political Studies*, Februarie-Martie 2003, 75-96, <http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/36/1-2/75>;
32. Kurpas, S., 2007, ”The Treaty of Lisbon – How Much ”Constitution” Is Left? An Overview of the Main Changes”, in *CEPS Policy Brief*, No. 147, December 2007, <http://ssrn.com/abstract=1334072>;
33. Lijphart, A., 2000. *Modele ale democrației. Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări*, Iași: Polirom;
34. Lord, C., 1998. *Democracy in the European Union*, Sheffield: Sheffield Academic Press;
35. Maignette, P., 2005, *What Is the European Union? Nature and Prospects*, New York: Palgrave Macmillan;
36. Meny, Y., 2005. ”The EU and the Challenge of a Post-National Constitution”, in Fabbrini, S., (ed.), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States*, New York: Routledge, pp. 183-204;
37. Naumescu, V., 2003. *Sisteme politice comparate*, Cluj-Napoca: Casa Cărții Științifice;
38. Păun, N., Păun, A. C., 2000, *Istoria construcției europene. De la Tratatul de la Roma la Tratatul de la Nisa*, ediția a II-a, vol. I, Cluj-Napoca: Editura Fundației pentru Studii Europene;
39. Pernice, I. E. A., 2009, ”The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action”, in *Columbia Journal of European Law*, Vol. 15, No. 3/2009, pp. 349-407, <http://ssrn.com/abstract=1326114>;
40. Rădulea, C. E., 2007, *Research in Political Sciences and Administration*, Iași: Lumen;
41. Sbragia, A. M., 2005, ”Post-National Democracy as Post-National Democratization”, in Fabbrini, S., (ed.), *Democracy and Federalism in the*

35. Pernice, I. E. A., 2009, "The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action", in *Columbia Journal of European Law*, Vol. 15, No. 3/2009, pp. 349-407, <http://ssrn.com/abstract=1326114>;
36. Rădulea, C. E., 2007, *Research in Political Sciences and Administration*, Iași: Lumen;
37. Sbragia, A. M., 2005, "Post-National Democracy as Post-National Democratization", in Fabbrini, S., (ed.), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States*, New York: Routledge, pp. 167-182;
38. Shackleton, M., 2002, "The European Parliament", in Peterson, J., Shackleton, M., (eds.), *The Institutions of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 96-117;
39. Sieberson, S. C., 2007, "The Treaty of Lisbon and its Impact on the European Union's Democratic Deficit", in *Columbia Journal of European Law*, <http://ssrn.com/abstract=1628869>;
40. Stubb, A., Wallace, H., Peterson, J., 2003, "The Policy-Making Process", in Bomberg, E., Stubb, A., (eds.), *The European Union: How Does It Work?*, New York: Oxford University Press, pp. 136-155;
41. Vedrine, H., 2000. "The Future of Europe. Letter to Joschka Fischer, Minister of Foreign Affairs of the Federal Republic of Germany", Paris, 8.VI.2000, in Leonard, M. (ed.), *The Future Shape of Europe*, London: The Foreign Policy Centre, pp. 39-45.
42. Shackleton, M., 2002, "The European Parliament", in Peterson, J., Shackleton, M., (eds.), *The Institutions of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 96-117;
43. Sieberson, S. C., 2007, "The Treaty of Lisbon and its Impact on the European Union's Democratic Deficit", in *Columbia Journal of European Law*, <http://ssrn.com/abstract=1628869>;
44. Stubb, A., Wallace, H., Peterson, J., 2003, "The Policy-Making Process", in Bomberg, E., Stubb, A., (eds.), *The European Union: How Does It Work?*, New York: Oxford University Press, pp. 136-155;
45. Vedrine, H., 2000. "The Future of Europe. Letter to Joschka Fischer, Minister of Foreign Affairs of the Federal Republic of Germany", Paris, 8.VI.2000, in Leonard, M. (ed.), *The Future Shape of Europe*, London: The Foreign Policy Centre, pp. 39-45.