

VI. STATELE MEMBRE ȘI UNIUNEA EUROPEANĂ. DE LA TRATATUL DE LA PARIS LA TRATATUL DE LA LISABONA*

CRISTINA VOHN**

Uniunea Europeană este o structură unică în lume, în care statele membre au convenit să renunțe la unele din atributele și funcțiile lor statele în favoarea unor structuri instituționale comune care să lucreze în beneficiul tuturor. Acest proces a fost unul etapizat atât în ceea ce privește statele care au participat și participă la acest proiect, cât și transferul puterilor dinspre țările membre înspre instituțiile comunitare. Evoluția acestui proces este înscrisă în tratatele care au modelat formarea primelor trei Comunități Europene și transformarea lor ulterioară în Comunitatea Europeană și apoi în Uniunea Europeană. Tratatelor comunitare – începând cu tratatele fondatoare și până la Tratatul de la Lisabona – sunt cele care au stabilit cadrul de dezvoltare și de manifestare a instituțiilor și structurilor comunitare și au reglementat raporturile dintre statele membre și aceste instituții.

Proiectul Uniunii Europene a fost, încă de la începutul său, gândit și lansat ca un proiect cu o finalitate integraționistă, așa cum anunța Robert Schuman în celebra sa Declarație din 9 mai 1950. În acest document fondator al UE, Schuman vorbea despre „Europa Unită” și despre o Europă „care nu se va construi dintr-o dată sau ca urmare a unui plan unic, ci prin realizări concrete care vor genera în primul rând o solidaritate de fapt.”¹ Proiectul fondatorilor primelor Comunități Europene a fost creat ca un proiect de dezvoltare economică și în jurul a două

* Parte din acest studiu a fost publicat în *Revista de Științe Politice și Relații Internaționale*, nr. 4/2024, sub titlul „Relația stat-comunități europene în Tratatelor fondatoare ale Uniunii Europene”.

** Cercetător științific III dr., Institutul de Științe Politice și Relații Internaționale „Ion I.C. Brătianu” al Academiei Române; cristina.vohn@ispri.ro.

¹ „Declarația Schuman – mai 1950”, disponibil la https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_ro, accesat la 28.09.2024.

valori fundamentale, considerate esențiale pentru reușita lui, și anume, pacea pe continentul european și solidaritatea de fapt între națiunile și statele europene care aveau la proiect. Contextul internațional justifica pe deplin dorința de a păstra de acum înainte pacea pe Vechiul Continent – în primul rând prin reconcilierea franco-germană –: sfârșitul celui mai devastator război din istoria omenirii, ce se derulase în mare parte în Europa, ce urmasese la numai două decenii distanță Primului Război Mondial care, la rândul lui, apăruse după secole de războaie ce avuseseră loc între diferitele formațiuni statale europene. Solidaritatea de fapt era al doilea principiu de bază, un principiu considerat a fi esențial pentru avansul proiectului european; era vorba despre solidaritatea între state, ce urma a fi experimentată și exprimată prin noile instituții comune create.

Vorbim astfel de un proiect pe termen lung, ce se preconiza a se realiza gradual, prin crearea de structuri instituționale noi, care urmau să modifice structural relațiile dintre statele membre și să stabilească un nou tip de relații între acestea și noile instituții comunitare. Acest proiect unic însemna astfel atât o alterare a funcțiilor statului național, cât și apariția unei noi dimensiuni, prin relaționarea dintre statele membre și noile instituții comunitare, bazată pe noi norme economice, politice ori sociale. Noua dualitate decizională s-a modificat profund pe parcursul procesului de construcție europeană, fiecare nou tratat unional adăugând noi valențe structurilor comunitare.

Chiar de la începutul creării primelor Comunități Europene a existat o dezbatere aprinsă privind calea de urmat pentru apropierea și integrarea statelor care au acceptat să formeze aceste comunități. „Dezbaterile s-au concentrat pe două perspective diferite asupra integrării europene, care aveau să caracterizeze multe dintre discuțiile viitoare pe această temă. Perspectiva «maximalistă» preconiza o structură federală cu scopul de a înființa Statele Unite ale Europei, în timp ce perspectiva «minimalistă» prevedea o uniune flexibilă, bazată în mare măsură pe relațiile comerciale dintre statele membre suverane.”² Aceasta a luat ulterior forma mult mai cunoscută a dezbaterii dintre supranaționalism/federalism și interguvernamentalism, ce a dominat și domină chiar și astăzi spațiul public european, ambele opțiuni regăsindu-se în construcția europeană de-a lungul deceniilor.

² Andreas Staab (2011), *The European Union Explained. Institutions, Actors, Global Impact*, second edition, Bloomington, Indianapolis, Indiana University Press, p. 4.

Ne propunem aici să analizăm evoluția acestui proces, așa cum rezultă din prevederile tratatelor europene, începând cu tratatele fondatoare ale UE, și anume, Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și a Oțelului (Tratatul CECO), Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (Tratatul CEEA) și Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene (Tratatul CEE), care au coagulat șase state europene – Franța, Germania, Italia, Belgia, Țările de Jos și Luxemburg – ce au inițiat procesul de integrare europeană, și continuând cu tratatele comunitare ulterioare, Tratatul de fuziune, Tratatul privind bugetul, Actul Unic European, Tratatul de la Maastricht, Tratatul de la Amsterdam, Tratatul de la Nisa și Tratatul de la Lisabona.

Comunitatea Europeană a Cărbunelui și a Oțelului

Primele trei tratate, semnate în anii '50, sunt, în general, considerate a fi tratatele fondatoare ale UE, care au pus bazele structurilor comunitare dezvoltate ulterior. Cu toate acestea, Comunitatea Europeană a Cărbunelui și a Oțelului a fost creată prin Tratatul de la Paris adoptat în 18 aprilie 1951 – intrat în vigoare în 23 iulie 1952 –, cu șase ani mai devreme decât tratatele prin care s-au instituit Comunitatea Economică Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, adoptate în 25 martie 1957. Putem astfel considera că CECO a fost, de fapt, prima Comunitate fondatoare, funcționarea ei creând premisele pentru înființarea ulterioară a celorlalte două Comunități, cea economică și cea a energiei atomice. CECO „a integrat în mod cuprinzător industriile extractive de cărbune și oțel ale acestor țări, pentru a face ca economiile lor să fie dependente una de alta. Acest lucru a marcat începuturile proiectului european, unul care, în deceniile care i-au urmat, avea să se transforme în Comunitatea Europeană (CE) și, mai târziu, în Uniunea Europeană (UE), care în timp și-a lărgit numărul de membri și a sporit autoritatea instituțiilor de guvernare colectivă, până la politica economică și cea externă”.³

Tratatul de la Paris a fost semnat de Franța, Germania, Italia, Belgia, Țările de Jos și Luxemburg, pentru o perioadă de 50 de ani, cele șase state europene fiind cele care au agreeat formarea primei comunități europene, o comunitate economică sectorială, ce urma să managerieze

³ Richard Haass, *Lumea în care trăim. O scurtă introducere*, trad. din lb. engleză de Anca Alina Dumitru, Nemira Publishing House, București, 2021, p. 100.

producția de cărbune și oțel. În spiritul Declarației Schuman, proiectul CECO a plecat de la „ideea de a construi mai întâi o bază economică care să permită o posibilă cooperare politică pe termen mediu și de a face ireversibilă reconcilierea dintre adversarii celui de-al Doilea Război Mondial prin plasarea producției și gestionării resurselor pentru industria armamentului sub o autoritate comună”.⁴ Denumită „un nou tip de instituție politică internațională”⁵ sau „un laborator foarte interesant în care să se testeze capacitatea de integrare a industriei... ca un prim pas spre un proces de integrare mult mai ambițios”⁶, CECO a înglobat prima structură instituțională suprastatală prin care se inaugurează un lung proces de interrelaționare între structurile comunitare și statele membre.

Tratatul de la Paris a creat piața comună a cărbunelui și a oțelului între cele șase țări fondatoare, lipsită de bariere comerciale, o piață care era reglementată de noile instituții comune create. Misiunea CECO – care avea personalitate juridică proprie – era aceea de a contribui la „expansiunea economică, la dezvoltarea ocupării forței de muncă și la îmbunătățirea nivelului de trai în țările participante prin instituirea, în armonie cu economia generală a statelor membre, a unei piețe comune”⁷. Pentru aceasta, Comunitatea trebuia să se asigure că piața comună este aprovizionată în mod regulat; să asigure tuturor consumatorilor aflați pe poziții comparabile în cadrul pieței comune acces egal la sursele de producție; să urmărească stabilirea celor mai mici prețuri, în anumite condiții; să asigure menținerea condițiilor care să încurajeze întreprinderile să își extindă și să își îmbunătățească capacitatea de a produce și să promoveze o politică de dezvoltare rațională a resurselor naturale, evitând epuizarea nechibzuită a acestor resurse; să promoveze îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă ale forței de muncă în fiecare dintre industriile aflate sub jurisdicția sa; să continue dezvoltarea comerțului internațional și să se asigure că sunt respectate limite echita-

⁴ Olivier Costa, Nathalie Brack, *How the EU really works*, Editions de l'Université de Bruxelles, Brussels, 2014, pp. 19-20.

⁵ Gerhard Bebr, „The European Coal and Steel Community: A Political and Legal Innovation”, în *The Yale Law Journal*, Volume 63, November 1963, Number 1.

⁶ Alfredo De Feo, *A History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament*, Part I: *The European Coal and Steel Community 1952-2002*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, disponibil la <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8fa07fa6-06bb-11e6-b713-01aa75ed71a1>, accesat la 19.01.2024.

⁷ „Tratatul de instituire a Comunității Economice a Cărbunelui și a Oțelului – Tratatul CECO”, Art. 2.

bile în prețurile practicate pe piețele externe; să promoveze extinderea regulată și modernizarea producției, precum și îmbunătățirea calității acesteia, în condiții care exclud orice protecție împotriva industriilor concurente.⁸

Misiunea și scopurile CECO trebuiau atinse prin sistemul instituțional al Comunității, stipulat în tratat, care era format din patru instituții: Înalta Autoritate, Adunarea Comună, Consiliul Special – format din miniștri – și Curtea de Justiție.⁹ Înalta Autoritate – denumită de fondatorul neofuncționalismului, Ernst B. Haas, „forța motrice a sistemului CECO”¹⁰ – era formată din nouă membri – dar nu mai mult de doi de aceeași naționalitate, ceea ce în practica ulterioară s-a concretizat prin numirea a câte doi membri de către statele mari, Franța, Germania și Italia, și câte unul de către țările mai mici, în speță Belgia, Țările de Jos și Luxemburg –, numiți pe o perioadă de șase ani de către guvernele statelor membre prin înțelegere între ele. Înalta Autoritate era un organism independent care era responsabil pentru asigurarea îndeplinirii obiectivelor stabilite prin tratat. Membrii săi trebuiau să-și exercite funcția „în deplină independență, în interesul general al Comunității” și nu aveau voie nici să solicite și nici să accepte instrucțiuni de la orice guvern sau organizație. La rândul lor, fiecare stat membru era de acord să respecte acest caracter supranațional al Comunității și să nu facă niciun efort pentru a influența membrii Înaltei Autorități în executarea îndatoririlor lor.¹¹ Deciziile în cadrul acestei instituții urmau a se lua cu majoritatea simplă a membrilor săi. În baza sistemului colegial, nu erau date publicității distribuția voturilor și nici opiniile minoritare exprimate în cadrul dezbaterilor acestei instituții. Înalta Autoritate beneficia de independență financiară față de statele membre, veniturile necesare funcționării ei și a celorlaltor instituții ale CECO fiind obținute prin impunerea unei taxe asupra producției de cărbune și oțel, livrată direct către această instituție și nu prin intermediul guvernelor naționale.

Adunarea Comună era formată din delegați din partea parlamentelor naționale ale celor șase state membre și exercita competențe de supraveghere. Ea nu exercita puterea legislativă – în ciuda numelui

⁸ *Ibidem*, Art. 3

⁹ *Ibidem*, Art. 7.

¹⁰ Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social Economic Forces. 1950-1957*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1958, p. 42.

¹¹ „Tratatul de instituire a Comunității Economice a Cărbunelui și a Oțelului – Tratatul CECO”, Art. 8-11.

care i s-a dat – o parte din aceasta revenind Înaltei Autorități. Adunarea Comună era formată dintr-un număr fix de delegați, stabilindu-se un număr specific pentru fiecare parlament național, astfel: Germania, Franța și Italia, câte 18 delegați, Belgia și Țările de Jos, câte 10 delegați, iar Luxemburgul avea 4 delegați.¹² Adunarea se întrunea într-o sesiune anuală, putând fi convocată de către Consiliu în sesiuni extraordinare. Principala sarcină a Adunării era aceea de a dezbate în sesiune deschisă raportul anual al Înaltei Autorități, în cursul dezbaterilor putând fi depuse moțiuni de cenzură. În cazul adoptării unei moțiuni de cenzură, cu minimum două treimi din totalul delegaților, toți membrii Înaltei Autorități urmau să demisioneze în bloc.¹³ Alte decizii ale Înaltei Autorități urmau a se lua în baza majorității simple.

Rolul Consiliului în structura instituțională a CECO era acela de a acționa pentru armonizarea acțiunilor Înaltei Autorități cu cele ale guvernelor naționale. Consiliul urma să lucreze îndeaproape cu Înalta Autoritate pentru realizarea obiectivelor comune, urmând a fi o pârghie de legătură între Înalta Autoritate și state. Această instituție era formată din reprezentanți ai țărilor membre, fiecare stat urmând a delega unul dintre miniștrii săi ca membru al Consiliului. Deciziile în cadrul Consiliului erau luate cu majoritate calificată ori în unanimitate, în funcție de prevederile tratatului. În cazul în care Înalta Autoritate înainta propuneri, Consiliul le aproba „cu majoritatea absolută a reprezentanților statelor membre, inclusiv votul reprezentantului unuia dintre statele care produce cel puțin douăzeci la sută din valoarea totală a cărbunelui și oțelului produse în Comunitate sau, în cazul unei împărțiri egale a voturilor, și dacă Înalta Autoritate își menține propunerea după a doua lectură, de către reprezentanții a două state membre, fiecare dintre acestea producând cel puțin douăzeci la sută din valoarea totală a cărbunelui și oțelului în Comunitate.”¹⁴ Deciziile importante ale Înaltei Autorități aveau nevoie de aprobarea anterioară a Consiliului.

Funcția Curții de Justiție era aceea de „a asigura statul de drept în interpretarea și aplicarea prezentului tratat și a regulamentelor sale de aplicare”.¹⁵ Era formată din șapte judecători numiți pe o perioadă de șase ani, prin înțelegere între cele șase guverne ale statelor membre. Ea avea competență „asupra recursurilor formulate de un stat membru sau

¹² *Ibidem*, Art. 21.

¹³ *Ibidem*, Art. 23-24.

¹⁴ *Ibidem*, Art. 28.

¹⁵ *Ibidem*, Art. 31.

de către Consiliu pentru anularea deciziilor și recomandărilor Înaltei Autorități pe motive de lipsă de competență juridică, încălcări substanțiale de procedură, încălcarea Tratatului sau a oricărei norme de drept referitoare la aplicarea acestuia sau abuzul de putere. Cu toate acestea, Curtea nu poate revizui concluziile Înaltei Autorități, extrase din fapte și împrejurări economice, care au stat la baza unor astfel de decizii sau recomandări, cu excepția cazului în care se pretinde că Înalta Autoritate a abuzat de competențe sau că ar fi interpretat în mod vădit greșit dispozițiile tratatului sau ale unei norme de drept referitoare la aplicarea acestuia”.¹⁶

Structura instituțională complexă a primei Comunități europene își găsește explicația în Declarația Schuman, ea fiind etapa inaugurală a proiectului pe termen lung de realizare a unei Europe unite. CECO avea obiective care se limitau la colaborarea în două sectoare economice, cărbunele și oțelul, ceea ce nu reclama în sine o asemenea complexitate instituțională. Numai privită din perspectiva proiectului european pe termen lung își găsește justificarea o structură instituțională atât de complexă. Instituțiile CECO au fost create după o formulă statală, cu puteri executive, legislative și judecătorești – chiar dacă acestea nu aveau o corespondență în oglindă cu puterile din cadrul statelor naționale –, ceea ce deoalta, o dată în plus, scopul proiectului european asupra căruia conveniseră inițiatorii săi.

Cele șase state fondatoare au fost de acord să renunțe la puterile lor statale asupra producției de cărbune și oțel – ce includeau atât renunțarea la competențele privind stabilirea taxelor, a subvențiilor de import, a politicilor anticartel, cât și adoptarea unor măsuri protecționiste etc. – în favoarea unei noi structuri instituționale supranaționale, care prelua aceste atribuții sectoriale. Realizarea pieței comune a cărbunelui și a oțelului a fost instrumentul esențial prin care s-a realizat făcut acest transfer de atribuții. „Pentru a menține piața comună, competitivă, Comunității i se acordă competențe extinse asupra activităților întreprinderilor din cărbune și oțel. Aceasta înlocuiește astfel puterile suverane ale statelor membre asupra acestor industrii.”¹⁷

La prima vedere, Comunitatea avea puteri supranaționale în special prin Înalta Autoritate, dar, în fapt, prevederile ambigue ale Tratatului de la Paris, ce puteau fi interpretate în diferite moduri, au creat o relație

¹⁶ *Ibidem*, Art. 33.

¹⁷ Gerhard Bebr, *op. cit.*, p. 12.

ambivalentă între statele naționale și noile instituții comunitare în ceea ce a însemnat exercitarea puterilor în domeniile specifice tratatului. Astfel, cu toate că Înalta Autoritate părea a avea puterea executivă deplină, în fapt ea avea nevoie ca toate deciziile ei importante să fie în prealabil aprobate de Consiliu. Consiliul, ca instrument de legătură între guvernele naționale și Înalta Autoritate, funcționa ca un reprezentant al guvernelor naționale ce putea contrabalansa puterea Înaltei Autorități. El fusese, în fapt, creat la propunerea statelor Benelux, care voiau apărarea intereselor țărilor mai mici în fața Înaltei Autorități. La rândul ei, Adunarea Comună avea un rol de control asupra Înaltei Autorități. Această instituție nu a funcționat niciodată ca un for legislativ, dar era singura care avea puterea de a demite Înalta Autoritate și de a cere demisia colectivă a membrilor ei, fapt care nu s-a concretizat niciodată în istoria instituției.

De cealaltă parte și Înalta Autoritate – instituția despre care se precizase în prevederile tratatului că trebuie să acționeze numai în interesul Comunității – dispunea de pârghii pentru a exercita influență asupra statelor naționale, stipulate chiar în Tratatul de la Paris. În afara competențelor pe care le preluase de la statele naționale, Înalta Autoritate putea, conform art. 88, să urmărească respectarea obligațiilor asumate de țările membre. „În cazul în care Înalta Autoritate consideră că un stat este în neîndeplinire a uneia dintre obligațiile care îi revin în temeiul prezentului tratat, aceasta va lua act de neîndeplinirea unei decizii însoțite de o justificare. Aceasta va acorda statului în cauză un termen în care să asigure executarea obligației sale.”¹⁸ Statul respectiv se putea adresa Curții de Justiție, iar în cazul în care decizia îi era nefavorabilă, statul respectiv putea fi sancționat de Înalta Autoritate, care avea la dispoziție mai multe pârghii de acțiune în acest sens.

Astfel, în cazul CECO exista o relație ambivalentă între instituțiile comunitare și guvernele naționale, în care puterea statelor naționale considerăm că era mult mai mare decât cea a instituțiilor comunitare, în condițiile în care numai membrilor Înaltei Autorități li se cerea să acționeze în interesul exclusiv al Comunității. Adunarea și Consiliul, ai căror membri erau reprezentanții statelor membre, aveau într-o formă sau alta, funcția de a controla activitatea Înaltei Autorități¹⁹. „În ciuda

¹⁸ *Ibidem*, Art. 88.

¹⁹ Notăm aici că primul președinte al Înaltei Autorități a fost proeminentul părinte fondator al construcției europene, Jean Monnet, care a acționat în numele autorității acestei instituții, armonizând cu diplomație interesele celor șase state fondatoare.

sprijinului lor pentru CECO, statele membre păreau precaute cu privire la pierderea suveranității și a propriului control politic asupra unui important sector industrial și nu au fost dispuse să permită Înaltei Autorități să își exercite deplina competență constituțională.²⁰ În ciuda caracterului supranațional al primei comunități europene, „CECO urmând să fie începutul unei contramișcări instituționale la adresa suveranității statului”²¹, așa cum o gândise Jean Monnet, guvernele țărilor membre și-au păstrat suficiente părgii pentru a putea influența deciziile luate în cadrul CECO.

Pe de altă parte, statele membre au început un proces de reconfigurare instituțională internă, pentru a se adapta noii dinamici europene, în relaționarea cu instituțiile CECO, cât și prin pregătirea personalului care să le reprezinte în aceste noi instituții, un proces care se va intensifica odată cu creșterea complexității procesului de integrare europeană.

O altă remarcă este referitoare la modul de împărțire a funcțiilor între statele naționale în noile instituții comunitare. Noua Comunitate era rezultatul unei îmbinări a principiului egalității statelor – regăsit în formula Consiliului – și principiul proporționalității – afirmat prin structura Înaltei Autorități și a Adunării. Principiul proporționalității a însemnat mai mulți reprezentanți ai marilor puteri europene – după teritoriu, populație, capacitate de producție etc. –, în speță Franța, Germania, Italia, în instituțiile comunitare, în dauna statelor mai mici, Belgia, Țările de Jos și Luxemburg.

„CECO a fost un copil al unei anumite coaliții de interese și al unei conjuncturi de evenimente specifice. A luat ființă pe baza entuziasmului federalist anterior, fiind încă suficient de limitată și pragmatică pentru a fi considerată fezabilă de către politicienii de rang înalt, care ei înșiși erau profund interesați de promovarea mișcărilor către o cooperare mai mare și mai eficientă.”²² CECO a reprezentat prima experiență integraționistă europeană – pentru două sectoare economice – ce a condus la crearea unei noi dimensiuni relaționale între șase state din Europa Occidentală, ce va evolua și se va extinde constant pe parcursul următoarelor decenii. Sau, altfel spus, „Comunitatea Cărbunelui și Oțelului a fost pionierul pentru forma instituțională care este și astăzi cea a

²⁰ Derek W. Urwin, *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*, London & New York, Routledge, 1995.

²¹ Mathieu Segers, *The Origins of European Integration. The Pre-history of Today's European Union, 1937-1951*, Cambridge, Cambridge University Press, 2024, p. 194.

²² Derek W. Urwin, *op. cit.*

Uniunii Europene, cu patru instituții principale: Înalta Autoritate (Comisia de astăzi), Consiliul, Adunarea și Curtea de Justiție. În afară de formă, o mare parte din conținutul noii politici europene și-a găsit primele expresii și dificultăți prin interacțiunea statelor membre, a firmelor și a persoanelor care se ocupă de Înalta Autoritate și Curtea de Justiție.²³ Odată cu apariția CECO s-a inaugurat ceea ce a fost denumit procesul de „integrare pe verticală”, ce definește „transferul competențelor de elaborare a politicilor de la nivel național la nivel european și, la nivel european, de la coordonarea și cooperarea interguvernamentală la centralizarea supranațională”²⁴ ce va fi urmat în etapa următoare de „procesul de integrare pe orizontală”.

„Tratatul a stabilit reguli pe care cele șase state membre – Franța, Germania, Italia, Olanda, Belgia și Luxemburg – trebuiau să le respecte, ceea ce a schimbat modul în care statele din Europa interacționau. Cele șase state erau dispuse să colaboreze și să renunțe la suveranitatea asupra procesului decizional în favoarea Comunității Cărbunelui și Oțelului (acesta este numele propriu al acestei organizații), deoarece au văzut că încercările anterioare de integrare, cum ar fi Organizația pentru Cooperare Economică Europeană, nu reuneau în mod eficient Europa. Pentru a promova bunăstarea publicului și dezvoltarea economică a statelor lor, acestea au mizat pe o abordare diferită a integrării europene.”²⁵

Comunitatea Economică Europeană (CEE)

Tratatul privind crearea Comunității Economice Europene a fost semnat în 25 martie 1957, în capitala Italiei, Roma, tratatul fiind cunoscut și sub numele de Tratatul de la Roma. Instituirea acestei Comunități (alături de crearea Comunității Europene privind Energia Atomică) a apărut într-un context istoric în care procesul incipient de integrare europeană suferise un eșec major. Proiectul de creare a unei Comunități Europene de Apărare, al cărei tratat fusese semnat în mai 1952, nu întrunise acordul tuturor parlamentelor naționale ale celor șase țări fondatoare. Scopul acestei Comunități de Apărare era unul dual: „să

²³ Vincent Carret, „Distribution of Power and Ordered Competition in the European Coal and Steel Community”, March 6, 2023, p. 2, disponibil la https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4380435, accesat la 12.04.2024.

²⁴ Dirk Leuffen, Berthold Rittberger, Frank Schimmelfennig, *Integration and Differentiation in the European Union. Theory and Policies*, Palgrave Macmillan, 2022, p. 8.

²⁵ Eleanor E. Zeff, Ellen B. Pirro (2015), *The European Union and the Member States*, third edition, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers, p. 4.

stabilească o altă legătură a unei veritabile uniuni europene și să asigure contribuția forței de muncă germane la apărarea Europei de Vest, fără restabilirea unei armate naționale germane”.²⁶ În august 1954, Adunarea Națională a Franței a respins proiectul Comunității Europene de Apărare, ce fusese anterior adoptat de parlamentele celorlalte cinci state fondatoare, Germania, Italia, Belgia, Țările de Jos și Luxemburg. Franța nu s-a arătat astfel dispusă să renunțe la controlul asupra propriei sale armate și să-și limiteze competențele de suveranitate în domeniul extrem de sensibil al apărării.

Acest eșec major, care putea avea consecințe inclusiv asupra funcționării ulterioare a CECO, a fost depășit la inițiativa statelor din Benelux, un rol semnificativ avându-l omul de stat belgian Paul Henri Spaak. Conferința de la Messina, ce a avut loc în anul 1955, a reușit relansarea proiectului de integrare europeană, prin ajungerea la un acord pentru continuarea procesului numai pe dimensiunea lui economică. Acest acord va conduce ulterior la semnarea Tratatului CEE și a Tratatului CEEA. Două evenimente internaționale majore au impulsionat, de asemenea, negocierile pentru semnarea celor două noi tratate europene: criza Suezului și înăbușirea violentă a revoluției din Ungaria de către armatele URSS, ambele derulându-se în anul 1956. Aceste evenimente internaționale au contribuit la determinarea celor șase țări europene de a continua procesul de integrare europeană, fiind conștiente că șansele lor de a rezista șocurilor internaționale și de a se afirma pe scena internațională erau mult mai mari dacă se reuneau în formate instituționale comune cât mai solide.

Ca urmare, Tratatul de la Roma privind instituirea CEE a fost adoptat și ratificat rapid de toate statele membre, proiectul integraționist fiind continuat în domeniul economic. „Scopul Comunității, prin instituirea unei piețe comune și apropierea progresivă a politicilor economice ale statelor membre, este de a promova în întreaga Comunitate o dezvoltare armonioasă a activităților economice, o expansiune continuă și echilibrată, o stabilitate sporită, o creștere accelerată a nivelului de trai și relațiile mai strânse dintre statele sale membre.”²⁷ Tratatul propunea o apropiere progresivă a economiilor europene, în acest scop activitatea CEE urmând a se axa pe: „eliminarea, între statele membre,

²⁶ Henry L. Mason, *The European Coal and Steel Community. Experiment in Supranationalism*, The Hague, Springer Science+Business Media Dordrecht, 1955, p. 134.

²⁷ „Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene – Tratatul CEE”, 25 martie 1957, Art. 2.

a drepturilor vamale și a restricțiilor cantitative la importurile și exporturile de bunuri, precum și a tuturor celorlalte măsuri cu efect echivalent; o politică comercială comună; o piață internă caracterizată prin eliminarea, între statele membre, a obstacolelor în calea liberei circulații a bunurilor, persoanelor, serviciilor și a capitalurilor; măsuri privind intrarea și circulația persoanelor în cadrul pieței interne, în conformitate cu prevederile articolului 100 C; o politică comună în domeniul agriculturii și pescuitului; o politică comună în domeniul transporturilor; un sistem care asigură nedistorsionarea concurenței pe piața internă; apropierea legislațiilor naționale în măsura impusă de funcționarea unei piețe comune; o politică în domeniul social care să includă un Fond social european; întărirea coeziunii economice și sociale; o politică în domeniul mediului; întărirea competitivității industriei Comunității; promovarea cercetării și a dezvoltării tehnologice; încurajarea instituirii și dezvoltării rețelelor transeuropene; o contribuție la realizarea unui nivel înalt de protecție a sănătății; o contribuție la o educație și o formare profesională de calitate precum și la înflorirea culturii statelor membre; o politică în domeniul cooperării pentru dezvoltare; asocierea țărilor și a teritoriilor de peste mări în vederea intensificării schimburilor comerciale și a promovării prin eforturi comune a dezvoltării economice și sociale; o contribuție la întărirea protecției consumatorilor; măsuri în domeniul energiei, protecției civile și turismului.²⁸

Astfel, noua Comunitate urma să construiască treptat, în cursul unei perioade de tranziție de minimum 12 ani (art. 8), ce se putea extinde până la 15 ani, o piață comună bazată pe libera circulație a persoanelor, bunurilor, capitalurilor și serviciilor. Uniunea economică cât mai strânsă a celor șase state membre era văzută ca un nou pas spre o uniune politică europeană. Tratatul de la Roma anunța, în afara creării de noi instituții comune, promovarea unor politici comune între statele membre – căroră le sunt alocate cele mai multe articole ale tratatului – în domeniul politicii agricole (art. 38-47), în domeniul transporturilor (art. 74-84) și în domeniul politicii comerciale (art. 110-116). Tratatul CEE, „cu cele 248 de articole, protocoale și anexe a fost, totuși, în principal o declarație de intenție, un program de acțiune, un calendar. Nu a fost un plan detaliat cuprinzător al reglementărilor... Dispozițiile tratatului constau adesea în declarații generale privind obiectivele și intențiile, detaliile urmând a fi lucrate și convenite în viitor. Tratatul inițial de 177 de

²⁸ *Ibidem*, Art. 3.

pagini conținea doar cinci pagini despre agricultură, iar articolul 43 privind o politică agricolă comună ocupa mai puțin de o pagină... Nu a furnizat automat o piață comună, ci s-a bazat pe guverne pentru a ajunge la un acord mai târziu”.²⁹

În ciuda unor reglementări clare, Tratatul privind crearea CEE este cel prin care s-a enunțat și s-a inaugurat o nouă dimensiune a construcției europene, politicile comune, ce reclamau armonizarea politicilor statelor membre în domeniul economic, pe baza principiului solidarității enunțat în Declarația Schuman. Prin aceste politici comune se inaugurează procesul de „integrare pe orizontală”, definit ca „extinderea teritorială a politicilor integrate între statele membre, către noi state membre și către state nemembre”.³⁰

CEE avea, conform Tratatului de la Roma, propriile instituții, diferite ca structură și funcții de cele ale CECO, în primul rând prin înlocuirea denumirii instituției suprastatale, Înalta Autoritate – o denumire considerată în epocă a fi mult prea pretențioasă – cu o instituție cu atribuții similare, dar denumită Comisie. Astfel, instituțiile CEE erau Adunarea, Consiliul, Comisia și Curtea de Justiție. Spre deosebire de CECO, CEE evidenția mai puțin caracterul său supranațional – o dinamică ce a apărut după eșecul Comunității Europene de Apărare – și accentua rolul statelor membre în procesul de construcție europeană, el fiind subliniat în multe dintre articolele Tratatului de la Roma, ca de exemplu în art. 6: „(1) Statele membre, acționând în strânsă colaborare cu instituțiile Comunității, își coordonează politicile economice respective în măsura în care este necesar pentru atingerea obiectivelor prezentului tratat. (2) Instituțiile Comunității au grijă să nu prejudicieze stabilitatea financiară internă și externă a statelor membre”.³¹

Adunarea CEE apare prima în ordinea instituțiilor anunțate de Tratatul de la Roma, spre deosebire de Tratatul de la Paris, care enunța pentru prima dată Înalta Autoritate. Ea urma să fie „compusă din reprezentanți ai popoarelor statelor unite în cadrul Comunității” și „își exercită competențele de deliberare și de control care îi sunt conferite prin prezentul tratat”.³² În fapt, ea reunea „delegați pe care parlamentele sunt chemate să-i numească dintre membrii lor, în conformitate cu procedura stabi-

²⁹ Martin J. Dedman, *A history of European integration*, London and New York, Routledge, 2001, p. 94.

³⁰ Dirk Leuffen, Berthold Rittberger, Frank Schimmelfennig, *op. cit.*, p. 9.

³¹ „Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene – Tratatul CEE”, Art. 6.

³² *Ibidem*, Art. 137.

lită de fiecare stat membru“, fiecărei țări fiindu-i alocat un număr de delegați: Germania, Franța și Italia, câte 36 de delegați, Belgia și Țările de Jos, câte 14 delegați, iar Luxemburg, 6 delegați.³³ Adunarea trebuia să aibă o sesiune anuală, ea putând fi convocată în sesiuni extraordinare de Comisie ori de Consiliu și adopta deciziile pe baza majorității absolute. Subiectul principal de discuție al sesiunii anuale era discutarea raportului anual înaintat de Comisie. Ca și în cazul Adunării CECO, Adunarea CEE putea demite întreaga Comisie, dacă în cursul dezbaterii era introdusă o moțiune de cenzură care era adoptată de cel puțin două treimi dintre membrii ei. Nici Adunarea CEE nu a exercitat funcții legislative, atribuțiile ei principale fiind de a supraveghea atât Consiliul, cât și Comisia, cărora le putea adresa întrebări și interpelări.

Consiliul CEE era însărcinat cu coordonarea politicilor economice generale ale statelor membre și dispunea de putere de decizie.³⁴ Consiliul – o instituție interguvernamentală – devenea astfel cel mai important organism al CEE ce trebuia să coordoneze toate politicile comune ce făceau obiectul tratatului. El era compus din delegați numiți de fiecare stat membru dintre membrii propriilor guverne. În general, deciziile în cadrul Consiliului erau luate pe baza majorității simple a membrilor săi, dar în practică această regulă s-a aplicat numai în chestiuni minore, în majoritatea cazurilor fiind necesară unanimitatea voturilor, fiecare stat membru rezervându-și dreptul de veto. Existau și cazuri specifice prevăzute de tratat în care era necesară o majoritate calificată, caz în care voturile membrilor săi trebuiau ponderate după un algoritm clar: Germania, Franța și Italia – 4, Țările de Jos și Belgia – 2, iar Luxemburg – 1. Consiliului ca instituție interguvernamentală i s-a acordat o putere mult mai mare decât în Tratatul CECO, deoarece „cele șase state doreau să păstreze cât mai multă putere în propriile mâini și să ia toate deciziile majore cu privire la propunerile venite de la Comisie prin intermediul Consiliului de Miniștri al CEE“.³⁵

Comisia CEE este cea care a exercitat funcții similare Înaltei Autorități a CECO. Ea urma să asigure funcționarea și dezvoltarea pieței comune, iar pentru aceasta trebuia „să asigure aplicarea dispozițiilor prezentului tratat și a dispozițiilor adoptate de instituțiile comunitare în temeiul acestuia; să formuleze recomandări sau avize în chestiunile

³³ *Ibidem*, Art. 138.

³⁴ *Ibidem*, Art. 145.

³⁵ Martin J. Dedman, *op. cit.*, p. 95.

care fac obiectul prezentului tratat, atunci când acesta din urmă prevede în mod expres acest lucru sau atunci când Comisia consideră că este necesar; în condițiile prevăzute de prezentul tratat dispune de o putere de decizie proprie și participă la pregătirea actelor Consiliului și ale Adunării; și să-și exercite competența conferită de Consiliu pentru punerea în aplicare a normelor stabilite de acesta din urmă”.³⁶ Funcțiile ei erau semiexecutive, Comisia trebuind numai să recomande politici generale și să administreze prevederile tratatului, ea neavând puterea de decizie de care se bucura Înalta Autoritate a CECO. Componenta Comisiei era asemănătoare Înaltei Autorități, cu nouă membri, nu mai mult de doi pentru un stat, care trebuiau să-și exercite atribuțiile complet independent, în interesul general al CEE. Guvernele naționale trebuiau să respecte caracterul independent al Comisiei și să nu încerce să-i influențeze pe membrii ei.³⁷ Deciziile în cadrul Comisiei erau luate cu majoritatea simplă a membrilor săi.

Curtea de Justiție – formată din șapte judecători – avea competența de a interpreta prevederile tratatului, de a valida și interpreta acte ale instituțiilor Comunității și de a interpreta statutele oricăror organe înființate printr-un act al Consiliului (Art. 177). Curtea putea, de asemenea, să gestioneze conflictele dintre instituțiile comunitare ori dintre statele membre și instituțiile comunitare.

Documentul fondator al CEE a statuat și existența unui buget al CEE, la care era stabilită și contribuția financiară a statelor membre, după următorul barem: Germania, Franța, Italia – câte 28%, Belgia și Țările de Jos – câte 7,9%, Luxemburg – 0,2%, fiind stabilit și un barem pentru contribuțiile financiare pentru Fondul Social European.³⁸

Tratatul de la Roma privind instituirea CEE – prevăzut a rămâne în vigoare pe o perioadă nedeterminată – a inaugurat crearea unei piețe comune europene pentru țările membre, în afara celor reglementate de CECO și de EURATOM. De asemenea, a inițiat crearea unei uniuni vamale, prin eliminarea taxelor vamale dintre cele șase state fondatoare și prin stabilirea unui tarif extern comun pentru exporturile în afara spațiului CEE. Politicile economice comune au prevalat în textul tratatului, fiind însoțite și de crearea unor noi instituții comune, precum Banca Europeană de Investiții, pentru facilitarea finanțării investițiilor

³⁶ „Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene – Tratatul CEE”, Art. 155.

³⁷ *Ibidem*, Art. 157.

³⁸ *Ibidem*, Art. 200.

în CEE, și Fondul social european, ce urma să se ocupe de creșterea oportunităților de angajare pentru lucrătorii din țările CEE și creșterea nivelului lor de trai. Acest document, esențial pentru continuarea procesului inițial de integrare europeană, „a stabilit rețeaua instituțională de guvernare, a stabilit cadrul și foaia de parcurs pentru o uniune economică și a pus în evidență agenda pentru o unificare ulterioară. Acesta a fost un punct de cotitură major în istoria integrării europene, de la integrarea sectorială la o uniune completă.”³⁹

CEE a instituit un sistem instituțional similar CECO, dar în care se acordă o mai mare putere de decizie statelor membre, care, în schimb, trebuiau să se angajeze să promoveze politici economice comune. S-a statuat un sistem instituțional care menține atât criteriul egalității, cât și pe cel al proporționalității de reprezentare a țărilor membre în instituțiile europene, dar introduce, în același timp, o nouă dimensiune în procesul de integrare, și anume politicile comune ale statelor membre, dimensiune ce va prevala pe parcursul anilor următori în dauna construcției instituționale comunitare. „Pe scurt, Tratatul de la Roma a creat un organism, Comisia, care ar avea responsabilitatea de a iniția politici și de a implementa cele deja convenite. Aceasta paralel cu un Consiliu de Miniștri a cărui funcție principală ar fi să ia măsuri și să legisfeze pe baza propunerilor Comisiei. Adunarea Parlamentară și Comitetul Economic și Social erau în primul rând sau în totalitate consultative, cu o putere de control foarte mică, în timp ce Curtea de Justiție putea interpreta prevederile tratatului și deciziile CEE.”⁴⁰

Viziunea liderilor europeni care au elaborat Tratatul de la Roma pentru crearea CEE a fost una pe termen lung. „Arhitecții tratatului credeau că integrarea economică va duce la stabilitate politică. Prin interconectarea economiilor statelor membre, ei sperau să creeze o interdependență care să reducă probabilitatea conflictelor de orice fel. Această abordare, adesea denumită «integrare funcțională», se bazează pe ideea că cooperarea într-un domeniu duce în mod natural la colaborare în altele. Succesul CEE în promovarea comerțului și a creșterii economice în primii săi ani a validat această strategie și a încurajat eforturi suplimentare de integrare.”⁴¹

³⁹ Ivan T. Berend, *The Economics and Politics of European Integration. Populism, Nationalism and the History of the EU*, London and New York, Routledge, 2021, p. 63.

⁴⁰ Derek W. Urwin, *op. cit.*

⁴¹ Ben Chase (2025), *European Union Step by Step. An Introduction to the History, Politics, Power & Integration of the EU*, Tag Vault Publishing, p. 2.

Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (CEEA)

Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, creată printr-un alt tratat semnat de cele șase state fondatoare, la Roma, la 25 martie 1957, avea ca scop reglementarea unui alt sector economic, aflat la începuturile dezvoltării sale, energia nucleară anunțându-se la acel moment ca o descoperire ce avea potențialul de a revoluționa dezvoltarea economică a statelor ce dețineau noua tehnologie. Potrivit tratatului fondator, CEEA, care avea personalitate juridică proprie, avea ca scop „crearea condițiilor necesare pentru accelerarea stabilirii și creșterii industriilor nucleare”.⁴² Piața comună a energiei nucleare urma să încurajeze cercetarea și să faciliteze investițiile în domeniul nuclear, dar și să stabilească standarde pentru protecția lucrătorilor în domeniul nuclear și pentru protecția populației, fiind avută în vedere utilizarea acestui tip de energie numai în scopuri civile și nu militare.

Noua Comunitate stabilea, la rândul ei, un sistem instituțional propriu, ce includea Adunarea, Consiliul, Comisia și Curtea de Justiție, asemănător sistemului instituțional al CEE în privința denumirii instituțiilor ce aveau atribuții și responsabilități în mare parte similare. Adunarea exercita puterea de deliberare și control⁴³ și era formată din reprezentanți ai parlamentelor naționale, ce luau decizii pe baza majorității absolute, după următorul algoritm: Franța, Germania și Italia – 36 de delegați, Țările de Jos și Belgia – 14 delegați, Luxemburg – 6 delegați. Ea se întrunea într-o sesiune anuală, putând fi convocate și sesiuni extraordinare, la cererea Consiliului, Comisiei ori a majorității membrilor săi. Ca și în cazul Adunării CECO și al Adunării CEE, Adunarea CEEA putea demite Comisia dacă o moțiune de cenzură era aprobată de două treimi dintre membrii săi.

Consiliul avea funcții și puteri de decizie, având rol de coordonator al acțiunilor statelor membre și ale Comunității. Consiliul era format din câte patru reprezentanți ai celor trei mari puteri, câte doi pentru Belgia și Țările de Jos și unul din partea Luxemburgului, și lua decizii pe baza majorității simple, cu majoritate calificată sau chiar unanimitate, în cazurile prevăzute de tratat.

Comisia avea ca responsabilitate dezvoltarea energiei nucleare în interiorul Comunității și în acest scop trebuia să „asigure aplicarea

⁴² „Tratatul privind Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (EURATOM)”, 25 martie 1957, Art. 1.

⁴³ *Ibidem*, Art. 107.

dispozițiilor prezentului tratat și a dispozițiilor adoptate de instituțiile comunitare în temeiul acestuia; să formuleze recomandări sau avize în domeniile definite de prezentul tratat, atunci când acesta din urmă prevede în mod expres acest lucru sau atunci când Comisia consideră că este necesar; în condițiile prevăzute de prezentul tratat dispune de o putere de decizie proprie și participă la pregătirea actelor Consiliului și ale Adunării; și să-și exercite competența conferită de Consiliu pentru punerea în aplicare a normelor stabilite de acesta din urmă”.⁴⁴ Comisia CEEA era formată din cinci membri de diferite naționalități, aleși pe baza competenței lor generale în domeniul energiei nucleare, prin acord de guvernele naționale, iar aceștia nu trebuiau să ceară ori să accepte nicio instrucțiune din partea niciunui guvern.⁴⁵

Curtea de Justiție a CEEA era formată din 7 judecători și urma, ca și în cazul Curții de Justiție CECO și al Curții de Justiție a CEE, să asigure respectarea legii și a justiției în interpretarea și aplicarea tratatului.

CEEA avea, de asemenea, un buget propriu, ce includea contribuții financiare ale statelor membre după următoarea scală, prevăzută prin tratat: Germania, Franța, Italia – câte 28%, Belgia și Țările de Jos – câte 7,9%, Luxemburg – 0,2%. Era, de asemenea, introdus un barem clar pentru contribuțiile statelor membre la veniturile bugetului de cercetare și investiții, astfel: Franța și Germania – 30%, Italia – 23%, Belgia – 9,9%, Țările de Jos – 6,9% și Luxemburg – 0,2%.⁴⁶ Exista și o ponderare a votului în privința adoptării acestui buget, în funcție de contribuțiile financiare ale statelor, după cum urmează: Germania și Franța – 30%, Italia – 23%, Belgia – 9%, Țările de Jos – 7% și Luxemburg – 1%.⁴⁷

Sistemul instituțional al CEEA era unul asemănător CEE, în care statele membre își conservau capacitatea de influență asupra deciziilor Comunității prin intermediul Consiliului, cel care avea putere de decizie și de a conferi competențe Comisiei. La rândul ei, Comisia era instituția care avea rolul de a propune și de a derula politicile comune în domeniul energiei atomice.

Inițierea CEEA a fost motivată de noutatea acestui domeniu, care se anunța a aduce transformări fundamentale sectorului energetic, cu implicații asupra industriilor naționale, și de aici emergența unui curent favorabil în statele membre privind necesitatea reglementării lui tim-

⁴⁴ *Ibidem*, Art. 124.

⁴⁵ *Ibidem*, Art. 126.

⁴⁶ *Ibidem*, Art. 172.

⁴⁷ *Ibidem*, Art. 177.

purii. La momentul lansării Comunității, numai Franța dispunea de noua tehnologie specifică, care începuse să se dezvolte în domeniul energetic, astfel că nu se putea concepe realizarea în fapt a unei piețe unice a energiei atomice. Abia în anii '60 și alte state fondatoare, în speță Italia și Germania, și-au dezvoltat tehnologia și au început să producă energie nucleară, iar Belgia și Țările de Jos un deceniu mai târziu, astfel că Tratatul CEEA a putut avea o aplicabilitate reală mult mai târziu. Cu toate acestea, Tratatul privind CEEA este singurul dintre cele trei tratate considerate fondatoare ale UE căruia nu i-au adus modificări semnificative și, spre deosebire de Tratatul CECO și Tratatul CEE, este și astăzi în vigoare, făcând parte din legislația primară a Uniunii Europene.

Tratatul de fuziune și Tratatul privind Bugetul

În anii '60 și '70 ai secolului trecut au fost adoptate trei tratate care priveau funcționarea Comunităților Europene: Tratatul privind stabilirea unui Consiliu Unic și a unei Comisii Unice a Comunităților Europene, numit și Tratatul de fuziune, și două tratate privind bugetul.

Tratatul CEE și Tratatul CEEA au intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958, an în care două instituții au început să funcționeze numai sub forma prevăzută de Tratatul CEE pentru toate cele trei comunități. E vorba de Adunare și de Curtea de Justiție – în cazul Adunării, Tratatul CEE prevăzând cel mai mare număr de reprezentanți ai statelor membre –, ceea ce simplifica structura instituțională a Comunităților. În același timp, fiecare Comunitate a continuat să aibă două instituții distincte pentru fiecare în parte, în speță Consiliul și Înalta Adunare sau Comisia. Imediat după adoptarea Tratatelor de la Roma au apărut idei care sugerau necesitatea unificării celor trei tratate, dar acest proces a durat până în 1965. Venirea la conducerea Franței a președintelui Charles de Gaulles a fost probabil principala cauză a amânării unificării propuse oficial de Jean Monnet. Președintele francez era adept al cooperării interguvernamentale a statelor membre ale Comunităților Europene, el avansând în acest sens așa-numitul Plan Fouchet prin care urmărea crearea unei „Europe a națiunilor” și promovarea cooperării interguvernamentale între statele membre în dauna dezvoltării structurilor instituționale supranaționale. Eșecul negocierilor derulate pe marginea Planului Fouchet a deschis calea negocierilor asupra Tratatului de fuziune, negocieri dificile fiind derulate în condițiile în care se des-

fășurau și negocieri asupra Politicii Agricole Comune, Franța insistând asupra păstrării dreptului său de veto în acest domeniu esențial pentru propria economie, atunci când interesele ei naționale o dictau.

Între timp, succesul economic al primelor Comunități europene, care a contribuit semnificativ la refacerea economică a statelor fondatoare, a avut ca rezultat primirea primelor cereri de aderare la începutul anilor '60. Marea Britanie, urmată la scurt timp de Irlanda și Danemarca, a solicitat în 1961 să devină membră a Comunităților Europene, realizând că „numai apartenența la CEE ar oferi șansa de a preveni scăderea influenței politice și a poziției economice a Marii Britanii în lume”.⁴⁸ Cererea britanică a fost respinsă în 1963 de Franța, în condițiile eșecului negocierilor asupra Planului Fouchet, extinderea CEE fiind astfel întârziată aproximativ un deceniu.

Tratatul de Fuziune numit oficial Tratatul privind Stabilirea unui Consiliu Unic și a unei Comisii Unice a Comunităților Europene a fost semnat în 8 aprilie 1965, în cadrul Conferinței Interguvernamentale. Conferințele interguvernamentale sunt un spațiu de negociere, la care participă toate țările membre și își prezintă propriile priorități și interese care ulterior se negociază atât bi cât și multilateral, pentru a se ajunge la poziții comune. Deciziile în cadrul unei astfel de conferințe sunt luate prin consens, ceea ce teoretic ar însemna că toate țările sunt egale între ele. „În practică însă, dimensiunea contează, iar unele țări sunt mai egale decât altele. Prin rolul lor de motor al integrării europene, Franța și Germania au ocupat în mod tradițional întotdeauna o poziție cheie și este întotdeauna dificil, dacă nu chiar imposibil, să avansezi fără a le avea la bord.”⁴⁹ Toate tratatele CE/UE au fost precedate de astfel de conferințe interguvernamentale, desfășurate pe parcursul mai multor luni, ce au variat în funcție de numărul problemelor negociate, de complexitatea acestora și de discrepanța între pozițiile susținute de țările membre.

Tratatul de fuziune a intrat în vigoare la 1 iulie 1967, după ce a fost ratificat de toate statele membre. Noul document reformativ al Comunităților Europene a fost intens negociat, despre cum să fie realizată fuziunea instituțiilor specifice fiecărei comunități europene dar care

⁴⁸ Mathieu Segers and Steven Van Hecke (Editors), *The Cambridge History of the European Union*, Volume II. *European Integration Inside-Out*, Cambridge, Cambridge University Press, 2024, p. 65.

⁴⁹ Finn Laursen (Editor), *Designing the European Union from Paris to Lisbon*, New York, Palgrave Macmillan, 2012, p. 181.

aveau atribuții similare. Motivul invocat pentru fuziune a fost nevoia de „coordonare și eficiență”⁵⁰, instituțiile comunitare fiind primele care au avansat proiecte în acest sens. În decursul negocierilor, care au durat aproximativ cinci ani, au fost puse în discuție două metode, așa-numita metodă „trunchi comun”, ce consta în rescrierea regulilor ce urmau a fi aplicate în Tratatul de fuziune și eliminarea articolelor din tratatele CECO, CEE și EURATOM și metoda „armonizării”, ce presupunea modificarea articolelor din cele trei tratate. Rezultatul negocierilor a fost o combinație a celor metode, astfel încât forma finală a Tratatului de fuziune „nu este ușor de citit, o soartă pe care o împărtășesc și tratatele de reformă ulterioare.”⁵¹

Tratatul reformat al Comunităților institua un Consiliu Unic ce urma să înlocuiască Consiliul CECO, Consiliul CEE și Consiliul CEEA. Consiliul urma să își „exercite competențele și jurisdicția conferite acestor instituții în conformitate cu dispozițiile tratatelor de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului, a Comunității Economice Europene și a Comunității Europene a Energiei Atomice, precum și a prezentului tratat.”⁵² Era format din câte un reprezentant al fiecărui guvern al țărilor membre, președinția sa fiind asigurată prin rotație, pentru câte șase luni de fiecare stat membru.⁵³ În cazul procedurii de vot în cadrul Consiliului a fost adoptată varianta prevăzută în cadrul Tratatelor de la Roma, cu o pondere de 4 pentru Franța, Germania și Italia, 2 pentru Belgia și Țările de Jos și 1 pentru Luxemburg.

Tratatul de fuziune a stabilit existența unei Comisii Unice a Comunităților Europene care urma să înlocuiască Înalta Autoritate a CECO, Comisia CEE și Comisia CEEA. Aceasta trebuia să-și exercite „competențele și jurisdicția conferite acestor instituții în conformitate cu prevederile tratatelor de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului, a Comunității Economice Europene și a Comunității Europene a Energiei Atomice și ale prezentului tratat.”⁵⁴ Comisia era formată din 9 membri dintre reprezentanții statelor naționale, un stat neputând avea mai mult de doi reprezentanți, membrii Comisiei urmând a fi numiți de comun acord între guvernele naționale pentru o

⁵⁰ Mathieu Segers and Steven Van Hecke (Editors), *op. cit.*, p. 85.

⁵¹ Finn Laursen (Editor), *op. cit.*, p. 79.

⁵² „Tratatul de instituire a unui singur Consiliu și a unei singure Comisii a Comunităților Europene”, Art. 1.

⁵³ *Ibidem*, Art. 2.

⁵⁴ *Ibidem*, Art. 9.

perioadă de patru ani ce putea fi reînnoită; numărul membrilor Comisiei urma să crească la 14 pe parcursul următorilor trei ani, caz în care niciun stat membru nu putea avea mai mult de 3 reprezentanți; de asemenea ea lua deciziile pe baza majorității membrilor săi.⁵⁵

Fiecare din cele două instituții urma să-și stabilească propriile reguli de procedură și să se consulte și să stabilească de comun acord metodele de cooperare dintre ele. De asemenea, tratatul conținea prevederi financiare privind bugetul celor două instituții.

Tratatul de fuziune a vizat o simplificare a instituțiilor comune ale Comunităților Europene cu scopul eficientizării activității lor, dar a contribuit și la crearea imaginii de centralitate a instituțiilor europene ce va conduce ulterior la crearea Comunității Europene. În cursul negocierilor s-a ridicat problema atribuțiilor reduse pe care Adunarea le avea în ansamblul instituțional european, dar nu s-a reușit găsirea unui consens, problema rămânând a fi rezolvată prin tratatele ulterioare. Tratatul de fuziune nu numai că a reunit diverse instituții, dar a avut și scopul de a promova trecerea la o supranaționalitate sporită prin extinderea autorității Comisiei. În plus, un număr mai mare de probleme urmau să fie decise prin vot majoritar, mai degrabă decât prin consens. Cu alte cuvinte, țările nu mai puteau să excludă unilateral anumite rezultate politice. În acest sens, Tratatul de fuziune a modificat raportul dintre statele membre și instituțiile comunitare în favoarea celor din urmă, statele fiind nevoite să fie mult mai active diplomatic pentru a-și atinge propriile obiective.

Crearea în sine a unei singure Comisii și a unui singur Consiliu le-a conferit acestor instituții puteri mai mari. În special Comisia, cea care era reprezentanta definitivă a proiectului comunitar, și-a asumat un rol politic mai proeminent, încercând să accelereze procesul de integrare europeană în sensul lui federalist. Două propuneri ale primului președinte al Comisiei, Walter Hallstein, au provocat însă reacția dură a președintelui francez Charles de Gaulle. El a propus „un sistem bugetar complex în care Comisia însăși și Parlamentul European își sporeau mult puterile. Puterile statelor membre urmau a se diminua în mod corespunzător prin substituirea votului majoritar în defavoarea cerinței unanimității în anumite cazuri”.⁵⁶ Opoziția fermă a Franței față de

⁵⁵ *Ibidem*, Art. 10, 11, 17, 32.

⁵⁶ Desmond Dinan, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 47.

aceste reforme, în special față de renunțarea la dreptul de veto, chiar și în unele cazuri, a condus la așa-numita „criză a scaunului gol“, Franța retrăgându-și reprezentantul din Consiliu și toți delegații săi din numeroasele comitete ale Consiliului. Criza s-a finalizat în ianuarie 1966 când a fost încheiat Compromisul de la Luxemburg, ce a fost caracterizat ca un „acord în dezacord“⁵⁷. Această caracterizare i-a fost dată deoarece cele două părți se angajau să poarte discuții, mai ales când interese fundamentale ale unui stat erau în joc, până la atingerea unui compromis între toți membrii, astfel încât o decizie să poată fi luată cu unanimitate de voturi. Această prevedere însemna limitarea majorității calificate în luarea deciziilor, prin introducerea în fapt a dreptului de veto. „Compromisul de la Luxemburg, care a intervenit între semnarea și intrarea în vigoare a Tratatului de fuziune, a slăbit Comisia și a consolidat aspectele interguvernamentale ale Comunităților.“⁵⁸ În același timp, această criză a relevat importanța jocului politic între actorii fundamentali ai construcției europene – statele și instituțiile comunitare – care puteau imprima direcția pe care o putea lua aceasta, supranaționalism ori interguvernamentalism.

În anii '70 au fost adoptate și ratificate două tratate privind bugetul, Tratatul de modificare a anumitor prevederi bugetare (22 aprilie 1970) și Tratatul de modificare a anumitor prevederi financiare (22 iulie 1975). Primul tratat a acordat puteri mai mari Parlamentului European în procesul de adoptare a bugetului Comunităților Europene. Conform art. 1 al tratatului, „Parlamentul European are dreptul de a modifica proiectul de buget administrativ, hotărând cu majoritatea membrilor săi, și de a propune Consiliului, hotărând cu majoritatea absolută a voturilor exprimate, modificări ale proiectului de buget referitoare la cheltuielile care rezultă în mod necesar din prezentul tratat sau din actele adoptate în conformitate cu acesta“.⁵⁹ Este pentru prima dată după Tratatul de la Roma când Parlamentul primește puteri mai mari în ansamblul instituțional al Comunităților Europene, prerogativele lui privind bugetul urmând a crește pe parcursul deceniilor următoare.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 49.

⁵⁸ Finn Laursen (Editor), p. 94.

⁵⁹ „Treaty amending certain budgetary provisions of the Treaties establishing the European Communities and of the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities“, Art. 1.

Același tratat a însemnat și o reformă a surselor de venit ale Comunităților. Pentru prima dată în istoria construcției europene, Comunitățile aveau prevăzute surse proprii de venit în afara alocațiilor statelor membre, ceea ce le asigura o autonomie mai mare față de acestea. Aceste surse de venit proveneau din taxele agricole ale Comunității, din taxele vamale comune și dintr-o rată fixă bazată pe taxa pe valoare adăugată. La acel moment, politica agricolă comună și uniunea vamală erau pe deplin implementate în Comunități, provocarea momentului, începând cu sfârșitul anilor '60 și începutul anilor '70, pentru statele membre fiind aceea a unei necesare stabilizări monetare.

Sporirea atribuțiilor Parlamentului European a fost, așadar, coroborată cu modificarea surselor de venit ale Comunităților. „Argumentul cheie a fost că resursele proprii ar crea autonomie financiară pentru Comunitate, pe care parlamentele naționale nu ar putea să o controleze, iar acest lucru a necesitat «întărirea competențelor bugetare ale Parlamentului European», așa cum se precizează în preambulul⁶⁰ tratatului din aprilie 1970. Avem astfel de-a face cu o întărire a autonomiei instituționale a Comunităților, creșterea rolului Parlamentului European în ansamblul instituțiilor comunitare fiind făcută în dauna parlamentelor statelor naționale. Aceste modificări în funcționarea Comunităților Europene urmau a fi pe deplin implementate până la 1 ianuarie 1975.

Între timp, de la 1 ianuarie 1973, trei din cele patru state europene care înaintaseră cereri de aderare în anii '60, atrase de succesul modelului economic comunitar, în speță Marea Britanie, Danemarca și Irlanda, au devenit membre depline ale Comunităților Europene, pe când Norvegia a ales să respingă prin referendum aderarea. În cele 200 de pagini ale Tratatului de aderare a Danemarcei, Irlandei și Marii Britanii – din care mai mult de 150 de pagini sunt anexe cu modificări ale regulamentelor Comisiei ori ale directivelor Consiliului ce stipulau excepții, perioade de tranzit etc. specifice negociate de fiecare stat în parte în domeniile de interes –, cele trei state deveneau membre ale Comunităților Europene. Conform Tratatului de aderare, Marea Britanie era plasată pe un loc similar Franței și Germaniei în privința reprezentării în sistemul instituțional comunitar – atât ca număr de reprezentanți în Parlament, Consiliu, cât și celelalte organisme ajutătoare –, pe când Irlanda și Danemarca se situau ca reprezentare între Luxemburg

⁶⁰ Finn Laursen (Editor), *op. cit.*, p. 103.

și Belgia și Țările de Jos. În Parlament, Danemarca și Irlanda aveau câte 10 delegați iar ponderarea alocată celor două state în deciziile Consiliului era de 3. Comisia urma să fie de acum formată din 14 membri, desemnați în urma negocierilor dintre statele membre, fiecare stat urmând să aibă cel puțin un reprezentant, iar Curtea Europeană de Justiție era alcătuită din 9 judecători, fiecare nou stat membru având câte un reprezentant în această instituție.⁶¹

Astfel, Tratatul de modificare a anumitor prevederi financiare semnat la 22 iulie 1975 a găsit Comunitățile Europene într-o formulă lărgită, de nouă membri, fără a avea o legătură directă cu extinderea Comunităților, ci cu primul Tratat bugetar din anul 1970. Introducerea surselor proprii de venit a atras după sine necesitatea sporită de control asupra gestionării fondurilor Comunităților, iar tratatul din 1975 a creat, în consecință, o nouă instituție, Curtea Auditorilor – formată din 9 auditori, unul din partea fiecărui stat membru – și a conferit din nou puteri sporite Parlamentului în privința bugetului. Articolul 12 al noului Tratat privind bugetul stipula, între altele, faptul că „Adunarea, hotărând cu majoritatea membrilor săi și cu două treimi din voturile exprimate, poate, dacă există motive importante, să respingă proiectul de buget și să ceară să i se înainteze un nou proiect”.⁶² Este pentru prima dată când Parlamentului i se atribuie puterea de a putea refuza proiectul de buget, sporindu-i astfel prerogativele de control asupra Comisiei.

Cele două Tratatе privind bugetul Comunităților Europene adoptate și ratificate în anii '70 au fost la rândul lor rezultatul negocierilor dintre oficiali ai statele membre, cărora li s-au alăturat reprezentanți ai instituțiilor comunitare de sine stătătoare, în cadrul conferințelor interguvernamentale. Aceste negocieri, care devin aproape continue în ansamblul structural european, au condus la întărirea poziției instituțiilor comunitare prin faptul că ele au devenit „independente financiar. Aceasta [realitate, n.n.] a deschis noi oportunități pentru discuții despre federalismul fiscal și despre o platformă financiară necesară pentru stabilirea unei uniuni monetare”.⁶³

⁶¹ Vezi „Treaty of Accession of Denmark, Ireland and the United Kingdom (1972)”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11972B/TXT>, accesat la 12 decembrie 2024.

⁶² „Treaty amending Certain Financial Provisions of the Treaties establishing the European Communities and of the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities” (22 July 1975), Art. 12.

⁶³ Finn Laursen (Editor), *op. cit.*, p. 120.

Actul Unic European

Începutul deceniului opt a adus un nou membru al Comunităților Europene. Grecia s-a alăturat celor trei Comunități la 1 ianuarie 1981, după ce semnase Tratatul de aderare în iunie 1979⁶⁴, devenind cel de-al zecelea membru al CE. Prin tratatul de aderare, statul grec a obținut condiții privilegiate de aderare, cu perioade de tranziție de cinci până la șapte ani pentru a se integra în uniunea vamală și pentru a-și alinia politica agricolă la standardele comunitare și, în plus, dată fiind înapoierea economiei grecești față cea comunitară, a beneficiat de programe de ajutor și asistență financiară substanțiale pentru reducerea acestui decalaj economic. Ca număr de reprezentanți în Parlament, Grecia urma să aibă același număr ca Belgia – 24 – iar ponderea votului în cadrul Consiliului atunci când era necesară majoritatea calificată era la egalitate cu Țările de Jos și Belgia – 5.

Cinci ani mai târziu, alte două state se alătură CE, Spania și Portugalia. La 1 ianuarie 1986, cele două state au devenit membre ale spațiului comunitar după semnarea tratatului de aderare în iunie 1985. În cele mai mult de 500 de pagini ale tratatului sunt stipulate cerințele, modalitățile de aderare, excepțiile, perioadele de tranziție pentru integrarea deplină a celor două țări. Instituțional, Spania urma să aibă un număr de 60 de parlamentari, iar Portugalia 24 de reprezentanți în Parlamentul European, ponderarea alocată în cadrul Consiliului pentru deciziile luate cu majoritate calificată fiind de 10 pentru Spania – aceeași cu Franța, Germania și Marea Britanie – și de 5 pentru Portugalia. Ambele state urmau să aibă cel puțin un reprezentant în Comisie, formată de acum din 17 membri, câte un reprezentant în Curtea de Justiție și Curtea de Conturi și desigur și în celelalte organisme care funcționau pe lângă principalele instituții comunitare.⁶⁵

⁶⁴ „Treaty of Accession of Greece to the European Community“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11979H/TXT>, accesat la 16.12. 2024.

⁶⁵ „Treaty (signed on 12 June 1985) between the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the French Republic, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Member States of the European Communities) and the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic concerning the accession of the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic to the European Economic Community and to the European Atomic Energy Community“, https://publications.europa.eu/resource/cellar/d09a9050-87b6-4cda-88c5-7a4378f82baa.0004.05/DOC_1, accesat la 18.12.2024.

În același an în care Comunitățile Europene au ajuns a avea 12 membri a fost semnat și Actul Unic European, în februarie 1986, un tratat reformativ care a consfințit apariția oficială a Comunității Europene. Adoptarea acestui document a fost precedată de evenimente care s-au derulat pe parcursul anilor '70, dintre care cel mai important la nivel instituțional a fost formalizarea, începând din decembrie 1974, a reuniunilor Consiliului European. Necesitatea unor reuniuni frecvente între șefii de stat și de guvern ai statelor membre s-a resimțit din deceniul anterior, când au avut loc ocazional astfel de întâlniri, în afara cadrului formal al Comunităților. Începând cu summitul de la Paris din decembrie 1974 s-a stabilit crearea Consiliului European ca forum informal de discuții. În iunie 1983, Consiliul European reunit la Stuttgart a adoptat „Declarația solemnă asupra Uniunii Europene”⁶⁶, un document care va sta la baza continuării proiectului european și a adoptării Actului Unic European, în direcția supranaționalității. Ea a apărut în urma unei perioade caracterizate de euroscepticism privind continuarea proiectului european. „Sfârșitul anilor 1970 și începutul anilor 1980 au fost perioade de «europesimism» și «euroscleroză», când politicienii și cadrele universitare deopotrivă și-au pierdut încrederea în instituțiile europene.”⁶⁷ Existau mai multe teme divergente în cadrul Comunităților, predominante fiind politica agricolă, reforma bugetară și chiar acceptarea Spaniei și a Portugaliei, care afecta interesele naționale ale altor țări membre mai vechi ale CE. „Declarația solemnă asupra Uniunii Europene” reprezenta, în acest context, un compromis prin care țările membre se angajau să continue proiectul european, chiar dacă rămăneau mai multe puncte de divergență a fi conciliate.

Declarația de la Stuttgart stabilea mai multe obiective pe care Comunitatea Europeană și le propunea. „1. Șefii de stat sau de guvern, pe baza conștientizării unui destin comun și a dorinței de a afirma identitatea europeană, își confirmă angajamentul de a progresa către o uniune tot mai strânsă între popoarele și statele membre ale Comunității Europene; 2. Șefii de stat sau de guvern reafirmă Declarația privind democrația adoptată de Consiliul European la 8 aprilie 1978, care afirmă că

⁶⁶ „Solemn Declaration on European Union”, 1983, https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/17/a2e74239-a12b-4efc-b4ce-cd3dee9cf71d/publishable_en.pdf, accesat la data de 16 decembrie 2024.

⁶⁷ Andrew Moravcsik, „Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community”, p. 19, *International Organization* 45, 1, Winter 1991, pp. 19-56.

respectarea și menținerea democrației reprezentative și a drepturilor omului în fiecare stat membru sunt elemente esențiale ale aderării la Comunitățile Europene; 3. Pentru a obține o solidaritate și o acțiune comună din ce în ce mai mari, construcția Europei trebuie să fie mai clar orientată către obiectivele sale politice generale, proceduri decizionale mai eficiente, o mai mare coerență și o coordonare strânsă între diferitele ramuri de activitate și căutarea unor politici comune în toate domeniile de interes comun, atât în cadrul Comunității, cât și în relație cu țările terțe; 4. Dorind să consolideze progresele deja înregistrate către Uniunea Europeană atât în domeniul economic, cât și în cel politic, șefii de stat sau de guvern reafirmă următoarele obiective: să consolideze și să continue dezvoltarea Comunităților, care sunt nucleul Uniunii Europene, prin consolidarea politicilor existente și elaborarea de noi politici în cadrul Tratatelor de la Paris și de la Roma; să consolideze și să dezvolte Cooperarea Politică Europeană prin elaborarea și adoptarea de poziții comune și acțiuni comune, pe baza unor consultări intensificate, în domeniul politicii externe, inclusiv coordonarea pozițiilor statelor membre cu privire la aspectele politice și economice ale securității, astfel încât să promoveze și să faciliteze dezvoltarea progresivă a unor astfel de poziții și acțiuni într-un număr tot mai mare de domenii de politică externă; să promoveze, în măsura în care aceste activități nu pot fi desfășurate în cadrul tratatelor: a. o cooperare mai strânsă în chestiuni culturale, pentru a afirma conștientizarea moștenirii culturale comune ca element al identității europene; b. apropierea anumitor domenii ale legislației statelor membre pentru a facilita relațiile dintre resortisanții acestora; c. o analiză comună și o acțiune concertată pentru a trata problemele internaționale de justiție și ordine, actele grave de violență, crima internațională organizată și ilegalitatea internațională în general.”⁶⁸

„Declarația solemnă asupra Uniunii Europene” devenea astfel un document programatic, care propunea continuarea politică a proiectului european, o reformă profundă a funcționării CE în scopul eficientizării procesului decizional și al armonizării intereselor țărilor membre, inclusiv în domeniul politicii externe și al securității. El includea, pentru prima dată, dimensiunea politică în construcția comunitară și afirma dimensiunea culturală ca un element necesar pentru construirea unei identități comune europene. Acest document programatic a fost cel

⁶⁸ *Ibidem.*

care a stat la baza negocierilor desfășurate în cadrul conferinței interguvernamentale care a precedat adoptarea Actului Unic European, primul mare tratat reformator după Tratatul de la Roma.

Conferința interguvernamentală – care pe parcursul timpului a căpătat o importanță tot mai mare, dat fiind numărul în creștere al statelor membre și în consecință sporirea complexității negocierilor – și-a desfășurat lucrările pe parcursul anului 1985, la nivelul miniștrilor de Externe, după depășirea unor divergențe majore între statele membre, cea mai importantă fiind opoziția Marii Britanii față de modificarea tratatelor. Lucrările ei au avut ca bază de dezbateră Declarația de la Stuttgart, acest document fiind preferat de țările membre în defavoarea unui alt proiect realizat sub îndrumarea lui Altiero Spinelli, numit „Proiectul de tratat de instituire a Uniunii Europene“. Dintre subiectele cele mai disputate în cadrul lucrărilor conferinței s-au aflat extinderea sistemului de vot cu majoritate calificată și rolul Parlamentului European în ansamblul instituțional comunitar, chestiuni asupra cărora nu s-a ajuns la un consens. Ele și-au găsit soluționarea în cadrul summitul șefilor de stat și de guvern ce a avut loc în Luxemburg în decembrie 1985.

Actul Unic European a fost semnat în data de 17 februarie 1986, cu trei excepții: Danemarca, deoarece Parlamentul danez respinsese proiectul pe 21 ianuarie 1986, invocând prevederi ale proiectului ce încălcau suveranitatea națională; Italia, ca un semn de solidaritate cu Parlamentul European, ce nu urma să aibă puteri sporite, și declarând că se va consulta cu propriul parlament național pentru luarea unei decizii finale; Grecia, care a decis să nu semneze documentul până când Danemarca și Italia nu o vor face. În final, Danemarca a organizat un referendum național în data de 27 februarie ce a aprobat Actul Unic European și a împuternicit propriul guvern să-l semneze, iar Italia a organizat dezbateri în Parlamentul de la Roma, astfel că toate cele trei state au semnat Actul Unic European a doua zi după referendumul danez, în 28 februarie 1986.

Actul Unic European a fost caracterizat ca „un set de schimbări mici ale Tratatului de la Roma“⁶⁹, o opinie care prelua în epocă. Cu toate că documentul semnat de cei 12 șefi de stat și de guvern ai statelor membre la acel moment afirma „voința de a continua lucrările întreprinse în temeiul Tratatelor de instituire a Comunităților Europene și de a transforma ansamblul relațiilor dintre statele lor într-o Uniune

⁶⁹ *Economist*, 1950, p. 50, apud Finn Laursen (Editor), *op. cit.*, p. 142.

Europeană⁷⁰, noul tratat european aducea mici modificări vechilor tratate, fiind „produsul unei temperaturi atente a impulsurilor integraționiste cu preocupări legate de suveranitatea națională”⁷¹. Primul articol al documentului susținea că obiectivul țărilor membre este acela de a „contribui împreună la realizarea unor progrese concrete în direcția unității europene”⁷², pe baza tratatelor fondatoare și accentuând cooperarea politică.

Textul Actului Unic European accentuează dimensiunea politică a integrării europene, articolul 2 integrând pentru prima dată în ansamblul instituțional european, Consiliul European, chiar dacă acesta nu avea niște atribuții clare, ci era prevăzută numai componenta acestuia și faptul că trebuie să se reunească de cel puțin două ori pe an.⁷³ Componenta politică a cooperării europene urma să fie dezvoltată conform prevederilor din Titlul III al tratatului, „Prevederi generale asupra cooperării europene în sfera politicii externe”,⁷⁴ prin cooperarea politică europeană, ce urma a se derula la nivel interguvernamental. Este pentru prima dată când cooperarea în domeniul politicii externe este integrată într-un tratat unional, cu toate că nu existau prevederi specifice în acest domeniu. Prin prevederile tratatului, statele membre se angajau „să se informeze și să se consulte reciproc cu privire la orice chestiuni de politică externă de interes general, astfel încât să se asigure că influența lor comună este exercitată cât mai eficient posibil prin coordonare, convergența pozițiilor lor și punerea în aplicare a acțiunilor comune”.⁷⁵ Consultarea reciprocă a țărilor membre era numai un angajament, nu o obligație, dar prin Actul Unic European au fost create primele mecanisme instituționale incipiente ce vor fi dezvoltate ulterior, iar cooperarea politică a devenit un domeniu distinct în tratatele unionale. „Pentru a sublinia caracterul distinctiv al acesteia față de alte domenii, deciziile referitoare la cooperarea politică europeană urmau a fi luate doar în unanimitate și nu puteau fi supuse controlului din partea Curții de Justiție. Cu toate acestea, guvernele naționale au convenit că, Comisia va fi «pe deplin asociată», iar Parlamentul European

⁷⁰ „Single European Act”, *Official Journal of the European Communities*, 29.06.1987.

⁷¹ George A. Bermann, „The Single European Act: A Constitution for the Community?”, *Columbia Journal of Transnational Law*, L. 529, 1989, disponibil la https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2106/, accesat la data de 3 aprilie 2025.

⁷² „Single European Act”, Art. 1.

⁷³ *Ibidem*, Art. 2.

⁷⁴ *Ibidem*, Title III.

⁷⁵ *Ibidem*, Art. 30 (2).

«strâns asociat» cu cooperarea politică europeană.⁷⁶ A fost creat și un secretariat al cooperării politice europene cu sediul la Bruxelles, iar președinția acesteia urma a fi exercitată de președintele în exercițiu al Consiliului Comunităților Europene.⁷⁷

Actul Unic European a fost însă, ca și tratatele unionale anterioare, mult mai mult un tratat cu un caracter economic predominant, cooperarea economică fiind preocuparea prioritară a statelor membre și în deceniul opt al secolului trecut. El a impus crearea pieței unice, prin eliminarea frontierelor interne și facilitarea liberei circulații a mărfurilor, serviciilor, capitalurilor și persoanelor și care avea ca termen de implementare data de 31 decembrie 1992. De asemenea, prin acest tratat a fost extinsă procedura votului cu majoritate calificată în cadrul Consiliului, în anumite domenii precum piața unică, coeziune, cercetare etc. și totodată a ridicat problema puterii care să fie atribuită instituțiilor comunitare, o chestiune care a devenit din ce în ce mai dezbătută anii următori în paralel cu problema deficitului democratic ce caracteriza funcționarea acestor instituții. Pentru susținătorii unei integrări europene accelerate, Actul Unic European a avut însă „o continuare dezamăgitoare: statele membre nu au pus niciodată în aplicare propunerea de a delega Comisiei competențe de implementare sporite.”⁷⁸

Actul Unic European a produs modificări și în privința procedurilor decizionale după care funcționau instituțiile comunitare. „Procedurile decizionale au fost, de asemenea, modificate, în special pentru a permite finalizarea pieței interne și pentru a acorda o pondere mai mare Parlamentului European. Datorită acordului obținut, se poate estima că proporția măsurilor conținute în Cartea Albă care puteau fi adoptate cu majoritate calificată și nu prin unanimitate a statelor membre ar crește de la 10 la 70%. Deși Parlamentul European a câștigat influență, acesta nu a obținut puterea de codecizie. Mai multe domenii noi și-au găsit, de asemenea, locul în tratate. Aceasta a implicat în principal codificarea politicilor comune existente.”⁷⁹

Actul Unic European a fost ratificat destul de rapid și fără prea multe contestații în parlamentele naționale (cu excepția Irlandei, unde

⁷⁶ Finn Laursen (Ed.), *op. cit.*, p. 134.

⁷⁷ „Single European Act”, Art. 30 (10 (a-g)).

⁷⁸ John Redmond, Glenda G. Rosenthal, (Editors), *The Expanding European Union. Past, Present, Future*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers, 2022, p. 33.

⁷⁹ Gilles Grin, „The Vicissitudes of Market Europe”, în Segers, Mathieu and Steven Van Hecke (Editors) (2024), *The Cambridge History of the European Union*, Volume I. *European Integration Inside-In*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 244.

a fost necesară o modificare constituțională, consfințită de un referendum național) și a intrat în vigoare la 1 iulie 1987. Efectele lui au fost cu mult mai ample decât s-a perceput la momentul semnării lui, în special datorită dimensiunii politice ce a fost adăugată construcției europene. Cooperarea politică europeană stipulată în Actul Unic European a condus la dezvoltarea componentei politice a integrării europene, care va fi formalizată începând cu Tratatul de la Maastricht. Astfel însemnătatea Actului Unic European a fost mai mare decât cea percepută în epocă, tratatul reprezentând un nou punct de plecare spre o mai accentuată integrare a țărilor membre. De asemenea, noul tratat a evidențiat noile forțe europene care se manifestau în favoarea procesului de construcție europeană, altele decât statele membre. Momentele dificile din cadrul negocierilor au putut fi depășite după presiunile executate de trei „factori supranaționali”: instituțiile Comunităților Europene, lobby-ul grupurilor de afaceri transnaționale și spiritul politic antreprenorial al Comisiei Europene conduse de Jacques Delors și comisarul european pentru piață internă Lordul Arthur Lockfield.⁸⁰

Tratatul de la Maastricht

Evoluția Comunității Europene după adoptarea Actului Unic European a fost marcată de evoluțiile majore care au avut loc pe continentul european declanșate de căderea sistemului comunist, destrămarea Uniunii Sovietice și eliberarea statelor comuniste din Europa Centrală și de Est de dictaturile comuniste. Poate că cea mai semnificativă consecință a acestor evenimente din perspectiva construcției CE a fost reunificarea Germaniei, prin unirea Republicii Federale Germane cu Republica Democrată Germană, ce a avut loc la data de 3 octombrie 1990, eveniment care a creat premisele transformării statului german în puterea economică dominantă de pe continentul european. Toate aceste schimbări structurale profunde cu impact global s-au reflectat și în procesul de construcție europeană ce s-a derulat pe parcursul ultimului deceniu al secolului al XX-lea.

În 1991 au avut loc negocierile pentru, probabil, cea mai drastică modificare ce a apărut în parcursul pe care le-au cunoscut primele trei comunități europene în întreaga sa istorie. Ele s-au desfășurat în cadrul a două conferințe interguvernamentale organizate atât în sfera econo-

⁸⁰ *Ibidem*, p. 21.

mico-financiară cât și în cea politică. Statele membre la acel moment ale Comunității Europene au negociat prevederile Tratatului privind Uniunea Europeană, denumirea de Uniune Europeană fiind acceptată pentru prima dată ca denumire, propunerile anterioare de schimbare a numelui Comunității Europene nereușind să întrunească consensul țărilor membre. Tratatul, denumit și Tratatul de la Maastricht, a fost semnat la 2 februarie 1992 și a intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993. Viitoarea Uniune Europeană urma să fie construită pe trei piloni principali: Uniunea Economică și Monetară, Politica Externă și de Securitate Comună și Justiție și Afaceri Interne. Astfel, UE își propunea următoarele obiective:

- „– să promoveze un progres economic și social echilibrat și durabil, în special prin crearea unui spațiu fără frontiere interne, prin consolidarea coeziunii economice și sociale și prin stabilirea unei uniuni economice și monetare, care să includă în cele din urmă o monedă unică în conformitate cu prevederile prezentului Tratat;

- să își afirme identitatea pe scena internațională, în special prin implementarea unei politici externe și de securitate comune, inclusiv elaborarea în cele din urmă a unei politici de apărare comune, care ar putea conduce în timp la o apărare comună;

- să consolideze protecția drepturilor și intereselor resortisanților statelor membre prin introducerea unei cetățenii a Uniunii;

- să dezvolte o cooperare strânsă în domeniul justiției și afacerilor interne;

- să mențină pe deplin «acquis-ul comunitar» și să se dezvolte pe baza acestuia în vederea examinării, prin procedura menționată la articolul N alineatul (2), în ce măsură politicile și formele de cooperare introduse prin prezentul tratat ar putea necesita revizuire, în scopul asigurării eficacității mecanismelor și instituțiilor Comunității.”⁸¹

Toate aceste obiective pe care UE și le propunea prin Tratatul de la Maastricht urmau a fi realizate în acord cu principiul subsidiarității. Câte din aceste obiective au putut fi atinse pe parcursul anilor următori și cum au afectat ele relația dintre statele membre și instituțiile comunitare?

Primul pilon, Uniunea Economică și Monetară, reprezenta fundația creării primelor comunități europene care, prin Tratatul de la Maastricht, căpăta noi dimensiuni privind integrarea economică a țărilor membre.

⁸¹ „Tratatul privind Uniunea Europeană”, Titlul 1, Art. B.

Statele membre au agreeat prin acest tratat crearea unei monede unice europene – ce avea ca termen de implementare anul 1999 – dar și crearea unei noi instituții suprastatale, Banca Centrală Europeană (BCE), cele 12 țări fiind de acord să-și delege puterea de decizie în afacerile monetare către noua instituție comunitară și să își pună în comun suveranitatea într-un sector cheie, aflat până acum numai în responsabilitatea fiecărui stat membru. BCE împreună cu băncile centrale ale tuturor statelor membre formau de acum Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC). Caracterul supranațional al BCE era statuat în articolul 7 al tratatului, care preciza: „În exercitarea competențelor și îndeplinirea sarcinilor și îndatoririlor conferite prin prezentul Tratat și prin Statutul SEBC, nici BCE, nicio bancă centrală națională și niciun membru al organelor decizionale ale acestora nu vor solicita sau primi instrucțiuni de la instituțiile sau organisme comunitare, de la vreun guvern al unui stat membru sau de la vreun alt organism. Instituțiile și organele comunitare și guvernele statelor membre se angajează să respecte acest principiu și să nu încerce să influențeze membrii organelor decizionale ale BCE sau ale băncilor centrale naționale în îndeplinirea atribuțiilor lor”.⁸²

Noua instituție comunitară urma să fie condusă de un Consiliu Executiv, ce era format dintr-un președinte, un vicepreședinte și alți patru membri, toți numiți de șefii de stat și de guvern după consultarea Parlamentului European și a Consiliului Guvernatorilor BCE. Membrii Consiliului Executiv aveau un mandat de opt ani. Consiliul Guvernatorilor era format din Consiliul Executiv și din guvernatorii băncilor centrale naționale. BCE funcționează sub jurisdicția Curții de Justiție, dar trebuie să prezinte anual un raport către Parlamentul European și Consiliul UE.

Dimensiunea politică a construcției europene, enunțată în Actul Unic European, devenea evidentă odată cu Tratatul de la Maastricht. Ea a apărut în contextul căderii regimurilor comuniste din Europa, context în care liderii europeni au văzut ocazia de a promova o politică europeană pe întregul continent și a reprezenta UE ca un actor politic unitar pe plan internațional. UE a anticipat problemele care puteau să apară în fostele țări comuniste – în special conflictele de diferite naturi – pe care dorea să le gestioneze și să le aplaneze în stilul propriu.

⁸² *Ibidem*, Art. 107.

Pe de altă parte, UE a dorit să fie un model care să atragă alte state europene să se alăture proiectului comunitar. „Progresele obținute în urma uniunii politice au fost menite să fie un prim pas către aprofundarea integrării politice ce urma a se derula de-a lungul mai multor decenii, prin deschiderea căii pentru transferarea, în timp, a articolelor privind justiția și afacerile interne din pilonul III către sfera comunitară, prin creșterea puterilor Parlamentului European în raport cu Comisia și Consiliul și prin extinderea domeniului de aplicare a noilor competențe, în special a celor supuse votului cu majoritate calificată. Progresul minim a evidențiat dificultatea tot mai mare pentru statele membre de a defini o viziune a integrării politice, deoarece intensitatea negocierilor distributive dintre Germania, Franța și Marea Britanie a stabilit parametrii acordului și pe măsură ce interesele au devenit tot mai divergente odată cu fiecare extindere succesivă.”⁸³

Uniunea politică stipulată în Tratatul de la Maastricht a fost reliefată prin întărirea rolului unor instituții comunitare. În primul rând, Consiliul European a devenit pentru prima dată o instituție de sine stătătoare care avea ca sarcină să ofere „Uniunii impulsul necesar dezvoltării sale și să definească orientările politice generale ale acesteia”.⁸⁴ El era format din șefii de stat și de guvern ai statelor membre și din președintele Comisiei Europene, trebuia să se întrunească de cel puțin două ori pe an și să prezinte Parlamentului European un raport după fiecare întâlnire, iar anual un raport scris despre progresele realizate de Uniune.⁸⁵ De asemenea, au fost sporite puterile Parlamentului European, care a obținut puterea de codecizie, era împuternicit să voteze componența Comisiei Europene și desemna Ombudsmanul European. Procedura de vot cu majoritate calificată a fost, la rândul ei, extinsă în mai multe sfere decizionale.

În negocierile din cadrul conferinței interguvernamentale s-a căzut de acord pentru crearea și implementarea politicii externe și de securitate comune a UE, ce constituia cel de-al doilea pilon al Uniunii. Obiectivele acesteia erau: „protejarea valorilor comune, a intereselor fundamentale și a independenței Uniunii; consolidarea securității Uniunii și a statelor sale membre în toate modurile; menținerea păcii și consolidarea securității internaționale în conformitate cu principiile Cartei

⁸³ Finn Laursen, *op. cit.*, p. 173.

⁸⁴ „Tratatul privind Uniunea Europeană”, Art. D.

⁸⁵ *Ibidem*.

Organizației Națiunilor Unite, precum și cu principiile Actului Final de la Helsinki și cu obiectivele Cartei de la Paris; promovarea cooperării internaționale; dezvoltarea și consolidarea democrației și a statului de drept, precum și a respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale“.⁸⁶ UE urmărea atingerea acestor obiective prin „prin stabilirea unei cooperări sistematice între statele membre în conducerea politicii externe; prin punerea în aplicare treptată, a acțiunilor comune în domeniile în care statele membre au interese comune importante“.⁸⁷ În acest domeniu, nu existau competențe la nivel comunitar iar statele membre trebuiau numai să se consulte și să informeze reciproc în cadrul Consiliului și să își coordoneze acțiunile în cadrul organizațiilor internaționale și la conferințele internaționale, iar Consiliul putea, atunci când considera necesar, să adopte o poziție comună.⁸⁸

Pentru prima dată într-un tratat european, era amintită posibilitatea unei politici privind apărarea comună, care rămânea însă a fi o chestiune de rezolvat pentru viitor. Statele membre își declarau hotărârea „să pună în aplicare o politică externă și de securitate comună, inclusiv elaborarea în cele din urmă a unei politici de apărare comune, care ar putea duce în timp la o apărare comună, consolidând astfel identitatea europeană și independența acesteia pentru a promova pacea, securitatea și progresul în Europa și în lume“.⁸⁹ Pentru prima dată după eșecul Comunității Europene de Apărare din anii '50, proiectul apărării comune a țărilor europene a apărut într-un tratat unional, enunțat însă ca un proiect dezirabil, fără a fi stipulate mijloace de realizare. Necesitatea unei apărări comune era și un argument pentru consolidarea unei identități europene, ca și al independenței europene – un atribut fundamental al statelor naționale. Pentru a preîntâmpina protestele naționale, Tratatul de la Maastricht a prevăzut însă în cuprinsul său și respectul pentru identitățile naționale ale țărilor membre: „Uniunea respectă identitățile naționale ale statelor sale membre, ale căror sisteme de guvernare se bazează pe principiile democrației“.⁹⁰

Cel de-al treilea pilon al Uniunii, Justiție și Afaceri Interne, includea o abordare comună privind imigrația și azilul, conceput astfel încât să

⁸⁶ *Ibidem*, Art. J1.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *Ibidem*, Art. J2.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Ibidem*, Art. F.

asigure securitatea și siguranța cetățenilor Uniunii. Cooperarea în aceste domenii urma a lua forma interguvernamentală, statele membre păstrând cele mai multe dintre responsabilități.

Tratatul de la Maastricht a reprezentat un nou stadiu în procesul integrării europene, în care componenta politică capătă noi valențe. Ratificarea Tratatului nu a fost una lipsită de emoții, unele țări ratificându-l în parlamentele naționale, altele prin referendum. De această dată, danezii au respins prin referendum proiectul tratatului, dar guvernul de la Copenhaga a decis convocarea unui al doilea referendum, în cadrul căruia tratatul a întrunit adeziunea majorității cetățenilor. Și în cele mai mari state membre, Franța, Germania și Marea Britanie, au existat forțe politice care s-au opus, ratificarea având loc după lupte politice dificile. Tratatul de la Maastricht a intrat astfel în vigoare de la 1 noiembrie 1993.

Tratatul de la Amsterdam

Chiar înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht, a avut loc în iunie 1993 Consiliul European de la Copenhaga care a stabilit criteriile pentru accesarea altor state în UE, un proces care a fost întârziat în principal din cauza diferențelor mari de dezvoltare economică între țările din UE și cele din fostul spațiu comunist care își exprimau deja dorința de a deveni membre ale Uniunii. Decizia de a deschide spațiul comunitar către fostele state comuniste a luat la bază două considerente principale și a lăsat fără răspuns, la momentul respectiv, felul în care va funcționa Uniunea în viitor. „Obligația morală și oportunitățile de piață au determinat UE să se extindă după Războiul Rece, lăsând liderii naționali cu două întrebări majore. Ar mai funcționa UE cu atât de multe state membre noi? Ar mai avea aceeași influență statele sale membre, cele mai vechi și mai mari?”⁹¹

La 1 ianuarie 1995 au devenit membre ale UE alte trei state, Austria, Finlanda și Suedia, state care nu se aflau în situația fostelor țări comuniste europene. A existat un singur tratat de aderare pentru toate cele trei state⁹², ce începuseră negocierile de aderare la 1 februarie 1993. Toate trei au acceptat acquis-ul comunitar, ca și Tratatul Uniunii

⁹¹ Dermot Hodson, *Circle of Stars. A History of the EU – and the People Who Made It*, New Haven and London, Yale University Press, 2023, p. 27.

⁹² „Treaty of Accession of Austria, Finland and Sweden“, 1994.

Europene, dar le-au fost acceptate și derogări în principal în domeniul agriculturii, al contribuției la bugetul Comunității și al ajutorului regional. Instituțional, fiecare din cele trei state avea câte un comisar european, în Parlamentul European Suedia urma să aibă 22 de reprezentanți, Austria 21 și Finlanda 16, iar în cadrul Consiliului de Miniștri, Austria și Suedia aveau 4 voturi, iar Finlanda 3⁹³. Noile state membre au participat cu drepturi depline la conferința interguvernamentală care a precedat semnarea Tratatului de la Amsterdam.

Agenda negocierilor pentru revizuirea Tratatului de la Maastricht a fost constituită în principal din problemele rămase nerezolvate de acest tratat. Ea a fost însă în cea mai mare măsură influențată de dificultatea cu care Tratatul de Maastricht a fost ratificat în mai multe state membre, printre care și cele trei mari puteri europene, Germania, Franța și Marea Britanie, ceea ce a arătat nemulțumirea cetățenilor față de agenda și funcționarea Uniunii. Raportul final al conferinței interguvernamentale din decembrie 1995 a stabilit astfel trei mari priorități: „(1) aducerea Europei mai aproape de cetățenii săi; (2) permiterea unei mai bune funcționări a Uniunii și pregătirea acesteia pentru extindere; (3) dotarea UE cu o capacitate sporită de acțiune externă”.⁹⁴ Prima mare prioritate s-a reflectat în întărirea prin Tratatul de la Amsterdam a politicii sociale a Uniunii. Chiar din primul paragraf al noului tratat se afirma: „atașamentul față de drepturile sociale fundamentale, astfel cum sunt definite în Carta Socială Europeană semnată la Torino la 18 octombrie 1961 și în Carta Comunitară a Drepturilor Sociale Fundamentale ale Lucrătorilor din 1989” și hotăra „să promoveze progresul economic și social pentru popoarele lor, ținând cont de principiul dezvoltării durabile și în contextul realizării pieței interne și al consolidării coeziunii și protecției mediului, și să pună în aplicare politici care să asigure că progresele în integrarea economică sunt însoțite de progrese paralele în alte domenii”.⁹⁵

Din punct de vedere instituțional, nu au fost aduse modificări semnificative care să eficientizeze funcționarea UE. Procedura codeciziei ce implica Parlamentul European a fost extinsă la alte câteva domenii, fiind exclusă însă agricultura, ce însemna mai mult de jumătate din bugetul UE. În schimb prerogativele Parlamentului au fost extinse prin

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Finn Laursen, *op. cit.*, p. 184.

⁹⁵ „Treaty of Amsterdam”, 1997.

dreptul acestuia de a vota președintele Comisiei Europene. Cea mai spinoasă problemă dezbătută a fost legată de viitoarele extinderi ale Uniunii și de funcționarea ei cu mai mult de 20 de state membre. În lipsa unui consens această chestiune a fost lăsată a fi rezolvată în cadrul viitoarei conferințe interguvernamentale.

În privința ambițiilor UE de a juca un rol proeminent în afacerile internaționale, ele își arătasera limitele extreme în cazul crizei iugoslave. Războaiele din fosta Iugoslavie care au început în anul 1991 au demonstrat incapacitatea UE de a acționa ca un actor în afacerile europene, marile divergențe între politicile externe ale țărilor membre și lipsa instrumentelor de care dispunea Uniunea pentru a interveni în astfel de conflicte, în special capabilități militare. Rolul principal în aceste războaie l-au jucat Statele Unite și ONU, în timp ce UE a putut oferi numai asistență umanitară. Singura noutate pe care Tratatul de la Amsterdam a adus-o în acest domeniu a fost introducerea funcției de Înalt Reprezentant pentru Politica Externă și de Securitate Comună, dar care nu avea prevăzute niciun fel de atribuții specifice.

Tratatul de la Amsterdam a adus o noutate semnificativă pentru procesul de integrare europeană. Printre protocoalele încorporate tratatului a fost și Protocolul privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene⁹⁶, încorporând acquis-ul Schengen în Uniunea Europeană. Chiar dacă Marea Britanie și Irlanda au negociat derogări de la aplicarea acquis-ului Schengen, această nouă dimensiune adăugată Uniunii Europene a contribuit semnificativ la procesul efectiv de integrare europeană.

Tratatul de la Amsterdam este adesea exclus din marea politică reformatoare a UE. El a fost de altfel caracterizat prin „reformele modeste”⁹⁷ pe care le-a adus, neaducând niciun fel de modificare în relațiile dintre statele membre și instituțiile comunitare. El a apărut însă ca o continuare a Tratatului de la Maastricht, rezolvând unele dintre chestiunile lăsate nerezolvate prin acest tratat. Ratificarea lui s-a produs mai lin decât ratificarea tratatelor anterioare și a intrat în vigoare la 1 mai 1999.

⁹⁶ *Ibidem*, Protocol B.

⁹⁷ Finn Laursen, *op. cit.*, p. 180.

Tratatul de la Nisa

Cel de-al doilea tratat de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană a fost Tratatul de la Nisa, semnat pe 26 februarie 2001 și intrat în vigoare la 1 februarie 2003. El a fost necesar pentru soluționarea chestiunilor nerezolvate prin Tratatul de la Amsterdam în perspectiva viitoarelor extinderi ale UE. Conferința interguvernamentală care l-a precedat a avut loc pe parcursul anului 2000, negocierile concentrându-se pe schimbările instituționale necesare unei mai bune funcționări a UE, luându-se în considerare apropiata accesare a mai multor state europene, mai toate state mici, cu excepția Poloniei. Astfel, temele majore s-au axat pe ponderea voturilor în cadrul Consiliului și extinderea procedurii votului cu majoritate calificată în cadrul acestei instituții, redistribuirea locurilor de europarlamentari ce reveneau fiecărui stat, mărimea și modul de formare a Comisiei.

Rezultatul negocierilor asupra acestor teme au fost consemnate în Tratatul de la Nisa sub forma Protocoalelor anexă, el fiind unul „sub așteptări, principalele nemulțumiri fiind legate de repartizarea locurilor în instituțiile europene după extinderile UE”.⁹⁸ Privitor la Parlamentul European, începând cu 1 ianuarie 2004, numărul de mandate care reveneau fiecărui stat se modifica astfel: Belgia – 22, Danemarca – 13, Germania – 99, Grecia – 22, Spania – 50, Franța – 72, Irlanda – 12, Italia – 72, Luxemburg – 6, Olanda – 25, Austria – 17, Portugalia – 22, Finlanda – 13, Suedia – 18, Marea Britanie – 72. Germania obținea astfel, pentru prima dată, cel mai mare număr de reprezentanți în Parlamentul European, mai mulți decât Franța ori Marea Britanie.

Parlamentul European și-a sporit prin acest tratat puterea de codecizie, împreună cu Consiliul, numărul domeniilor în care aceasta urma să fie aplicată fiind extins. Controlul frontierelor externe, azilul, combaterea discriminării, normele financiare ce guvernau partidele politice la nivel european, măsurile de sprijinire a acțiunilor țărilor membre în domeniul industriei, cooperarea judiciară în materie civilă, cu excepția dreptului familiei au fost printre domeniile în care Parlamentul European și-a extins puterea de codecizie.

Ponderea voturilor în cadrul Consiliului Uniunii a fost și ea modificată. În cazul în care Consiliul trebuia să hotărască cu majoritate

⁹⁸ Luciana-Alexandra Ghica (coordonator), *Enciclopedia Uniunii Europene*, ediția a II-a, București, Editura Meronia, 2006, pp. 39-40.

calificată, voturile membrilor săi urmau a se pondera după cum urmează: Belgia – 12, Danemarca – 7, Germania – 29, Grecia – 12, Spania – 27, Franța – 29, Irlanda – 7, Italia – 29, Luxemburg – 4, Olanda – 13, Austria – 10, Portugalia – 12, Finlanda – 7, Suedia – 10, Marea Britanie – 29. Pentru adoptarea actelor Consiliului erau necesare 169 de voturi exprimate de majoritatea membrilor sau de cel puțin două treimi dintre membri, în funcție de prevederile Tratatului. Au fost extinse și domeniile pentru care era necesară numai o majoritate calificată simplă, dar numărul lor a fost limitat. Cele mai controversate domenii, precum azilul, imigrația sau politica socială, nu au întrunit consensul statelor membre pentru introducerea acestei proceduri de vot, astfel că au rămas a fi rezolvate de tratatele ulterioare.

În privința mărimii și a compoziției Comisiei au existat negocieri dificile în perspectiva extinderii UE, ținând cont de faptul că în Uniunea cu 15 membri funcționa o Comisie formată din 20 de comisari. Statele mari aveau până la acest tratat câte doi reprezentanți în Comisie, pe când statele mici și mijlocii aveau numai ocazional doi reprezentanți. Compromisul la care s-a ajuns prin Tratatul de la Nisa a fost acela ca fiecare stat membru să aibă câte un reprezentant în Comisia Europeană, precizându-se însă că într-o UE cu 27 de state membre, numărul membrilor Comisiei trebuia să fie mai mic decât numărul țărilor membre⁹⁹, o prevedere care nu a fost însă respectată ulterior.

Ponderarea voturilor în cadrul Consiliului, ca și mărimea Comisiei au atras numeroase nemulțumiri din partea statelor membre, în principal a țărilor mici și mijlocii, care își puteau pierde din influența și puterea pe care o puteau proiecta în cadrul Uniunii. Finn Laursen caracterizează sugestiv acest joc al puterii în cadrul UE. „Statele membre s-au comparat cu alte state de dimensiuni comparabile. Toate au abordat problema cu un simț al echității. Câștigurile și pierderile relative au contat, iar liderii erau preocupați de reacția internă la înțelegerea la care s-a ajuns. Definirea «interesului național» în aceste chestiuni nu depindea de cerințele grupurilor de interese. Politicienii nu aveau nevoie de ajutorul experților. Era pur și simplu o chestiune de maximizare a influenței viitoare într-o UE extinsă, iar guvernele puteau calcula cu ușurință câștigurile și pierderile. Cercetătorii «realiști» pot explica interesele în acest domeniu fără a recurge la teorii mai complexe.”¹⁰⁰

⁹⁹ „Treaty of Nice“, 2001.

¹⁰⁰ Finn Laursen, *op. cit.*, p. 211.

Tratatul de la Nisa a intrat în vigoare la 1 februarie 2003, după ratificarea sa de către toate statele membre, un proces care a decurs destul de lin, cu excepția Irlandei, unde au fost necesare două referendumuri pentru aprobarea tratatului, primul dintre ele respingându-l cu peste 53% din voturi.

„Cea mai importantă realizare a Tratatului de la Nisa a fost însă acordul politic la care s-a ajuns, după o reuniune la nivel înalt, notoriu de tensionată, privind chestiunile instituționale relevante pentru extinderea viitoare (mai 2004): votul în Consiliu; componența Comisiei; și alocarea locurilor în Parlamentul European. Unele dintre dispoziții au fost introduse ca modificări juridice într-un protocol privind extinderea; altele au fost pur și simplu stabilite într-o declarație privind extinderea și urmau să devină obligatorii la aderarea noilor state membre. De asemenea, importantă din punct de vedere juridic a fost reforma (modestă) a sistemului judiciar al Uniunii.”¹⁰¹

Tratatul de la Lisabona

Ultimul tratat al UE, cel care se află astăzi în vigoare, Tratatul de la Lisabona, a fost adoptat după extinderea la 27 de state membre și după eșecul adoptării Tratatului Constituțional al Uniunii. El a fost semnat la 13 decembrie 2007 de toate țările membre și a intrat în vigoare la data de 1 ianuarie 2009.

La 1 mai 2004 a avut loc cea mai amplă extindere din istoria UE, atunci când Polonia, Cehia, Slovacia, Ungaria, Letonia, Lituania, Estonia, Malta, Cipru și Slovenia au devenit membre cu drepturi depline ale Uniunii și parte a tratatelor pe care s-a fondat, cu toate amendamentele care au fost făcute acestora de-a lungul timpului. A fost pentru prima dată când foste state comuniste au fost primite în construcția comunitară europeană. Evenimentul, numit și „the big bang”, a fost consecința convingerii și a voinței șefilor de stat și guvern din UE. „Această convingere nu a provenit dintr-un angajament ideologic comun față de unificarea Europei, ci dintr-un consens format lent, conform căruia UE ar putea răspunde cel mai eficient la provocările sfârșitului Războiului Rece prin primirea de noi membri.”¹⁰² Pe de altă parte, „extinderea numărului de membri ai Uniunii a avut, de asemenea ca rezultat o nouă

¹⁰¹ Walter van Gerven (2005), *The European Union. A Polity of States and Peoples*, Stanford, Stanford University Press, p. 10.

¹⁰² Dermot Hodson, *op. cit.*, p. 37.

dinamică de integrare, deoarece structurile și practicile instituționale de elaborare a politicilor au trebuit să se consolideze ca reacție la cultura politică, perspectivele strategice și provocările socio-economice ale noilor state membre”.¹⁰³

A existat un singur tratat de aderare pentru toate cele zece state, semnat la 16 aprilie 2003 și care însuma aproximativ 1.000 de pagini. Acest val de aderare a schimbat aritmetica instituțională a Uniunii, atât în privința membrilor Parlamentului European cât și a Consiliului UE. Dacă fiecare stat nou membru a obținut un post de comisar european și o reprezentare proporțională ori prin alternanță în alte instituții și organisme comunitare, în privința numărului de eurodeputați reprezentanți pentru fiecare stat s-a stabilit astfel: Belgia – 24, Cehia – 24, Danemarca – 14, Germania – 99, Estonia – 6, Grecia – 24, Spania – 54, Franța – 78, Irlanda – 13, Italia – 78, Cipru – 6, Letonia – 9, Lituania – 13, Luxemburg – 6, Ungaria – 24, Malta – 5, Olanda – 27, Austria – 18, Polonia – 54, Portugalia – 24, Slovenia – 7, Slovacia – 14, Finlanda – 14, Suedia – 19, Marea Britanie – 78. De asemenea, ponderarea voturilor în cadrul Consiliului a fost stabilită după cum urmează: Belgia – 12, Cehia – 12, Danemarca – 7, Germania – 29, Estonia – 4, Grecia – 12, Spania – 27, Franța – 29, Irlanda – 7, Italia – 29, Cipru – 4, Letonia – 4, Lituania – 7, Luxemburg – 4, Ungaria – 12, Malta – 3, Olanda – 13, Austria – 10, Polonia – 27, Portugalia – 12, Slovenia – 4, Slovacia – 7, Finlanda – 7, Suedia – 10, Marea Britanie – 29, actele Consiliului urmând a fi adoptate cu cel puțin 232 de voturi, cu excepția cazurilor prevăzute de tratate. Observăm că unele vechi state membre – ca de pildă Franța ori Marea Britanie – au profitat de negocierile privind aderarea celor zece state pentru a-și spori propria reprezentare în instituțiile comunitare.

Extinderea UE de la 15 la 25 de membri a complicat procesul decizional în cadrul Uniunii și a ridicat probleme privind funcționarea instituțiilor, ținând cont de faptul că fiecare stat nou membru în parte și-a negociat perioade de tranziție și derogări particulare de la aplicarea legislației comunitare. Cu toate acestea, procesul de extindere a UE a continuat, iar pe 25 aprilie 2005 a fost semnat Tratatul de aderare

¹⁰³ Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Per Ekman, Anna Michalski, and Lars Oxelheim, (2023), „The Road Ahead for the European Union: Between Federal Union and Flexible Integration“, în Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Per Ekman, Anna Michalski, Lars Oxelheim (Editors), *The EU between Federal Union and Flexible Integration*, Gewerbestrasse, Palgrave Macmillan, p. 7.

a Bulgariei și României la UE, cele două state devenind membre cu drepturi depline ale Uniunii la 1 ianuarie 2007, ceea ce a ridicat numărul de state membre la 27. Cele două țări primeau, la rândul lor, câte un post de comisar, România avea un număr de 35 de reprezentanți în Parlamentul European și Bulgaria 18 iar ponderarea voturilor în cadrul Consiliului UE a fost reconfigurată ținând cont de participarea celor două țări.

La mai puțin de două luni după cel mai extins val de extindere a Uniunii, Consiliul European a adoptat la summitul din 18 iunie 2004 Tratatul de instituire a unei constituții pentru Europa, un tratat ambițios ce propunea o revizuire radicală a funcționării UE în perspectiva unui număr mult mai mare de state membre. Era pentru prima dată când se luau în discuție elemente de statalitate, evitate până atunci, prin însuși titlul propus pentru acest tratat. „Discuțiile despre un document constituțional european și lucrările la acesta au reprezentat într-adevăr o abatere radicală de la practica anterioară de a evita cu orice preț limbajul, simbolurile și alte elemente ale statalității în dezbaterile modificării tratatelor în UE.”¹⁰⁴ Printre reformele cele mai radicale, tratatul propunea un număr mai mic de comisari europeni – ceea ce însemna că nu toate țările membre vor avea un reprezentant în cadrul Comisiei –, crearea unui minister de externe al Uniunii, ce echivala cu cedarea prerogativelor naționale privind politica externă, inclusiv prerogative în politica de apărare, așa cum se preciza printre prerogativele UE, „Uniunea are competența de a defini și pune în aplicare o politică externă și de securitate comună, inclusiv elaborarea progresivă a unei politici de apărare comune”¹⁰⁵ – dar și schimbarea procedurii de vot în cadrul Consiliului. Tratatul constituțional urma să înlocuiască toate tratatele existente privind funcționarea UE, introducerea procedurii de vot cu majoritate calificată în toate structurile decizionale, cu câteva excepții, extinderea procedurii codeciziei în procesul de legiferare comunitar, introducerea principiului privind primatul legislației comunitare și a mai multor simboluri europene. El reprezenta o schimbare profundă a funcționării UE, în sensul aprofundării integrării europene pe calea federalistă.

¹⁰⁴ Thomas Christiansen (2010), „The EU reform process: from the European Constitution to the Lisbon Treaty”, in Maurizio Carbone (Editor), *National Politics and European Integration. From the Constitution to the Lisbon Treaty*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar Publishing Limited, p. 16.

¹⁰⁵ „Draft Treaty establishing a Constitution for Europe”, 2003, Art 10 (4).

Poate chiar radicalismul propus de proiectul Tratatului Constituțional a condus la eșecul ratificării acestuia. Prin referendumurile organizate în Franța (29 mai 2005) și Olanda (1 iunie 2005), proiectul a fost respins de două dintre statele fondatoare ale Uniunii Europene, ceea ce a condus la oprirea procesului de ratificare a tratatului, ce fusese deja aprobat de 18 state. Respingerea Tratatului constituțional de Franța și Olanda a produs o stare de confuzie la nivelul elitei europene, care a avut de ales între trei opțiuni pentru gestionarea acestui moment. Prima era aceea de a menține prevederile Tratatului de la Nisa, fără alte modificări, a doua, să înceapă noi negocieri, în special de natură tehnică, necesare bunei funcționări a Uniunii, fără însă alte implicații politice, iar cea de-a treia opțiune era aceea de a menține „substanța” Tratatului constituțional, sub forma unui nou tratat pentru care să încerce să obțină aprobarea europenilor.¹⁰⁶ Ultima variantă a fost cea aleasă de elita politică europeană pentru a continua procesul de integrare europeană. După o așa-numită „perioadă de reflecție”, care a durat până în decembrie 2006, au fost organizate noi negocieri în cadrul conferinței interguvernamentale care au avut ca rezultat proiectul Tratatului de la Lisabona, semnat de șefii de stat și de guvern ai țărilor membre, la 13 decembrie 2007. Proiectul tratatului constituțional a fost cel mai elocvent proiect european ce susținea viziunea federalistă a Uniunii. Eșecul său a însemnat și un pas înapoi pentru această opțiune federalistă. „După eșecul referendumurilor din Franța și Olanda, interguvernamentalismul a devenit nuanța și pecetea predilectă”¹⁰⁷ pentru continuarea proiectului de integrare europeană.

Tratatul de la Lisabona reprezintă, la fel la toate celelalte tratate unionale, un compromis realizat între statele membre ale UE, realizat în contextul respingerii Tratatului constituțional. Pe de-o parte, el a renunțat la unele prevederi din proiectul Tratatului constituțional, dar, pe de altă parte, a păstrat instrumentele și mecanismele prin care, prin voință politică, să se poată avansa proiectul de integrare europeană într-un sens federalist. Se renunța însă la termenul de „constituțional” din proiectul anterior respins de Franța și Olanda, dar se afirma continuarea procesului de integrare europeană: „Acest Tratat marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai strânse între

¹⁰⁶ Finn Laursen, *op. cit.*, pp. 250-252.

¹⁰⁷ Dan Dungaciu, Cristina Arvatu Vohn (2012), *Uniunea Europeană după Tratatul de la Lisabona. Evoluții și tendințe*, București, Editura Institutului de Științe Politice și Relații Internaționale, p. 13.

popoarele Europei, în care deciziile sunt luate cât mai deschis și cât mai aproape de cetățean.¹⁰⁸ Astfel, din prevederile Tratatului de la Lisabona lipsește aproape întregul Preambul din Tratatul Constituțional, care preciza, printre altele, competențele extinse ale instituțiilor comunitare. De asemenea, a fost exclusă clauza privind primatul acquis-ului comunitar, numele de Minister al Afacerilor Externe – comisarul european urmând a fi denumit Înalțul Reprezentant al UE pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate –, dar a fost menținută funcția de președinte al Consiliului European. Au fost, de asemenea, îndepărtate toate referințele privind simbolurile UE. Sistemul de calcul pentru majoritatea calificată prevăzut de Tratatul constituțional a fost amânat a fi implementat pentru anul 2014, iar pentru unele cazuri pentru anul 2017. În general au fost eliminate orice referiri din Tratatul constituțional la o viitoare federație europeană.

Spre deosebire de proiectul Tratatului constituțional, Tratatul de la Lisabona a introdus noi prevederi care favorizau continuarea procesului de integrare europeană, în continuarea Tratatului de la Nisa. Astfel, Protocolul asupra aplicării principiului subsidiarității și al proporționalității prevedea un mecanism prin care o coaliție a parlamentelor statelor membre, reprezentând o treime din totalul voturilor (două voturi pentru fiecare stat membru) și majoritatea simplă a guvernelor statelor membre, poate bloca o propunere legislativă a UE înainte ca aceasta să înceapă să fie dezbătută în Parlament și în Consiliu. De asemenea, un singur stat membru se putea opune noii legislații în materie de drept al familiei și în anumite chestiuni de politică socială.¹⁰⁹

Unele dintre cele mai importante referiri în Tratatul de la Lisabona sunt cele privitoare la Uniunea Economică și Monetară, ce apar în mai multe articole din tratat, ca și eliminarea entității legale numite Comunitatea Europeană, care era absorbită de Uniunea Europeană, fiind eliminate confuziile determinate de existența mai multor entități legale. Tratatul de la Lisabona nu a adus un nou transfer de competențe dinspre statele membre spre instituțiile comunitare, așa cum s-a întâmplat cu tratatele anterioare. Dar el a produs unele modificări în exercitarea puterilor pe care instituțiile UE le aveau deja și a unor puteri noi pe care le-au obținut prin acest tratat, pe care le exercita împreună cu țările

¹⁰⁸ „Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union” – „Treaty of Lisbon”, 2007, Art. 1.

¹⁰⁹ „Draft Treaty establishing a Constitution for Europe”, 2003, Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality.

membre, în domenii noi, precum politica de protecție a mediului, protecție civilă, drepturile de proprietate intelectuală, spațiu, sport, turism etc.

Tratatul de la Lisabona a introdus expres în textul său principiul egalității statelor membre și a reafirmat respectul față de identitățile naționale, introdus prin Tratatul de la Maastricht: „Uniunea respectă egalitatea statelor membre în fața tratatelor, precum și identitățile lor naționale, inerente structurilor lor fundamentale, politice și constituționale, inclusiv autonomia regională și locală. Respectă funcțiile esențiale ale acestora în materie de stat, inclusiv asigurarea integrității teritoriale a statului, menținerea ordinii publice și protejarea securității naționale. În special, securitatea națională rămâne responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru”.¹¹⁰

În plus, ultimul tratat de bază european „a abolit structura existentă pe mai mulți piloni a UE, a acordat Uniunii personalitate juridică, a făcut Carta Drepturilor Fundamentale obligatorie din punct de vedere juridic pentru toate statele membre, a prevăzut înființarea unui Parchet European și, pentru prima dată, a stabilit un mecanism formal de retragere din Uniune”.¹¹¹

Ratificarea Tratatului de la Lisabona s-a derulat nu fără probleme, ca de exemplu în Irlanda, Cehia ori Finlanda. Au fost necesare în mai multe state modificări în constituțiile naționale pentru a fi puse în concordanță cu prevederile Tratatului de la Lisabona, dar până la finalul anului 2009 toate țările membre ratificaseră textul noului tratat unional, astfel că acesta a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2009.

Concluzii

Relațiile dintre statele naționale și Comunitățile/Uniunea Europeană au evoluat pe parcursul deceniilor sub forma procesului care a fost denumit de integrare europeană. Cele 11 tratate au configurat și reconfigurat aceste relații în funcție de momente istorice, de interesele statelor membre, de crizele pe care continentul le-a traversat ori de reacția populației la aceste transformări. Nu a fost un parcurs lin, din contră, multe dintre tratatele comunitare au venit ca reacție la crizele cu care se confrunta spațiul european care se construia.

¹¹⁰ „Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union” – „Treaty of Lisbon”, 2007, Art. 4 (2).

¹¹¹ Toni Hastrup, (2024), *A Dictionary of the European Union*, 11th Edition, London and New York, Routledge, p. 461.

Au existat două mari etape în procesul integrării europene: etapa economică și etapa politică, gândite ca atare de părinții fondatori ai primelor Comunități europene. La sărbătorirea a zece ani de la crearea CEE, în 1967, Jean Monnet spunea despre piața comună că „este un proces, nu un produs. Europa este pe cale de a realiza unitatea economică, dar nu trebuie să avem nicio îndoială că, în timp util, va merge spre unitate în politica externă și apărare. Ceea ce apare treptat este o mare entitate nouă, Statele Unite ale Europei”.¹¹²

Începutul acestui proces de integrare europeană, așa cum a fost el gândit de părinții lui fondatori, s-a derulat pe parcursul anilor '50 și a luat forma celor trei Comunități, CECO, CEE și EURATOM, și s-a putut concretiza pe dimensiunea economică a integrării. În contextul economic, social și politic specific de după sfârșitul celei mai mari conflagrații din istoria omenirii, interesele naționale ale țărilor fondatoare au modelat proiectul comunitar, pe baza principiului solidarității și în acord cu dorința de reconciliere a statelor aflate cu numai câțiva ani înainte în stare de conflict militar. „CECO, prima etapă a integrării în UE, a încercat să priveze primele șase state membre (Germania de Vest, Belgia, Franța, Italia, Luxemburg și Țările de Jos) de mijloacele de a intra în război prin fuzionarea piețelor lor de cărbune și oțel. Ulterior, Tratatul Euratom a făcut același lucru pentru energia nucleară civilă. În ambele cazuri, ideea a fost integrarea resurselor necesare pentru fabricarea armelor într-o structură care să împiedice utilizarea lor în scopuri militare și să promoveze cooperarea între elite și o coexistență pașnică a națiunilor europene. Scopul a fost de a crea solidarități tangibile între europeni dincolo de simplul dialog diplomatic și schimburi economice. Tocmai din acest motiv, instituțiile Comunităților Europene au fost înzestrate, încă de la început, cu responsabilități care sunt exact inversul celor ale unei federații.”¹¹³

Apariția acestor comunități a însemnat crearea primelor instituții suprastatale și apariția unui nou tip de relații între cele șase țări fondatoare. Pentru prima dată în istoria europeană, șase state au fost de acord să cedeze din prerogativele lor statale în favoarea unor structuri suprastatale asupra cărora conveniseră anterior, creând, în același timp, alte structuri instituționale, prin care puteau să-și exercite influența asupra

¹¹² Jean Monnet, „The Common Market is a Process“, în *European Community, Commemorating the Signing of the Rome Treaties*, March 1967, No. 101, p. 3, disponibil la <http://aei.pitt.edu/43747/1/A7486.pdf>, accesat la 17.12.2024.

¹¹³ Olivier Costa, Nathalie Brack, *op. cit.*, p. 14.

acestora. S-a inaugurat un nou tip de relații între state și comunități, care a îmbinat permanent, în procente diferite, interguvernamentalismul și suprastatalitatea – o caracteristică a UE care se păstrează până la ultimul tratat adoptat – dar și un alt tip de relații între statele membre. Cele șase țări au acceptat principiul solidarității spre binele comun, convenind să lucreze împreună pentru pace și dezvoltare economică. Se renunța astfel la starea de conflict dintre puterile europene occidentale, ce caracterizase secolele anterioare, și se puneau bazele unei cooperări ce avea la bază negocieri pe multiple planuri, care urma a se aprofunda pe parcursul deceniilor următoare. „Pe măsură ce se alătură noi state, relațiile dintre state se schimbă, la fel ca și relațiile dintre state și instituțiile UE.”¹¹⁴

A doua mare etapă este cea politică, enunțată în Actul Unic European, implementată pentru prima dată în Tratatul de la Maastricht și dezvoltată prin tratatele ulterioare. Pe dimensiunea politică au fost transferate treptat prerogative la nivelul instituțiilor comunitare, cu câteva excepții. Politica externă, politica de apărare, politica privind securitatea au rămas în competența țărilor membre, care, conform tratatelor, pot numai să se consulte în aceste domenii, considerate a fi esența suveranității. Acceptarea schimbării denumirii construcției comunitare din Comunitate în Uniune a reprezentat un reper pentru direcția pe care voia să o urmeze. Uniunea politică europeană a evoluat destul de rapid dar a întâmpinat și cel mai mare eșec al său prin respingerea proiectului Tratatului constituțional, ce a fost depășit prin renunțarea la simbolurile care se voiau atașate proiectului federalist. Totuși, prin Tratatul de la Lisabona s-au realizat avansuri semnificative în construcția politică comunitară. În această a doua etapă s-au accentuat dezbaterile despre natura UE, care alternează între interguvernamentalism și supra-naționalism.

Aceste două etape majore caracterizează așa-numita integrare pe verticală a statelor membre, care a însemnat transferul de competențe dinspre state spre structurile comunitare. „Încă de la început, integrarea europeană a însemnat transferul de puteri de la nivel național la nivel european, care a evoluat ca negociere explicită între guverne sau ca o derivă treptată.”¹¹⁵ Rolul principal în acest proces l-au avut statele

¹¹⁴ Eleanor E. Zeff, Ellen B. Pirro (2015), *op. cit.*, p. 2.

¹¹⁵ Arthur Benz, Christina Zimmer (2010), „The EU's competences: The 'vertical' perspective on the multilevel system“, in *Living Reviews in European Governance*, Vol. 5, (2010), No. 1, p. 5.

naționale care au agreat prin reprezentanții lor crearea și dezvoltarea structurilor comunitare. „În primii săi ani, procesul de integrare europeană a fost condus în principal de statele membre. Acesta a fost de jos în sus, în sensul că a reprezentat o acumulare a deciziilor luate de guvernele naționale ale statelor membre: interesele naționale erau în prim-plan, procesul decizional era descentralizat, statele membre erau sursa majorității legilor și politicilor, iar instituțiile europene aveau puțină independență. Pe scurt, integrarea a fost, în cele din urmă, un efort interguvernamental.”¹¹⁶

În paralel, a avut loc și o integrare sectorială, în multiple domenii, prin politicile promovate de la nivelul instituțiilor de la Bruxelles, un proces care a început timid dar s-a amplificat pe măsură ce instituțiile europene s-au consolidat și au obținut mai multe prerogative. Acest proces a fost intercalat între cele două mari etape amintite mai sus. „Adâncirea domeniilor de politică individuale – ca una dintre cele două tendințe către federalism – a avut loc treptat, printr-o tranziție succesivă către luarea deciziilor cu majoritate. Această primă tendință a început odată cu Actul Unic European din 1987, conform căruia legislația comună pentru piața internă putea fi adoptată dacă majoritatea statelor membre își dădeau acordul. Tratatul de la Lisabona a aplicat apoi votul majoritar în aproape toate domeniile de politică, schimbând în același timp definiția «majorității» de la una bazată pe voturile ponderate pentru statele membre la una formată din cel puțin 55% din statele membre reprezentând nu mai puțin de 65% din populația Uniunii. Adâncirea integrării în mai multe domenii de politică a fost însoțită, în plus, de o consolidare a competenței legislative a UE, în principal prin conferirea de puteri sporite Parlamentului European, care deține acum puterea legislativă în cadrul UE, împreună cu Consiliul de Miniștri.”¹¹⁷

Pe măsură ce instituțiile comunitare s-au întărit, ele au promovat mai mult interesele europene, procesul decizional a devenit mai centralizat, multe legi și politici au fost elaborate de instituțiile UE, iar statele membre au devenit locul de aplicare a acestor legi și decizii. Instituțiile europene au obținut o mai mare independență față de statele naționale

¹¹⁶ John McCormick (2015), „What Is the European Union?“, in Zeff, Eleanor E., Ellen B. Pirro, *The European Union and the Member States*, third edition, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers, p. 21.

¹¹⁷ Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Per Ekman, Anna Michalski, and Lars Oxelheim, (2023), *op. cit.*, p. 9.

federație. Adică o uniune politică de state, fondată pe un acord inter-statal de natură constituțională, un pact federal, care nu absoarbe statele membre într-un nou stat¹²³. Ei vin să conteste pozițiile mai vechi vizavi de UE, potrivit cărora Uniunea „ar trebui clasificată ca o a patra entitate, nu un stat, nu o federație, nu doar o organizație internațională, ci o entitate de sine stătătoare care preia unele dintre caracteristicile celorlalte”¹²⁴ sau alte opinii ce susțin că UE este „un sistem postsuveran, în cadrul căruia multe dintre distincțiile tradiționale dintre intern și internațional au fost erodate. De asemenea, este doar un sistem politic parțial, cu o implicare populară redusă și o legitimitate fragilă”¹²⁵.

Din analiza strictă a tratatelor unionale, această dezbatere relevă începutul construcției europene pe o bază strict interguvernamentală. Ulterior au apărut structuri supranaționale care s-au dezvoltat și au obținut puteri din ce în ce mai mari, fără însă a anula total dimensiunea interguvernamentală. Ultimul tratat al Uniunii, Tratatul de la Lisabona reflectă din plin aceste două dimensiuni care se manifestă simultan în spațiul comunitar, prin structura instituțională actuală. Chiar și în acest cadru, dinamica de putere în cadrul Uniunii își spune constant cuvântul, atât din partea statelor membre, cât și din partea instituțiilor comunitare. „Echilibrul dintre ele s-a schimbat constant, iar unul și același domeniu de politică poate prezenta atât caracteristici interguvernamentale, cât și supranaționale, ceea ce face dificilă clasificarea definitivă a guvernanței UE”¹²⁶.

Procesul integrării europene este un proces dinamic în care actorii principali, statele și instituțiile comunitare relaționează constant. Atât statele naționale cât și instituțiile europene sunt creatoare ale spațiului european, relația dintre ele fiind astăzi una cu dublu sens. Fiecare din ele dispune de competențe și puteri conform prevederilor tratatelor, pe care le manifestă prin elitele care le conduc. „Relația dintre UE și statele sale membre nu este una cu sens unic. Statele membre nu sunt

¹²³ Signe Rehling Larsen, *The Constitutional Theory of the Federation and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 1.

¹²⁴ Barbara Crutchfield George, Paul L. Frantz, Jutta Birmele (1997), „The Dilemma of the European Union: Balancing the Power of the Supranational EU Entity against the Sovereignty of Its Independent Member Nations“, in *Pace International Law Review*, Volume 9, Issue 1, Summer 1997, p. 118.

¹²⁵ Helen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack (2005), *Policy-Making in the European Union*, Fifth Edition, Oxford, Oxford University Press, p. 483.

¹²⁶ Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Per Ekman, Anna Michalski, and Lars Oxelheim, *op. cit.*, p. 8.

doar receptori pasivi ai cerințelor europene de schimbare internă. Ele pot modela în mod proactiv politicile, instituțiile și procesele europene la care trebuie să se adapteze ulterior.¹²⁷ E vorba de un proces continuu care depinde atât de voința statelor cât și de capacitatea instituțiilor comunitare de a răspunde la cerințele cetățenilor din toate statele europene.

BIBLIOGRAFIE

- Bakardjieva Engelbrekt, Antonina, Per Ekman, Anna Michalski, and Lars Oxelheim, (2023), „The Road Ahead for the European Union: Between Federal Union and Flexible Integration“, în Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Per Ekman, Anna Michalski, Lars Oxelheim (Editors), *The EU between Federal Union and Flexible Integration*, Gewerbestrasse, Palgrave Macmillan.
- Bebr, Gerhard (1963), „The European Coal and Steel Community: A Political and Legal Innivation“, în *The Yale Law Journal*, Volume 63, November 1963, Number 1.
- Benz, Arthur, Christina Zimmer (2010), „The EU’s competences: The ‘vertical’ perspective on the multilevel system“, in *Living Reviews in European Governance*, Vol. 5, (2010), No. 1.
- Berend, Ivan T. (2021), *The Economics and Politics of European Integration. Populism, Nationalism and the History of the EU*, London and New York, Routledge.
- Bermann, George A. (1989), „The Single European Act: A Constitution for the Community?“, *Columbia Journal of Transnational Law*, L. 529, disponibil la https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2106/.
- Börzel, Tanja A. (2003), „How the European Union Interacts with its Member States“, Political Science Series, Vienna, Institute for Advanced Studies, disponibil la <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-246018>.
- Carret, Vincent (2023), „Distribution of Power and Ordered Competition in the European Coal and Steel Community“, March 6, 2023, disponibil la https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4380435.
- Chase, Ben (2025), *European Union Step by Step. An Introduction to the History, Politics, Power & Integration of the EU*, Tag Vault Publishing.
- Christiansen, Thomas (2010), „The EU reform process: from the European Constitution to the Lisbon Treaty“, in Maurizio Carbone (Editor), *National Politics and European Integration. From the Constitution to the Lisbon Treaty*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar Publishing Limited.
- „Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union“ – „Treaty of Lisbon“, 2007.
- Costa, Olivier, Nathalie Brack (2014), *How the EU really works*, Editions de l’Université de Bruxelles, Brussels.
- Crutchfield George, Barbara, Paul L. Frantz, Jutta Birmele (1997), „The Dilemma of the European Union: Balancing the Power of the Supranational EU Entity against the Sovereignty of Its Independent Member Nations“, in *Pace International Law Review*, Volume 9, Issue 1, Summer 1997.

¹²⁷ Tanja A. Börzel, *op. cit.*, p. 19.

- De Feo, Alfredo (2015), *A History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament Part I: The European Coal and Steel Community 1952-2002*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, disponibil la <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8fa07fa6-06bb-11e6-b713-01aa75ed71a1>.
- „Declarația Schuman – mai 1950“, disponibil la https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_ro.
- Dedman, Martin J. (2001), *A history of European integration*, London and New York, Routledge.
- Dinan, Desmond (1999), *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers.
- „Draft Treaty establishing a Constitution for Europe“, 2003.
- Dungaciu, Dan, Cristina Arvatu Vohn (2012), *Uniunea Europeană după Tratatul de la Lisabona. Evoluții și Tendințe*, București, Editura Institutului de Științe Politice și Relații Internaționale.
- van Gerven, Walter (2005), *The European Union. A Polity of States and Peoples*, Stanford, Stanford University Press.
- Ghica, Luciana-Alexandra (coordonator) (2006), *Enciclopedia Uniunii Europene*, ediția a II-a, București, Editura Meronia.
- Grin, Gilles, (2024) „The Vicissitudes of Market Europe“, în Segers, Mathieu and Steven Van Hecke (Editors), *The Cambridge History of the European Union*, Volume I. *European Integration Inside-In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Haas, Ernst B. (1958), *The Uniting of Europe. Political, Social Economic Forces. 1950-1957*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Haass, Richard (2021), *Lumea în care trăim. O scurtă introducere*, trad. din lb. engleză de Anca Alina Dumitru, Nemira Publishing House, București.
- Haastrup, Toni (2024), *A Dictionary of the European Union*, 11th Edition, London and New York, Routledge.
- Hodson, Dermot (2023), *Circle of Stars. A History of the EU – and the People Who Made It*, New Haven and London, Yale University Press.
- Larsen, Signe Rehling (2021), *The Constitutional Theory of the Federation and the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Laursen, Finn (Editor) (2012), *Designing the European Union from Paris to Lisbon*, New York, Palgrave Macmillan.
- Leuffen, Dirk, Berthold Rittberger, Frank Schimmelfennig (2022), *Integration and Differentiation in the European Union Theory and Policies*, Palgrave Macmillan.
- Mason, Henry L. (1955), *The European Coal and Steel Community. Experiment in Supranationalism*, The Hague, Springer Science+Business Media Dordrecht.
- McCormick, John (2015), „What Is the European Union?“, in Zeff, Eleanor E., Ellen B. Pirro, *The European Union and the Member States*, third edition, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers.
- Monnet, Jean (1976), „The Common Market is a Process“, în *European Community*, Commemorating the Signing of the Rome Treaties, March 1967, No. 101, p. 3, disponibil la <http://aei.pitt.edu/43747/1/A7486.pdf>.
- Moravcsik, Andrew (1991), „Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community“, *International Organization* 45, 1, Winter, pp. 19-56.

- Redmond, John, Glenda G. Rosenthal, (Editors) (2022), *The Expanding European Union. Past, Present, Future*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers, 2022.
- Segers, Mathieu (2024), *The Origins of European Integration. The Pre-history of Today's European Union, 1937-1951*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Segers, Mathieu and Steven Van Hecke (Editors) (2024), *The Cambridge History of the European Union*, Volume II. *European Integration Inside-Out*, Cambridge, Cambridge University Press.
- „Single European Act“, *Official Journal of the European Communities*, 29.06.1987.
- „Solemn Declaration on European Union“, 1983.
- Staab, Andreas (2011), *The European Union Explained. Institutions*, Actors, Global Impact, second edition, Bloomington, Indianapolis, Indiana University Press.
- „Tratatul de instituire a Comunității Economice a Cărbunelui și a Oțelului – Tratatul CECO“.
- „Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene – Tratatul CEE“.
- „Tratatul de instituire a unui singur Consiliu și a unei singure Comisii a Comunităților Europene“.
- „Tratatul privind Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (EURATOM)“.
- „Tratatul privind Uniunea Europeană“, 1992.
- „Treaty amending certain budgetary provisions of the Treaties establishing the European Communities and of the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities“, 1970.
- „Treaty amending Certain Financial Provisions of the Treaties establishing the European Communities and of the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities“, 1975.
- „Treaty amending certain financial provisions of the Treaties establishing the European Communities and of the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities“, 1975.
- „Treaty of Accession of Austria, Finland and Sweden“, 1994.
- „Treaty of Accession of Denmark, Ireland and the United Kingdom“, 1972.
- „Treaty of Accession of Greece to the European Community“, 1979.
- „Treaty of Amsterdam“, 1997.
- „Treaty of Nice“, 2001.
- „Treaty (signed on 12 June 1985) between the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the French Republic, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Member States of the European Communities) and the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic concerning the accession of the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic to the European Economic Community and to the European Atomic Energy Community“.
- Urwin, Derek W. (1995), *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*, London & New York, Routledge.
- Wallace, Helen, William Wallace, Mark A. Pollack (2005), *Policy-Making in the European Union*, Fifth Edition, Oxford, Oxford University Press.
- Zeff, Eleanor E., Ellen B. Pirro (2015), *The European Union and the Member States*, third edition, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers.