

1

DEZVOLTAREA INTEGRĂRII EUROPENE

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Dreptul UE reprezintă un obiect de studiu complex și fascinant. Lucrarea de față urmărește să clarifice procesele legale și constituționale ale UE și să descrie relația dinamică dintre politicile de fond ale Uniunii Europene, instituțiile și procedurile acestora și statele membre. Este important să plasăm doctrina juridică în contextul său istoric și politic, iar lucrarea de față urmărește să realizeze acest lucru. Ea urmărește, de asemenea, să ilustreze natura extrem de dinamică a arhitecturii UE, ale cărei obiective, politici, structuri instituționale și membri au fost într-un continuu proces de dezvoltare timp de mai multe decenii.
- ii. Noțiunea de „Comunitate Europeană” va fi folosită pentru a descrie cele trei Comunități instituite în anii 1950, chiar dacă până la modificările aduse prin Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) în 1993, Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECO, care a ieșit din vigoare în 2002), Comunitatea Economică (CEE) și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (Euratom) reprezentau, la drept vorbind, „Comunitățile”. După Tratatul de la Maastricht, CEE a fost redenumită Comunitatea Europeană, în timp ce Euratom și CECO și-au păstrat numele inițiale. Cele două părți componente ale Tratatului de la Lisabona, care a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, sunt Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).
- iii. Capitolul de față plasează apariția CEE în contextul tensiunilor produse de naționalism în prima jumătate a secolului al XX-lea. Deși naționalismul poate fi adesea o forță pozitivă în sprijinul binelui, acesta a avut și implicații negative, în special atunci când a condus la folosirea forței pentru supunerea statelor învecinate.
- iv. Apoi accentul trece asupra unei analize a tratatelor și a principalelor modificări ale acestora. Vom examina Tratatul CECO, urmat de Tratatul CEE și modificările din Actul Unic European (AUE), Tratele de la Maastricht, Amsterdam și Nisa. Capitolul se încheie cu examinarea Tratatului Constituțional eșuat și cu semnarea reușită a Tratatului de la Lisabona. La studiul acestei evoluții trebuie avute în vedere trei teme.
- v. Prima este distincția dintre modificările instituționale și cele de fond ale tratatelor. Modificările instituționale se referă la exercitarea de către jucătorii principali – Consiliul, Consiliul European, Comisia și Parlamentul European (PE) – a competențelor alocate în cadrul UE. Modificările instituționale pot, de asemenea, să producă un impact asupra competențelor UE raportat la statele membre. Modificările de fond ale tratatului se referă la domeniile asupra cărora UE este competentă.

- vi. A doua temă se referă la modul în care modificările succesive ale tratatelor au produs schimbări semnificative în distribuția interinstituțională a competențelor în cadrul UE și în domeniile de fond asupra cărora aceasta are competență. Importanța relativă a forțelor care au conturat aceste modificări continuă să fie dezbătută de comentatori.
- vii. A treia temă este extinderea UE. CEE a început cu șase state membre și în prezent sunt douăzeci și opt. Această extindere a constituit un factor al modelării amenajamentelor instituționale și de fond ale tratatelor.
- viii. Capitolul se finalizează cu o privire de ansamblu asupra teoriilor privind integrarea pentru a explica evoluția acesteia. O conștientizare a acestor teorii este importantă pentru a înțelege de ce statele au ales să creeze CEE și motivele pentru modificările ulterioare ale tratatelor.

2. NAȚIONALISMUL ȘI ORIGINILE UE

Fără îndoială că, privite din perspectivă istorică, ideile de unitate europeană pot fi urmărite până în secolul al XVII-lea târziu, când un important quaker englez, William Penn, a cerut crearea unui Parlament European^[1]. Nu se pune însă la îndoială nici faptul că imboldul recent spre integrarea europeană datează din secolul al XIX-lea. Merită să amintim, spre exemplu, că Germania și Italia au devenit state unificate de-abia în 1871. Un factor cu influență majoră în procesul de unificare a fost intensificarea sentimentului naționalist, care a avut ecouri în politică, filosofie și literatură și care datează de la începutul secolului al XIX-lea, ca răspuns față de dominația franceză în Europa.

Combinat cu dorința eliberării de sub control străin, acest sentiment naționalist a avut o importantă latură pozitivă, fiind îndreptat inițial spre crearea de state unificate din principate dispartate. El a fost impulsionat de credința fermă că aceia care împărtășesc o limbă și o cultură comune ar trebui să coexiste în mod natural în cadrul unei entități politice unice, corolarul fiind acela că granițele anterioare dintre principate erau „nenaturale”.

Latura mai întunecată a naționalismului a devenit vizibilă spre sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea. Ea a fost determinată, în parte, de imperative economice, dar și de dorința de afirmare a prevalenței unei anumite identități naționale. Luptele s-au purtat la început pe teren împrumutat, principalele state naționale ale Europei fiind implicate în divizarea Africii. Primul și al doilea război mondial au dus la ciocnirea statelor naționale chiar în prim-planul scenei europene. În vreme ce există discuții considerabile referitoare la cauzele ambelor conflicte, efectul agresiv al naționalismului a reprezentat un factor important în această privință.

Apogeul celui de-al doilea război mondial a generat un sentiment larg răspândit în sensul că trebuia să existe un mod de organizare a afacerilor internaționale astfel încât posibilitatea reapariției unor conflicte de asemenea amploare să se reducă, dacă nu chiar să se elimine. Aceasta explică instituirea Națiunilor Unite în 1945, cu rațiunea de a asigura un forum în care disputele să poată fi soluționate prin dialog, în locul conflictului, și de a instituționaliza un regim de menținere a păcii la nivel internațional în cazurile în care ar fi necesară folosirea forței.

^[1] D. URWIN, *The Community of Europe: A History of European Integration* (ed. a 2-a, Longman, 1995); J. PINDER și S. USHERWOOD, *The European Union: A Very Short Introduction* (ed. a 3-a, Oxford University Press, 2013).

Constituirea CEE a reprezentat un alt răspuns la ororile celor două războaie mondiale, deși avea să treacă mai mult de un deceniu până când să devină realitate. În timpul războiului, mișcarea de rezistență susținuse cu tărie ideea unei Europe unite care să înlocuiască forțele distructive ale naționalismului^[2]. Cu toate acestea, mișcarea de integrare și-a pierdut din avânt după război, în special după înfrângerea electorală, în Regatul Unit, a lui Churchill, care fusese un susținător fervent al unității europene. Au existat însă și alte mișcări în direcția cooperării europene. În 1947, SUA au introdus planul Marshall pentru a oferi sprijin financiar pentru Europa, fond care a fost administrat în 1948 de Organizația pentru Cooperare Economică Europeană (OCEE) și în 1960 de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE). Cooperarea în domeniul apărării a fost adâncită prin crearea Organizației Tratatului Atlanticului de Nord (NATO) în 1948 și a Uniunii Europei Occidentale (UEO) în 1954. În 1949 a fost semnat Statutul Consiliului Europei, care prevedea un Comitet de Miniștri și o Adunare Parlamentară. Această organizație internațională este cel mai bine cunoscută pentru adoptarea Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO), care a fost semnată în 1950 și a intrat în vigoare în 1953.

În continuare, putem examina demersurile mai concrete în direcția constituirii CEE.

3. DE LA CECO LA CEE

(A) CECO: COMUNITATEA EUROPEANĂ A CĂRBUNELUI ȘI OȚELULUI

În 1948, Regatul Unit nu era dispus să participe la eventuale planuri pe termen lung pentru integrarea europeană, ceea ce a condus la propuneri mai modeste avansate de ministrul francez de externe, Robert Schuman, în sensul că Franța și Germania ar trebui să își administreze resursele de cărbune și oțel în baza unui acord internațional în cadrul căruia s-a acordat autoritate de supraveghere unui organ denumit Înalta Autoritate. Planul fusese redactat de Jean Monnet, un federalist convins, iar propunerea a fost formulată astfel încât și alte state să poată adera la acordul internațional. Accentul asupra cărbunelui și oțelului era parțial economic, dar și parțial politic. Cărbunele și oțelul erau în continuare principalele materii prime cu care se purta război. Plasarea producției unor astfel de materii prime sub autoritatea unui organ internațional a fost concepută, prin urmare, în mod conștient, pentru a calma temerile că Germania s-ar putea reînarma pe ascuns. Se spera ca astfel Germania să fie readusă în curentul principal european, având în vedere că arhitectura politică din Europa se schimbase după 1945, cu dominarea Europei de Est de către Rusia și apariția războiului rece.

Tratatul CECO a fost semnat în 1951 de Franța, Germania, Italia, Belgia, Țările de Jos și Luxemburg, pe o durată de cinzeci de ani, urmând să expire în 2002, și institua o piață comună a cărbunelui și oțelului. Existau patru instituții principale: Înalta Autoritate, compusă din nouă reprezentanți independenți ai guvernelor celor șase state membre, era principala instituție executivă cu putere de decizie; o Adunare alcătuită din delegați ai parlamentelor naționale, care deținea atribuții de supraveghere și consultative; un Consiliu compus din câte un reprezentant al fiecărui guvern național, care avea o putere de

^[2] W. LIPGENS (ed.), *Documents of the History of European Integration* (European University Institute, 1985).

decizie limitată și un rol consultativ mai extins; și Curtea de Justiție, compusă din nouă judecători. Susținătorii săi vedeau în CECO o autoritate supranațională în cadrul căreia Înalta Autoritate putea adopta decizii în alt mod decât cu unanimitate, care să servească apoi ca o treaptă spre o integrare europeană mai extinsă^[3].

(B) COMUNITATEA EUROPEANĂ PENTRU APĂRARE ȘI COMUNITATEA POLITICĂ EUROPEANĂ: CEA ȘI CPE

Anii 1950 au fost, de asemenea, martorii unor regrese ale pașilor făcuți în direcția integrării europene, care au fost totuși importante în ansamblul istoriei creării CEE. Propunerile care au eșuat au fost cele pentru instituirea Comunității Europene pentru Apărare (CEA) și a Comunității Politice Europene (CPE).

Propunerea pentru CEA și-a avut originea în opoziția franceză față de aderarea Germaniei la NATO. Alternativa franceză prezentată în Planul Pleven din 1950 era în favoarea creării CEA, care ar dispune de o armată europeană, un buget și instituții comune. Tratatul CEA a fost semnat în 1952 de către cele șase state membre ale CECO, dar Marea Britanie a refuzat să participe. Se considera că o armată europeană necesita existența unei oarecare forme de politică externă la nivel european, ceea ce a fost catalizatorul pentru planurile de constituire a CPE.

Proiectul de statut pentru CPE din 1953 a fost conceput de Adunarea CECO, sprijinită de unii membri suplimentari, principalele lucrări fiind realizate de un Comitet Constituțional. Acesta a elaborat planuri generoase pentru o formă de integrare europeană federală, de tip parlamentar, cu un parlament bicameral („pe două niveluri”), o cameră aleasă prin vot direct și universal și celălalt organ de tip senat, desemnat de parlamentele naționale. Parlamentul urma să dispună de competență legislativă reală. De asemenea, trebuia să existe un Consiliu Executiv, care ar fi fost guvernul CPE, responsabil în fața Parlamentului. Proiectul de statut cuprindea prevederi referitoare la o Curte de Justiție și la un Consiliu Economic și Social. În ciuda faptului că proiectul a beneficiat de sprijin aproape unanim în cadrul Adunării CECO, reacțiile celor șase miniștri de externe ai CECO au fost mai circumspecte și s-a manifestat o opoziție semnificativă față de nivelul de competență parlamentară conferită prin proiectul statutului CPE.

Soarta CPE era, însă, indisolubil legată de soarta CEA. Aceasta din urmă a eșuat în momentul în care Adunarea Națională franceză a refuzat să ratifice CEA în 1954, opoziția venind atât de la aripa dreaptă franceză, cât și de la cea stângă^[4]. Aceasta a dus la un regres semnificativ al procesului de integrare și la abandonarea planurilor pentru o uniune politică și de apărare.

(C) COMUNITATEA ECONOMICĂ EUROPEANĂ: CEE

Și totuși, mișcarea spre integrarea europeană nu a fost oprită de eșecul CEA/CPE. Disparația acestor proiecte ambițioase a determinat susținătorii integrării europene să se concentreze mai direct asupra laturii economice în locul celei politice, bazându-se pe ideile

[3] F. DUCHÊNE, *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence* (Norton, 1994) 239.

[4] J. PINDER, *The Building of the European Union* (ed. a 3-a, Oxford University Press, 1998).

discutate cu ocazia elaborării CPE. Astfel, Țările de Jos au urmărit să includă în propunerile pentru CPE ideea unei piețe comune. Aceasta a fost considerată prea riscantă pentru mai multe țări la începutul anilor 1950, întrucât aveau tradiții protecționiste, dar ideea a reapărut în cadrul discuțiilor privind CEE. O conferință a miniștrilor de externe ai celor șase state membre ale CECO a avut loc la Messina, în Italia, în 1955. Un comitet prezidat de Paul-Henri Spaak, primul ministru belgian și un important susținător al integrării, a publicat un raport în 1956, care cuprindea planul de bază pentru ceea ce au devenit Euratom și CEE. Cu toate că obiectivul fundamental pe termen lung era unul politic, accentul inițial a fost unul economic. Nu a fost stabilită nicio limită temporală pentru Tratatul CEE: Tratatul de la Roma a fost semnat în martie 1957 și a intrat în vigoare în ianuarie 1958. Acesta avea șase state membre: Franța, Germania, Țările de Jos, Belgia, Italia și Luxemburg. Aceleași state membre erau semnatare ale Tratatului Euratom, care a intrat în vigoare în același timp cu Tratatul CEE.

Din punct de vedere economic, ideea unei piețe comune implică înlăturarea barierelor în calea comerțului, cum ar fi tarifele care măresc costul importurilor sau cotele care limitează numărul de importuri ale unui anumit tip de produs. Aceste bariere în calea comerțului trebuiau să fie eliminate și urma să se stabilească un tarif vamal comun. Piața comună urma să fie instituită de-a lungul unei perioade de tranziție în mai multe etape, dar implica mai mult decât înlăturarea tarifelor și a cotelor. Piața comună presupunea și libera circulație a factorilor economici de producție cu scopul de a asigura că aceștia sunt utilizați în cel mai eficient mod pe teritoriul întregii comunități. Aceasta explică rolul central în cadrul Comunității al celor „patru libertăți”, care sunt adesea considerate nucleul constituției sale economice: libera circulație a mărfurilor, a lucrătorilor, a capitalurilor, libertatea de stabilire și libera circulație a serviciilor. Prin urmare, ideea era că, dacă, spre exemplu, un lucrător nu putea obține un loc de muncă într-o anumită țară deoarece nivelul șomajului era ridicat, acesta trebuia să aibă posibilitatea de a circula liber în cadrul CEE în căutarea unui loc de muncă pe teritoriul altei țări în care ar putea exista un exces al cererii față de oferta de muncă, cu consecința că valoarea resursei forței de muncă urma să crească pe teritoriul Comunității în ansamblul ei. Tratatul cuprindea, de asemenea, prevederi esențiale care să asigure că ideea unor condiții de concurență echitabile nu este subminată de acțiunile anticoncurențiale ale persoanelor private sau prin acțiuni naționale care favorizează industria internă. Tratatul de la Roma era proiectat, în plus, să apropie politicile economice ale statelor membre, să promoveze dezvoltarea armonioasă a activităților economice pe întreg teritoriul Comunității, să mărească stabilitatea, să crească nivelul de trai și să promoveze relații mai strânse între statele membre. Existau politici comune în domeniul agriculturii și al transporturilor. A fost înființat un Fond Social European pentru a îmbunătăți oportunitățile de angajare și o Bancă de Investiții pentru a acorda împrumuturi și garanții și pentru a ajuta regiuni sau sectoare mai puțin dezvoltate. De asemenea, a fost înființat un Fond European de Dezvoltare pentru țările și teritoriile de peste mări ale unora dintre statele membre.

Din punctul de vedere al instituțiilor, Tratatul de la Roma a reprezentat un amestec între dispoziții care asigurau continuitatea cu trecutul, în ceea ce privește arhitectura instituțională din cadrul CECO, și dispoziții noi, concepute pentru CEE. Adunarea Parlamentară și Curtea de Justiție erau comune cu cele ale CECO. Există, însă, un Consiliu de Miniștri distinct, compus din câte un reprezentant național al fiecărui stat membru care apăra interesele acestuia în cadrul Consiliului, și o autoritate executivă distinctă, Comisia, alcătuită

din membri provenind din statele membre, care aveau o obligație de independență și care urmau să reprezinte Comunitatea, și nu interesele naționale. Abia prin Tratatul de fuziune din 1965 aceste instituții au fost contopite și folosite în comun de către cele trei Comunități. De asemenea, a fost înființat un Comitet Economic și Social cu statut consultativ, care să fie partajat cu Euratom.

Atribuirea competenței legislative și executive era esențială pentru Tratatul de la Roma. Amintim că proiectul de statut pentru CPE avusese o orientare parlamentară și că acest fapt suscitase o opoziție considerabilă din partea statelor membre ale CECO. Aceeași lipsă de voință politică de a acorda putere instituțiilor parlamentare s-a manifestat și în Tratatul de la Roma. Realitatea era că puterea legislativă a fost împărțită între Comisie, care propunea inițiativele legislative, și Consiliul de Miniștri, care vota asupra acestora. Adunarea Parlamentară, care și-a schimbat numele în Parlamentul European în 1962, deși nu a fost astfel denumit în mod oficial până la AUE din 1986, avea un simplu drept de a fi consultată și aceasta numai în cazul în care un anumit articol din tratat impunea o astfel de consultare. Procedura de vot diferea în funcție de natura problemei: în unele situații limitate votul avea loc cu majoritate simplă, în multe alte situații acesta avea loc cu majoritate „calificată”, în timp ce în altele era necesară unanimitatea. În cazul în care se aplica votul cu majoritate calificată, votul în cadrul Consiliului era ponderat, pentru a se acorda o mai mare greutate statelor membre mai mari în defavoarea celor mai mici, cu toate că ponderea nu era perfect proporțională.

Puterea executivă era de asemenea divizată în cadrul Tratatului de la Roma inițial. Comisiei i s-a acordat rolul de „câine de pază” care să asigure că statele membre respectă tratatul; ea avea responsabilitatea de a se asigura că regulamentele, directivele și deciziile adoptate în temeiul tratatului erau efectiv puse în aplicare și era principalul negociator al acordurilor internaționale în numele Comunității. Consiliul exercita, însă, anumite responsabilități executive în legătură cu, spre exemplu, încheierea de acorduri internaționale, planificarea agendei politice generale și bugetul Comunității. Adunării i s-a acordat, de asemenea, o oarecare competență asupra bugetului și, în plus, deținea o putere de cenzură semnificativă, dar care nu a fost folosită niciodată, în ciuda depunerii a numeroase moțiuni de cenzură de-a lungul anilor, inclusiv una cu puțin timp înainte de demisia dramatică a Comisiei din 1999^[5].

4. DE LA CEE LA ACTUL UNIC EUROPEAN

(A) TENSIUNILE DIN CADRUL CEE

Tratatul de la Roma a oferit cadrul juridic pentru CEE timp de aproape treizeci de ani, sub rezerva Tratatului de fuziune din 1965, care a intrat în vigoare în 1967 și care a unit organele executive ale CECO, Euratom și CEE. Acest fapt este cu atât mai remarcabil având în vedere că în anii care au urmat adoptării AUE a avut loc un proces aproape continuu de

[5] K. BRADLEY, „The Institutional Law of the EU in 1999” (1999/2000) 19 YBEL 547 584.

reformă a tratatelor^[6]. Au existat totuși evoluții importante în perioada dintre Tratatul CEE și AUE.

Comunitatea s-a extins prin aderarea de noi state membre. Regatul Unit optase pentru a rămâne în afara CEE la momentul constituirii acesteia și a depus prima sa cerere de aderare abia în 1961, dar președintele francez, Charles de Gaulle, s-a opus aderării Regatului Unit în 1963, precum și unei a doua cereri din 1967. Abia după demisia lui de Gaulle a fost acceptată cererea de aderare a Marii Britanii, împreună cu cele ale Irlandei și Danemarcei în 1973. Grecia a devenit membră a CEE în 1981, urmată de Spania și Portugalia în 1986.

Perioada de aproape treizeci de ani dintre CEE și AUE a scos la iveală tensiuni între o viziune *interguvernamentală* asupra Comunității, promovată inițial de președintele de Gaulle al Franței, în care interesele statale erau considerate de maximă importanță, și o perspectivă mai *supranațională* îmbrățișată inițial de Walter Hallstein, președintele Comisiei, în care binele Comunității în ansamblu era perceput ca obiectiv primar, chiar dacă aceasta impunea sacrificii din partea unor state membre. Tensiunea a ieșit la suprafață în 1965, la momentul la care prevederile tranzitorii ale tratatului dictau o trecere de la votul cu unanimitate la cel cu majoritatea calificată în cadrul Consiliului, care ar fi afectat numeroase domenii de decizie, dar nu totalitatea lor. De Gaulle a obiectat față de o propunere a Comisiei prin care se conferea Comunității capacitatea de a-și aduna resursele proprii din taxe agricole și tarife externe și nu din contribuții naționale^[7]. Când s-a dovedit că atingerrea unui compromis în cadrul Consiliului era imposibilă, Franța a refuzat să participe la alte întruniri ale acestuia și a adoptat ceea ce a devenit cunoscută ca politica „scaunului gol”. Aceasta a durat timp de șapte luni, din iunie 1965 până în ianuarie 1966, după care s-a ajuns la un acord care a ajuns cunoscut drept „Compromisul de la Luxemburg” sau „Acordul de la Luxemburg”. Acesta reprezenta, în esență, o înțelegere cu privire la dezacordul referitor la metodele de vot în cadrul Consiliului. Francezii susțineau că și în cazurile în care tratatul prevedea luarea unei decizii cu majoritate, discuțiile trebuie să continue până la atingerea unanimității ori de câte ori erau în discuție interese naționale importante. În schimb, celelalte cinci state membre au declarat că, în astfel de împrejurări, Consiliul va face „eforturi ca, într-un termen rezonabil, să se ajungă la soluții care să poată fi adoptate de către toți”^[8]. Cu toate acestea, se pare că punctul de vedere francez a prevalat, astfel că, în cazul în care un stat susținea că erau în discuție „interese foarte importante” ale sale, aceasta echivala cu un veto pe care celelalte state membre trebuiau să îl respecte.

În perioada dintre Tratatul CEE și AUE au apărut și alte evoluții care au sporit puterea statelor membre în procesul de decizie, precum și interguvernamentalismul. În 1970, Raportul Davignon recomanda organizarea de întruniri trimestriale ale miniștrilor de externe din statele membre, care au devenit un forum interguvernamental de cooperare în domeniul politicii externe. În 1973, acesta a devenit cunoscut sub numele de Cooperarea Politică Europeană, fapt care a permis CEE să fie reprezentată ca o singură voce în cadrul altor organizații internaționale la care participau toate statele membre, dar care a întărit, de asemenea, interguvernamentalismul.

^[6] B. DE WITTE, „The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process”, în P. BEAUMONT, C. LYONS și N. WALKER (ed.), *Convergence and Divergence in European Public Law* (Hart, 2002), Capitolul 3.

^[7] CEE și-a obținut resursele proprii prin intermediul Tratatului de la Luxemburg din 1970 (cunoscut ca „primul tratat bugetar”), care a intrat în vigoare în 1971.

^[8] Bul. CE 3-1996, 9.

În 1974 a fost înființat Consiliul European, pentru a regulariza practica organizării de întâlniri la nivel înalt (summit-uri). Acest organism este alcătuit din șefii de guvern ai statelor membre, împreună cu președintele Comisiei, care asistă la întrunirile sale bianuale. „Practica summit-urilor” Consiliului European a oferit Comunității orientarea de care avea mare nevoie, dar pentru unii a reprezentat o slăbire a elementelor supranaționale ale Comunității. Consiliul European nu se înscria în cadrul creat prin tratate și abia cu ocazia AUE a fost recunoscut printr-un document oficial. CPE și Consiliul European au permis ca interesele statelor membre să influențeze în cea mai mare măsură chestiunile de interes politic sau economic, iar deciziile acestora, deși nu aveau caracter obligatoriu în mod oficial, constituiau, de regulă, cadrul în care urmau să fie formulate inițiativele obligatorii ale Comunității. De asemenea, statele membre au preluat un mai mare control asupra detalierii legislației secundare a Comunității, prin crearea a ceea ce a devenit cunoscut drept comitologie. Aceasta a permis statelor membre să influențeze legislația comunitară secundară de o manieră care nu fusese avută în vedere în Tratatul CEE inițial.

Pe parcursul perioadei dintre CEE și AUE au existat însă și evoluții care au fortificat supranaționalismul. Astfel, în 1976 s-a ajuns la un acord privind alegerile directe pentru Adunare și primele astfel de alegeri au avut loc în 1979. Acest acord a furnizat CEE un mandat electoral direct care îi lipsise până la acea dată, dar dezavantajul era faptul că prezența la vot era scăzută, iar alegerile se concentraseră adesea asupra unor chestiuni naționale, și nu comunitare. Dimensiunea supranațională a Comunității a fost întărită mai clar prin evoluțiile referitoare la resurse și buget. În 1969, s-a ajuns la un acord cu privire la finanțarea din resursele proprii ale Comunității în locul contribuțiilor naționale și cu privire la extinderea rolului Parlamentului în procesul bugetar. Prin aceasta s-a conferit Comunității o mai mare independență financiară și s-a intensificat rolul Parlamentului ca factor de decizie. Aceste evoluții au fost duse mai departe în 1975, când a fost adoptat un al doilea tratat bugetar. Și Curtea Europeană de Justiție (CEJ) a avut contribuții importante la dinamica supranațională a Comunității în cursul acestei perioade^[9]. Aceasta s-a folosit de teoria efectului direct în anii '60 și '70 pentru a crește eficiența politicilor Comunității. Ea a interpretat prevederile tratatelor în sens larg pentru a promova obiectivele generale ale Comunității, cum ar fi libera circulație a mărfurilor. Curtea a creat principiul supremației dreptului comunitar asupra dreptului național pentru a consolida aceste strategii judiciare.

Deși au existat evoluții pozitive referitoare la Comunitate din perspectivă supranațională, deceniul cuprins între mijlocul anilor 1970 și mijlocul anilor 1980 a fost perceput ca o perioadă de relativă stagnare politică în cadrul CEE. Aceasta a fost ilustrată de dificultatea Comisiei de a obține aprobarea legislației în cadrul Consiliului, având consecința că obiectivele comunitare au rămas neîndeplinite^[10]. Starea generală negativă a fost recunoscută în cadrul rapoartelor la nivel înalt, începând de la mijlocul anilor 1970, cum ar fi Raportul Tindemans 1974–5 și Raportul „celor trei înțelepți” din 1978^[11], ambele recomandând întărirea elementelor supranaționale ale Comunității, dar niciunuia nu i s-a dat curs. Această temă reiese din următorul citat.

[9] J. WELLER, „The Transformation of Europe” (1991) 100 Yale LJ 2403.

[10] P. DANKERT, „The EC – Past, Present and Future”, în L. TSOUKALIS (ed.), *The EC: Past, Present and Future* (Basil Blackwell, 1983) 7.

[11] Bul. CE 11-1979, 1.5.2.

**P. DANKERT, The EC – Past, Present and Future
(CE – Trecut, prezent și viitor)^[12]**

Dialectica cooperării sau integrării a continuat, de asemenea, să domine procesul de unificare europeană – într-o măsură din ce în ce mai mare – începând cu 25 martie 1957. Vreme de mai mulți ani s-a înregistrat un continuu „du-te, vino”, după cum se poate observa din parcursul evoluției instituțiilor comunitare. Consiliul de Miniștri, care era menit inițial să fie un organ comunitar, a devenit acum în mare parte o instituție interguvernamentală, mulțumită faimosului Acord de la Luxemburg, care, sub presiune franceză, a pus capăt deciziilor pe care Consiliul trebuia să le adopte cu majoritate, conform Tratatului, pe baza propunerilor înaintate de Comisia Europeană. Regula ca deciziile să fie adoptate cu unanimitate a avut ca efect transformarea graduală a Comisiei într-un fel de secretariat al Consiliului care își verifica atent propunerile cu funcționarii naționali înainte de a decide dacă să le promoveze sau nu. La rândul său, acest fapt are un efect negativ asupra Parlamentului European care, potrivit tratatului, își poate exercita competențele numai prin intermediul Comisiei. Mișcarea înspre găsirea de soluții interguvernamentale pentru problemele comunitare a ajuns la apogeu – după încercări zadarnice cum ar fi planul Fouchet de la începutul anilor 60 – prin crearea Consiliului European, a CPE și a SME.

Parlamentul European a propus în 1984 o reformă radicală în cadrul unui „Proiect de Tratat privind Uniunea Europeană”, dar și aceasta a fost ignorată în mare parte. Catalizatorul schimbării a venit în cele din urmă dintr-o întrunire a șefilor de stat în cadrul Consiliului European de la Fontainebleau, în 1984. Aceasta a determinat Consiliul European de la Milano din 1985 să stabilească o conferință interguvernamentală (CIG) care să discute modificarea tratatului, ceea ce dus la crearea AUE. Impulsul de reformă a fost promovat printr-o cuprinzătoare „Carte Albă” a Comisiei, care a fixat un calendar pentru finalizarea pieței interne înainte de 1992^[13].

(B) ACTUL UNIC EUROPEAN: AUE

(i) Schimbări instituționale și de fond

AUE din 1986 a reprezentat o dezamăgire pentru cei care pledau pentru o reformă extensivă. El a avut, totuși, o semnificație de anvergură și încă se clasează printre cele mai importante reforme ale tratatelor din istoria UE, datorită modificărilor instituționale și de fond pe care le-a introdus.

Cea mai importantă *modificare instituțională* a fost debutul transformării rolului Parlamentului European. Tratatul de la Roma a acordat acestuia competențe limitate și rolul său în procesul legislativ era unul minimal, limitându-se la dreptul de a fi consultat în cazurile în care un anumit articol al tratatului prevedea aceasta. Modificarea adusă de AUE ar fi putut părea la acel moment relativ minimală. A fost creată o nouă procedură legislativă, procedura „cooperării”, care se aplica unei liste determinate de articole ale tratatelor și care a transformat procesul decizional al Comunității. Anterior AUE, abordarea față de adoptarea legislației era reflectată de aforismul „Comisia propune și Consiliul dispune”, dezvăluind rolul Comisiei de inițiator al legislației și rolul Consiliului de a vota astfel de măsuri. Modificarea adusă de AUE însemna că punctul de vedere al Parlamentului Euro-

^[12] L. TSOUKALIS (ed.), *The EC: Past, Present and Future* (Basil Blackwell, 1983) 7.

^[13] COM(85) 310.

pean va trebui luat în serios de către Comisie în cazurile în care se aplica procedura cooperării. Adoptarea legislației necesita participarea a trei jucători, în loc de doi, din moment ce procedura cooperării presupunea că Parlamentul European putea efectiv să blocheze propunerile legislative, admitând că dispunea într-o oarecare măsură de sprijin în cadrul Consiliului.

Au existat și alte modificări instituționale. AUE a oferit o bază legală CPE și recunoaștere oficială Consiliului European, chiar dacă nu în cadrul tratatelor comunitare. A fost creat un Tribunal de Primă Instanță (TPI) pentru a asista Curtea de Justiție. Așa numita procedură a „comitologiei”, în temeiul căreia Consiliul delegă atribuții Comisiei, în anumite condiții, a fost inclusă în mod oficial în fostul art. 202 CE^[14].

Impactul procedurii cooperării a fost accentuat datorită *modificărilor de fond* operate de AUE, în special introducerea a ceea ce a fost inițial art. 100a CEE, care conferea o competență largă UE pentru adoptarea de legislație privind piața internă. Finalizarea unei piețe comune impune nu doar interzicerea barierelor comerciale, ceea ce se numește integrare negativă, ci și existența unei reglementări europene a anumitor chestiuni *în locul* reglementării naționale, cunoscută sub denumirea de integrare pozitivă sau armonizare. Această din urmă este necesară deoarece fiecare țară are reguli privind, spre exemplu, domeniul bancar, care exprimă interese publice importante, cum ar fi prevenirea fraudei. Aceste reguli naționale nu pot fi eradicat, dar tocmai multiplicitatea lor poate stingheri crearea unei piețe comune, deoarece comercianții vor trebui să respecte o serie diferită de astfel de reguli în fiecare stat membru, crescând astfel în mod semnificativ costurile desfășurării activităților comerciale. O cale de a preîntâmpina această dificultate este de a avea reguli comunitare. Acest lucru a fost recunoscut în Tratatul de la Roma inițial, dar art. 100 CEE necesita unanimitatea în cadrul Consiliului, ceea ce era dificil de obținut. Aceasta a fost rațiunea pentru introducerea art. 100a CEE, în prezent art. 114 TFUE, care prevedea adoptarea de măsuri de apropiere a legislațiilor statelor membre în acest scop. Procedura cooperării se aplica în cazul acestui articol, sporind astfel competența Parlamentului European, iar votul în cadrul Consiliului era cu majoritate calificată în locul unanimității. AUE a modificat Tratatul de la Roma, prevăzând că Comunitatea adoptă măsuri în vederea „instituirii treptate a pieței interne în cursul unei perioade care se încheie la 31 decembrie 1992” și a definit piața internă ca „un spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor este asigurată”^[15]. Actualul art. 114 TFUE a devenit principalul vehicul pentru adoptarea măsurilor de realizare a pieței interne, prin intermediul legislației de apropiere a dreptului statelor membre.

AUE a adăugat, de asemenea, noi domenii de fond în sfera competențelor Comunității, dintre care unele fuseseră deja arogate de către instituțiile comunitare și susținute de către Curte, fără un temei legal expres în cadrul tratatelor. Adăugirile acopereau cooperarea în cadrul uniunii economice și monetare, politica socială, coeziunea economică și socială, cercetarea și dezvoltarea tehnologică și politica de mediu.

^[14] Regimul juridic pentru gestionarea acestor măsuri a fost modificat prin Tratatul de la Lisabona, art. 290-291 TFUE.

^[15] Art. 8a CEE.

(ii) *Reacție și evaluare*

AUE a reprezentat cea mai importantă reformă a tratatelor de la momentul adoptării lor și a marcat o revenire a impulsului Comunității spre integrare. Răspunsul inițial față de AUE a fost însă, eterogen. Unii îl considerau un pas categoric înainte pentru Comunitate după o perioadă de stagnare. Alții, cum ar fi Pescatore, fost judecător al CEJ, l-au privit ca pe un regres al procesului de integrare^[16], iar alții au subliniat ceea ce s-a obținut prin AUE în combinație cu Cartea Albă a Comisiei^[17].

**J. WEILER, The Transformation of Europe
(Transformarea Europei)^[18]**

În mod cert, noul Parlament European și Comisia erau departe de a fi încântați de noul act. Și cu toate acestea, cu o retrospectivă de numai trei ani, a devenit clar că anul 1992 și AUE constituie într-adevăr o realizare de proporții semnificative. Unele dintre dovezi sunt foarte evidente. Mai întâi, pentru prima dată de la începuturile Comunității – sau poate chiar pentru prima dată în mod absolut – Comisia joacă rolul politic care i-a fost destinat în mod clar prin Tratatul de la Roma. În contrast flagrant cu natura sa din timpul perioadei fondatoare din anii '70 și începutul anilor '80, Comisia stabilește în mare măsură agenda Comunității și acționează ca un broker de competență în procesul legislativ.

În al doilea rând, procesul decizional durează mult mai puțin. Dosarele care ar fi lăncezit și, în unele cazuri, chiar au lăncezit ani de zile pe coridoarele de la Bruxelles, acum apar ca legislație adesea în câteva luni.

Pentru prima dată, interdependența dintre domeniile politice la nivelul centrului de putere nou descoperit de la Bruxelles creează o dinamică asemănătoare previziunilor aproape uitate ale propagării neofuncționaliste (*spillover*). Sfera din ce în ce mai largă a agendei legislative și politice a Comunității reflectă această dinamică.

AUE a contribuit astfel la demararea „în forță” a procesului de îndeplinire a obiectivelor economice ale Comunității, în special prin intermediul noului art. 100a CE. Mai mult decât atât, deși AUE s-a caracterizat în primul rând prin obiectivele sale legate de „piața unică” și deși noile prevederi referitoare la politica regională, mediu și cercetare ar putea fi considerate secundare, în realitate aceste modificări au creat competențe autonome ale Comunității în aceste domenii. Aceasta a întărit opiniile celor care concepeau proiectul pieței unice în termenii unei „adevărate piețe comune care, datorită legăturii inevitabile dintre social și economic în cadrul economiilor politice moderne, ar genera în cele din urmă mult lăudata «uniune tot mai strânsă între popoarele Europei»”^[19]. Dezbaterile între cei situați de părți diferite ale spectrului politic, între o concepție neoliberală a UE și „modelul social european”, continuă până în ziua de azi.

^[16] P. PESCATORE, „Some Critical Remarks on the Single European Act” (1987) 24 CMLRev 9.

^[17] Cartea Albă privind finalizarea pieței interne, COM(85) 310.

^[18] WEILER (*supra*, nota 9) 2454.

^[19] *Idem* 2458.

5. DE LA AUE LA TRATATUL DE LA NISA

(A) TRATATUL DE LA MAASTRICHT: TRATATUL PRIVIND UNIUNEA EUROPEANĂ

AUE a revigorat Comunitatea și între anii 1986 și 1992 au fost adoptate numeroase măsuri pentru finalizarea pieței interne. Ar fi, însă, greșit să credem că piața internă putea fi „finalizată” până în 1992 sau până la o anumită dată după aceea. Aceasta deoarece factori precum schimbările tehnologice, inovațiile industriale și tiparele schimbătoare ale comportamentului consumatorilor pot genera necesitatea unor noi măsuri la nivelul UE pentru a reduce obstacolele în calea comerțului dintre state. Elanul generat de AUE a continuat și după adoptarea sa. Un comitet prezidat de președintele Comisiei, Jacques Delors, privind Uniunea Economică și Monetară (UEM) a generat un raport în 1989 și a stabilit un plan în trei etape pentru atingerea UEM. Consiliul European a ținut o CIG pe această temă și o a doua CIG privind uniunea politică, ceea ce a dus la un proiect de tratat în 1991. Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) a fost semnat de statele membre la Maastricht, în februarie 1992^[20]. Acesta a intrat în vigoare în noiembrie 1993, după ce a supraviețuit criticii de neconstituționalitate aduse înaintea Curții constituționale federale germane^[21].

(i) Sistemul pe trei piloni

TUE a adus modificări importante Tratatului de la Roma, atât din perspectiva instituțională, cât și din cea de fond. Importanța sa s-a manifestat și din perspectiva arhitecturii juridice generale, întrucât el a introdus structura pe „trei piloni” pentru Uniunea Europeană, Comunitățile constituind primul dintre acești piloni, iar Tratatul CEE a fost redenumit în mod oficial Tratatul privind instituirea Comunității Europene (CE)^[22]. Al II-lea pilon avea ca obiect politica externă și de securitate comună (PESC) și a fost construit pe baza mecanismelor anterioare pentru cooperarea politică europeană. Al III-lea pilon privea justiția și afacerile interne (JAI) și a dezvoltat inițiativele anterioare în domeniu. Structura pe piloni a fost păstrată în modificările ulterioare ale tratatelor, dar a fost apoi eliminată prin Tratatul de la Lisabona, cu toate că încă se mai aplică reguli distincte pentru PESC. Titlul I al TUE cuprindea prevederi comune care stabileau principiile de bază ale Uniunii și fixau obiectivele acesteia^[23].

Prin urmare, Uniunii Europene i s-au conferit noi responsabilități în legătură cu PESC și JAI. Astfel, problema esențială este de ce aceste competențe noi nu s-au adăugat celor deja existente, după cum se procedase cu modificările anterioare ale tratatelor. Principala rațiune pentru crearea unor piloni separați pentru PESC și JAI a fost următoarea: statele membre doreau un mecanism prin care să poată coopera în materie de PESC și JAI, întrucât în lipsa acestuia trebuiau fixate întâlniri pentru a discuta fiecare nouă problemă, sistem consumator de timp și greoi. Statele membre nu erau, însă, dispuse să supună aceste domenii

[20] R. CORBETT, *The Treaty of Maastricht* (Longman, 1993).

[21] Cauzele 2 BvR 2134/92 și 2159/92, *Brunner/Tratatul privind Uniunea Europeană* [1994] 1 CMLR 57.

[22] D. CURTIN, „The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces” (1993) 30 CMLRev 17.

[23] TUE cuprindea inițial șapte titluri: Titlul I includea „prevederile comune” care stabileau obiectivele de bază ale TUE. Titlurile II, III și IV acopereau modificările din primul pilon aduse Tratatelor CEE, CECO și Euratom. Titlul V a creat pilonul al II-lea al PESC, Titlul VI, al III-lea pilon al JAI, iar Titlul VII cuprindea dispozițiile finale.