

EVOLUȚIA CONCEPTULUI DE CETĂȚENIE A UNIUNII EUROPENE

Natalia SUCEVEANU

Universitatea de Stat din Moldova

Cetățenia europeană a apărut datorită unei serii continue de conjuncturi politice, care au cuprins întregul parcurs istoric al integrării europene, alături de angajamentele instituționale și politice de a proteja și promova dezvoltarea drepturilor europene. Schimburile comerciale libere din perioada anilor 1950 și 1960 au creat condiții pentru circulația liberă a forței de muncă. Angajamentul politic a transformat această necesitate pentru o forță de muncă mobilă în drepturi de mobilitate individuală pentru muncitori. Acest fapt a schimbat contextul politic de atunci și a creat premisa necesară pentru a extinde scopul și conținutul acelor drepturi. Datorită unui angajament politic continuu, acest proces de extindere și expansiune a drepturilor a rezultat în instituirea unei cetățenii europene comune. Însă, atât timp cât această cetățenie supranațională continuă să se fundamenteze pe o înțelegere politică între statele membre, procesul care a creat această cetățenie supranațională, dar și drepturile pe care aceasta le presupune, nu este unul ireversibil. Cetățenia UE rămâne a fi condiționată, în consecință, de suportul politic al statelor membre și al populației acestora.

Cuvinte-cheie: cetățenia Uniunii Europene, Uniunea Europeană, Comisia Europeană, Parlamentul European, state membre, dreptul la libera circulație, dreptul de protecție diplomatică, drepturi politice, dreptul de petiționare în fața Parlamentului European, dreptul de a apela la Ombudsmanul European.

THE EVOLUTION OF THE CONCEPT OF EU CITIZENSHIP

European citizenship emerged because of a continuing series of political junctures that span the entire history of European integration, coupled with an ongoing institutional and political commitment to safeguarding and promoting the development of European rights. The freer trade of the 1950s and 1960s created demands for freer movement of labor. Political commitment transformed this demand for mobile labor into individual mobility rights for workers. This altered the political environment and produced pressures to extend the scope and expand the content of those rights. Because of continued political commitment, this process of extension and expansion of rights resulted in a common European citizenship. But as long as the resulting supranational citizenship continues to be based on a political bargain among member states, the process that created the supranational citizenship and the rights that comprise it is not irreversible. EU citizenship thus remains contingent on sustained political support from the member states and their populations.

Keywords: European citizenship, European Union, European Parliament, European Commission, member states, free movement rights, the right to common diplomatic protection, political rights, the right to petition Parliament, the right to appeal to the Ombudsman.

Uniunea Europeană, organizație clădită din ruinele celui de-al Doilea Război Mondial, din dorința de a stăvili războiul pe continent odată pentru întotdeauna, a fost silită încă de la început să capete într-o bună zi contururi politice, astfel încât Europa politică unită devine miza esențială a viitorului Europei. Această aspirație devine din ce în ce mai manifestă de la adoptarea Tratatului de la Maastricht, când este creată o uniune politică și formalizată cetățenia europeană.

Cetățenia europeană a apărut datorită unei serii continue de conjuncturi politice, care au cuprins întregul parcurs istoric al integrării europene, alături de angajamentele instituționale și politice de a proteja și promova dezvoltarea drepturilor europene. Schimburile comerciale libere din perioada anilor 1950 și 1960 au creat condiții pentru circulația liberă a forței de muncă. Angajamentul politic a transformat această necesitate pentru o forță de muncă mobilă în drepturi de mobilitate individuală pentru muncitori. Acest fapt a schimbat contextul politic de atunci și a creat premisa necesară pentru a extinde scopul și conținutul acelor drepturi. Datorită unui angajament politic continuu, acest proces de extindere și expansiune a drepturilor a rezultat în instituirea unei cetățenii europene comune. Însă, atât timp cât această cetățenie supranațională continuă să se fundamenteze pe o înțelegere politică între statele membre, procesul care a creat această cetățenie supranațională, dar și drepturile pe care aceasta le presupune, nu este unul ireversibil. Cetățenia UE rămâne a fi condiționată, în consecință, de suportul politic al statelor membre și al populației acestora.

Unul dintre primele aspecte decisive a ținut de insistența Italiei asupra faptului ca circulația liberă a forței de muncă să fie inclusă în Tratatul de instituire a Comunității Europene pentru Cărbune și Oțel (CECO) din 1951 – Tratatul de la Paris. După care, această libertate urma a fi extinsă asupra tuturor muncitorilor, fiind stabilită ca un drept individual, prin Tratatul instituind Comunitatea Economică Europeană (CEE) din 1957 –

Tratatul de la Roma. În următorul deceniu și jumătate, statele membre și instituțiile pe care acestea le-au constituit – Comisia, Curtea de Justiție și Parlamentul – au fost preocupate de implementarea drepturilor de circulație liberă pentru muncitori și familiile acestora, o sarcină care a fost însoțită în anii 1960 și la începutul anilor 1970 de invocarea cetățeniei europene. Retorica în favoarea cetățeniei comune, susținută de reprezentanții unor state membre – în principal Italia, dar și Germania, Belgia și Franța – a fost contrabalansată de opoziția din partea Luxemburgului și a noilor state membre – Danemarca și Marea Britanie. Această opoziție a început să se diminueze în perioada anilor 1980 în lumina hotărârilor emise de Curte, dar și ca rezultat al aderării la Comunitate a Greciei, Portugaliei și a Spaniei. Țările mediteraneene – fiind susținute de Franța și Germania, „motori ai integrării”, dar și de perioada post-Războiul Rece, în care, în curând, cetățenia a început a fi privită ca o modalitate de a combate deficitul de democrație, cât și de contextul instituțional al unor ani de agitație dintre Parlament și Comisie – au reușit într-un final să integreze cetățenia în Tratatul de la Maastricht din 1991. Pentru unii Tratatul nu a mers suficient de departe, iar pentru alții – mult prea departe, în particular pentru Luxemburg, Franța și Danemarca, unde cetățenia a fost o problemă majoră supusă referendumului premergător Tratatului de la Maastricht. În lumina acestei opoziții, Tratatul de la Amsterdam din 1997 a prevăzut doar unele completări minore în ceea ce privește cetățenia europeană și a specificat că aceasta rămâne a fi un supliment la cetățenia națională, fără a o înlocui pe ultima. Anii care au urmat s-au manifestat prin completări graduale și clarificări privitor la drepturile conferite de cetățenia europeană, cu toate că centrul atenției a fost comutat simțitor spre a încuraja cetățenii de a dispune de drepturile lor, mai ales/în primul rând de dreptul de a locui și de dreptul la muncă oriunde pe teritoriul UE.

Inițial Europa Muncitorilor din industria siderurgică

Circulația liberă a forței de muncă a jucat un rol minor în negocierile/tratativele dintre potențialele state membre în vara și toamna anului 1950. Unica excepție a fost Italia: timp de decenii, milioane de italieni au emigrat pentru a-și găsi un loc de muncă altundeva în Europa, iar promisiunea pentru o circulație liberă a muncitorilor era un motiv-cheie pentru participarea Italiei în cadrul CECO. Chiar dacă susținerea pentru ideea europeană și doleanțele economice de a achiziționa materie primă ieftină figurau și ele, principalul interes al participării Italiei în planul Schuman consta în „a permite exportul surplusului său de forță de muncă” [12, p.5]. Într-adevăr, pentru „cel puțin 15 ani de după război, interesul primar al celor mai mulți italieni pentru o federație europeană era speranța de a găsi o piață de desfacere pentru emigrarea în număr larg a excesului său de populație” [18, p.150].

Problema migrației forței de muncă a fost lansată de Paolo Taviani, negociator din partea Italiei, care mai târziu nota că drepturile de circulație liberă pentru muncitori constituie un principiu fundamental al Comunității. Circulația liberă era condiția esențială pentru participarea Italiei și Taviani a fost cel care a proiectat chiar crearea unui Minister European al Muncii. Pe parcursul negocierilor, Taviani a insistat pe o înțelegere mai bună vizând migrația, prin lărgirea spectrului Înaltei Autorități, conferindu-i puterea de a stabili și de a aplica nivelurile de retribuții în Comunitate [15, p.176-180]. Fiind o chestiune importantă pentru celelalte potențiale state membre, negocierile au continuat cu utilizarea acestei chestiuni, de către italieni, în tratativele pentru o rezoluție privind problema migrației, în situația în care olandezii și germanii erau determinați să mențină puterile Înaltei Autorități la un minim absolut [4, p.42]. Datorită faptului că negociatorii olandezi și germani erau îngrijorați de faptul că Înalta Autoritate ar distorsiona unele compromisuri politice delicate în statele lor, aceștia erau dispuși să capituleze în fața cererii Italiei pentru o rezoluție flexibilă asupra problemei vizând migrația [6, p.296]. Asemeni Italiei, Olanda și Germania erau la începutul anilor '50 țări exportatoare de forță de muncă, așa că nu prevedeau o problemă în acest sens.

Cele care ar fi putut să se opună erau doar acele potențiale state membre, care aveau un număr semnificativ de muncitori mineri străini: Belgia și Franța. În Belgia, doi dintre fiecare cinci muncitori mineri erau străini, în primul rând italieni. În Franța, unul dintre fiecare cinci muncitori mineri era străin, predominant polonez, nefiind, în consecință, afectat de vreo eventuală prevedere a Tratatului CECO. Având parte de o susținere publică solidă a planului Schuman și de intenția de a înainta cursul tratativelor, delegația franceză, în frunte cu Jean Monnet, era predispusă unor concesiuni. Încă din octombrie 1950, opinia publică franceză favoriza Planul Schuman la o marjă de doi la unu, chiar dacă era mai degrabă prost informată în privința conținutului acestuia. Poziția Belgiei denota un caracter pragmatic, fiind preocupată mai mult de soarta, nu prea fericită, a industriei sale a cărbunelui și oțelului, decât de perspectiva unei imigrări și mai mari a muncitorilor [3].

Delegația italiană era dornică de a promova libera circulație a naționalilor săi în Europa. Odiñoară, pe parcursul negocierilor în cadrul Organizației Europene pentru Cooperarea Economică (OECE), constituită în

1948, cu scopul distribuirii fondurilor alocate în cadrul Planului Marshall și, de asemenea, pe parcursul negocierilor din cadrul Uniunii Vamale franco-italiene, Italia și-a expus solicitările pentru o emigrare a unui număr larg de muncitori necalificați, primind în schimb oferte doar în ceea ce privește muncitorii calificați. De atunci, în celelalte 5 state membre în perspectivă existau deja între 70.000 și 80.000 de muncitori italieni care activau în industria cărbunelui și a oțelului, astfel încât negociatorii italieni susțineau că ar fi, cu siguranță, posibil să se ajungă la un acord sectorial, dacă la nivel general mobilitatea forței de muncă era imposibil de atins [14, p.22-23]. În absența vreunei opoziții din partea celorlalte state membre, delegația Italiei a reușit în efortul său de a include drepturile vizând circulația liberă, astfel încât primii pași vizând drepturile de circulație liberă a muncitorilor în cadrul viitoarei Comunități s-au regăsit în Tratatul de instituire a CECO (articolul 69).

Europa muncitorilor

Capacitatea slabă de implementare a circulației libere s-a dovedit o constantă iritantă între anii 1952 și 1957: majoritatea discursurilor ținute de membrii italieni în cadrul Adunării Comune reiterau această întârziere [12, p.100]. Mai mult, Adunarea Comună a inclus această problemă în propunerea sa de a revizui textul Tratatului CECO, ca rezultat al negocierilor privind Tratatul de la Roma. Fiind nemulțumită de modul de aplicare a articolului 69, Adunarea Comună a stabilit că statele membre aplicau anevoios drepturile vizând circulația liberă pentru muncitorii din industria cărbunelui și a oțelului. În consecință, aceasta a propus ca Înalta Autoritate să preia de la statele membre responsabilitatea de a stabili „definiții comune a ceea ce înseamnă abilități profesionale calificate”, de a propune norme privitor la migrații și de a reglementa „orice chestiuni care rămân a fi tratate pentru a asigura faptul că acordurile/aranjamentele privind asigurarea socială nu vor împiedica mobilitatea de muncă”. Adunarea Comună a mai propus ulterior introducerea unui nou articol, prin care Înaltei Autorități să i se confere puterea de a pune în discuție decalajele dintre cererea și oferta de muncă [9, p.24-25].

Spre deosebire de caracterul restrictiv al Tratatului de la Paris, Tratatul de la Roma a lărgit domeniul vizând circulația liberă către toți muncitorii, cu excepția celor angajați în cadrul serviciului public. Tratatul de la Roma a conferit muncitorilor dreptul de a accepta ofertele de angajare, de a se deplasa/circula liber în statele membre cu acest scop, de a-și stabili reședința în oricare stat membru unde s-a angajat și de a rămâne/locui în oricare stat membru în care a fost anterior angajat (articolul 48). Chiar dacă guvernele statelor membre puteau evita implementarea drepturilor la mobilitate pe criterii de politici publice, sănătate ori pe motive de securitate, obiectul acestor drepturi era mult mai larg decât al celor incluse în acordurile bilaterale. Importanța acordurilor bilaterale s-a manifestat pe parcursul primilor ani, dar experiența dificilă pe parcursul adoptării articolului 69 din Tratatul de la Paris a demonstrat necesitatea de a simplifica procesul decizional privitor la articolul 48 al Tratatului de la Roma [11]. Printr-o diferență esențială comparativ cu Tratatul de la Paris, care lăsa statele membre de a fi responsabile de adoptarea și implementarea prevederilor privind circulația liberă, Tratatul de la Roma abilita Comisia să vină cu propuneri privitor la realizarea circulației libere pentru muncitori (articolul 49).

Noile drepturi de mobilitate – dreptul de a circula liber pe teritoriul Comunității, de a accepta ofertele de angajare, de a se stabili în oricare stat membru pe motive de angajare în câmpul muncii și dreptul de a rămâne pe teritoriul altui stat membru în urma angajării – au fost implementate pe parcursul a trei etape. În timp ce articolul 69 din Tratatul de la Paris cerea statelor membre să ajungă la un acord înainte ca muncitorii să se poată folosi de noile drepturi, articolul 48 din Tratatul de la Roma stabilea o perioadă de tranziție până la sfârșitul lui ianuarie 1970. În aceste condiții, Parlamentul a pledat pentru o introducere imediată a circulației libere: „Tergiversarea liberei circulații a forței de muncă riscă să provoace un dezechilibru periculos în ceea ce privește măsurile economice și sociale asumate prin CEE, ceea ce ar dăuna acțiunii de a accelera redresarea economiei”. Climatul economic era unul favorabil: între anii 1958 și 1964 numărul șomerilor în șase state membre a scăzut de la 2,8 milioane la 1,5 milioane, chiar dacă în acel moment exista un aflus substanțial de muncitori din afara Comunității. În cele din urmă, implementarea completă a liberei circulații pentru muncitori s-a realizat înainte de termen, pe 15 octombrie 1968.

Walter Hallstein, primul președinte al Comisiei Europene, a denumit realizarea circulației libere a muncitorilor unul dintre „cele mai spectaculoase puncte ale programului, care este menit să ducă la integrarea Europei”. Dânsul continua: „Datorită acestui singur succes, Comunitatea putea pretinde la dreptul de a se numi „Comunitatea Economică și Socială Europeană” [5].

Calea spre o cetățenie europeană

Prima extindere a Comunității a avut loc în 1972, atunci când celor șase state membre li s-au alăturat Marea Britanie, Irlanda și Danemarca. La primul summit comun al șefilor de guvern din noile state membre, care s-a desfășurat în octombrie 1972 la Paris, prim-miniștrii Belgiei și Italiei au sugerat că drepturile la vot și cel de a fi ales ar trebui garantate tuturor cetățenilor Comunității. Președintele Comisiei, Sicco Mansholt, a salutat călduros aceste propuneri. În 1972 acesta declara că „...o Comunitate, în care s-a reușit deschiderea frontierelor pentru comerțul cu bunuri industriale și agricole, trebuie acum să-și deschidă frontierele care încă mai țin cetățenii lor departe unul de celălalt”, adăugând că „controalele de la frontierele interne ale Comunității ar trebui să dispară, iar cetățenii statelor membre să fie în mod progresiv integrați în ordinea socială, administrativă și politică a statelor gazdă, cu scopul de a le conferi, gradual, „drepturi civice europene”” [1, p.59]. Cancelarul german Willy Brandt a menționat în cadrul summitului că „dacă am plasa politica socială într-o perspectivă europeană, atunci multora dintre cetățenii noștri le va fi mai ușor să se identifice cu Comunitatea”.

La summitul din 1973 de la Copenhaga, șefii de stat și de guvern ai Comunității recent extinse au adoptat un raport vizând identitatea europeană. Acesta conținea rezoluții asupra definițiilor privitor la drepturile speciale pentru cetățeni, precum și asupra necesității de a garanta principiile unei democrații reprezentative, ale statului de drept, dreptății sociale și respectului pentru drepturile omului. La summitul de la Paris din 1974, statele membre au înființat grupuri de lucru, însărcinate cu examinarea condițiilor, conform cărora cetățenilor din statele membre „li s-ar putea conferi drepturi speciale, în calitate de membri ai Comunității” [7]. De asemenea, au fost stabilite grupuri de lucru pentru a studia „posibilitatea de a înființa o uniune a pașapoartelor (passport union)”, care ar avea nevoie de „o armonizare etapizată a legislației ce afectează străinii și de o abolire a controlului pașapoartelor în cadrul Comunității”. Delegația italiană a propus efectuarea unui studiu privind „identificarea condițiilor și a unei agende, conform căreia cetățenia europeană ar putea fi garantată cetățenilor din cele nouă state membre”. Șefii de guverne l-au abilitat pe prim-ministrul belgian, Leo Tindemans, să studieze aceste propuneri.

În timp ce Tindemans desfășura studiul, Comisia a prezentat un raport intitulat „Spre o Cetățenie Europeană”, care examina ideea unei uniuni a pașapoartelor și condițiile conform cărora statele membre ar putea garanta dreptul la vot și eligibilitatea în serviciul public pentru cetățenii altor state membre. Comisia a prezentat aceste drepturi ca fiind „un obiectiv logic al principiului tratamentului național și al integrării în statele gazdă”. De asemenea, aceasta a notat că, deși „o asimilare completă cu cetățenii (naționali) statului gazdă, în ceea ce privește drepturile politice, constituie o doleanță pe termen lung din punctul de vedere al unei Uniuni Europene, trebuie recunoscut faptul că, în prezent, unele dintre aceste drepturi trebuie excluse, mai cu seamă eligibilitatea pentru alegeri la nivel național și accesul la posturi înalte din cadrul serviciului public”. În rest, raportul examina concepția și coordonarea drepturilor politice, concluzionând că tratamentul egal în privința cetățenilor europeni, prin prisma drepturilor economice și sociale, „este acceptat de opinia publică, de vreme ce acesta a fost un subiect frecvent pe agenda negocierilor purtate între state”, însă opinia publică ar putea să nu susțină „tratamentul egal pentru străini în ceea ce privește domeniul politic. Aceasta este o idee nouă, iar publicului va trebui să i se ofere posibilitatea de a se obișnui cu ea”. Raportul a subliniat faptul că cetățenia europeană presupune ca cetățenii oricărui stat membru, în mod automat, ar trebui să fie tratați în alt stat membru ca și cum ar fi cetățeni ai aceluia stat. Cu toate că statele membre ar putea lua în considerare facilitarea naturalizării, „o simplă schimbare a naționalității pare a fi mai puțin promițătoare decât ideea de egalitate cu cetățenii statului gazdă”, deoarece accentul ar trebui să rămână pe reședință și nu pe naționalitate. Acest mod de raționament – inclusiv referirea explicită la Comunitate, în ceea ce privește cetățenia, ca apropiindu-se de un model de comunitate de națiuni (commonwealth) ori de federație – a înaintat, în consecință, destul de departe.

Ideea unei asimilări complete cu cetățenii (naționali) a fost exprimată într-o formă mult mai pragmatică în raportul lui Tindemans, prezentat la sfârșitul lui decembrie în 1975, care includea un capitol privind „O Europă a oamenilor (People's Europe)” [16]. Acest raport promova valorile Cartei Europene Sociale (libertate, egalitate și dreptate socială) și reflecta asupra faptului că „o structură nefinalizată nu este rezistentă: aceasta trebuie desăvârșită, altfel se va prăbuși” [16, p.1]. Din moment ce drepturile europene comune alcătuiau un scop al unei „Europe a oamenilor”, era necesar de a realiza un progres continuu în acest sens. Argumentele lui Tindemans se refereau, de asemenea, și la faptul că „Europa trebuie să fie aproape de cetățenii săi”, altfel spectrul unui deficit democratic va crește, dacă deciziile la nivel european vor fi percepute ca fiind

distante și nedemocrate [16, p.26]. Mai mult ca atât, creșterea graduală a puterii instituțiilor supranaționale a făcut „imperativă asigurarea faptului ca drepturile și libertățile fundamentale, inclusiv cele economice și sociale, să fie recunoscute și protejate” [16, p.26]. Cu toate că avea un caracter mult mai rezervat decât obiectivul Comisiei de a se axa pe o integrare completă a cetățenilor europeni în cadrul societăților gazdă, raportul lui Tindemans era unul controversat. Cea mai discutabilă era sugestia că „o Europă cu două viteze” ar putea contribui la integrare, mai ales că principalele state membre s-au mișcat înainte față de cele mai puțin predispuse în acest sens. Statele membre mai mici au respins perspectiva unei apartenențe de prima și a doua clasă la Comunitate, în timp ce Marea Britanie și Franța aveau temeri în privința unei eventuale pierderi a suveranității.

Între timp, Comisia a propus mai multe politici pentru a proteja muncitorii migranți, iar Comitetul Economic și Social a conchis că „europenii aspiră spre o abolire a frontierelor”. În noiembrie 1977 Parlamentul European a emis o rezoluție care venea în sprijinul cetățeniei europene. Germania a favorizat garantarea graduală a drepturilor, dar Consiliul în totalitate nu a fost de acord să garanteze cetățenilor altor state membre dreptul de vot în alegerile locale. În iulie 1979, Comisia în cele din urmă a publicat un proiect de Directivă privind drepturile de reședință ale resortisanților statelor membre pe teritoriul altui stat membru. Aceasta a propus abrogarea tuturor restricțiilor rămase în privința circulației și reședinței resortisanților statelor membre, dar a specificat că statele membre pot cere cetățenilor care nu cad sub incidența altei legislații – alte persoane decât muncitorii, liber-profesioniștii și cei care au decis să rămână după pensionare – să asigure dovada mijloacelor suficiente pentru asigurarea necesităților personale și a membrilor familiei aflați la întreținerea lor. Parlamentul European a salutat propunerile Directivei, dar a susținut că aceste prevederi trebuie extinse, spre exemplu, și în privința studenților: „...studenții sunt ca și păsările: ei vin, pleacă și nu trebuie împiedicați să o facă”.

În pofida faptului că Parlamentul a susținut Directiva propusă, atitudinea Consiliului nu era tocmai una pozitivă. Acest fapt se datora parțial migrației din țările terțe în Comunitate, dar, de asemenea, și alegerii în mai 1979 a unui reprezentat eurosceptic stringent, precum Margaret Thatcher, în calitate de Prim-ministru al Marii Britanii, fapt ce a condus la înăsprirea poziției Marii Britanii vis-à-vis de procesul de integrare europeană. Întrucât proiectul Directivei nu reglementa situația resortisanților din state terțe, discuțiile în Consiliu au încetat. Alte motive ce justificau lipsa progresului în privința cetățeniei era faptul că în anul 1981 Grecia a intrat în Comunitate și că în iunie 1978 au fost lansate negocierile de aderare cu Portugalia, iar în februarie 1979 cele cu Spania. Europa se confrunta cu o creștere economică scăzută, combinată cu o rată înaltă a șomajului și inflației, aspecte deloc favorabile pentru garantarea noilor drepturi ale „străinilor” din alte state membre, în particular stabilite de vastele comunități grecești, spaniole și portugheze din cadrul Comunității.

Readucerea cetățeniei pe agenda europeană

Un raport al Parlamentului European, din 1983, pleda pentru acordarea resortisanților statelor membre, care au reședința într-un alt stat membru, a dreptului de a vota și de a candida în alegerile locale. Parlamentul a făcut câteva propuneri în privința cetățeniei în Proiectul de tratat privind instituirea Uniunii Europene, care în mare parte reprezenta munca lui Alteiro Spinelli. Articolul 3 din proiect prevedea că „cetățeniei statelor membre trebuie *ipso facto* să fie cetățeni ai Uniunii. Cetățenia Uniunii trebuie să fie condiționată de cetățenia unui stat membru; aceasta nu poate fi obținută sau retrasă în mod independent. Cetățenii Uniunii trebuie să participe la viața politică a Uniunii și să se bucure de drepturi garantate de sistemul juridic al Uniunii”.

Tratatele de aderare ale Spaniei și Portugaliei, care au devenit efective în ianuarie 1986, au fost semnate la 12 iunie. Cu două zile mai târziu, Comisia a emis Cartea Albă pentru realizarea Pieței Interne, care a dedicat o secțiune aparte libertății de circulație, intitulată „o nouă inițiativă în favoarea cetățenilor Comunității”, argumentând că „era crucial ca obstacolele, care încă persistă în cadrul Comunității, ce țin de libera circulație a liber-profesioniștilor și lucrătorilor să fie eliminate până în 1992”. De asemenea, la 14 iunie 1985, la Luxemburg, în orașul Schengen, reprezentanții Germaniei, Franței, Belgiei, Luxemburgului și Olandei au semnat un acord care elimina controalele la frontiere. Secretarul de Stat pentru Afaceri Europene al Belgiei a afirmat că scopul fundamental al acordului era „abolirea completă a barierelor fizice între state”. Pentru ministrul Afacerilor Externe al Luxemburgului, acordul a marcat „un pas imens pe drumul spre unitatea europeană”, aducând beneficii directe cetățenilor statelor semnate și „apropiindu-i cu un pas spre ceea ce este „cetățenie europeană””.

Decizia finală asupra textului care era să devină Actul Unic European (AUE) a fost lăsată pentru ședințele de la Luxemburg din decembrie 1985, unde piața internă reprezenta tema predominantă. Parlamentul European cerea termene-limite pentru realizarea libertăților de circulație: Tratatele de la Paris și Roma au dat priori-

tate libertății de circulație a bunurilor în detrimentul celei a persoanelor, dar Parlamentul a oferit importanță egală bunurilor și persoanelor (2 ani limită pentru implementare), în detrimentul serviciilor (5 ani) și capitalului (10 ani). Între timp, Comisia a propus un termen-limită unic – 31 decembrie 1992 pentru stabilirea unei zone „fără frontiere, în cadrul căreia persoanele, bunurile, serviciile și capitalurile să circule liber în condiții identice celor obținute în statele membre”. Comisia, de asemenea, a propus ca politica în domeniul libertății de circulație să fie decisă prin votul cu majoritate calificată, și nu unanimitate [2, p.231]. Dar, statele membre au dorit să-și păstreze drepturile de veto asupra liberei circulații și au eșuat să cadă de acord în privința propunerilor Danemaricii referitor la drepturile de vot ale cetățenilor europeni [2, p.248]. La etapele finale ale negocierilor Actului Unic European, în pofida unui amplu lobbyism parlamentar, propunerile de cetățenie din Proiectul de tratat privind instituirea Uniunii Europene și ideea de a include în tratat un articol asupra drepturilor fundamentale au fost abandonate [2, p.230]. Statele membre au convenit numai asupra unei mențiuni în preambulul tratatului în privința promovării democrației, drepturilor omului și a Cartei Sociale Europene.

Reuniunile Consiliului European de la Haga din iunie 1986, de la Londra din decembrie 1986, de la Hanover din iunie 1988, toate au concluzionat că un drept general al reședinței trebuie extins tuturor cetățenilor europeni pentru a crea o Europă a cetățenilor. În pofida acestei elocvențe, statele membre au eșuat în aprobarea propunerii Comisiei în privința unui drept general de reședință – acum deja amendat de numeroase ori după varianta originală din 1979. Unele state membre ezitau să fie de acord cu propunerea, pentru că erau îngrijorate că extinderea drepturilor de reședință tuturor cetățenilor s-ar dovedi a fi costisitoare statelor cu mai multe drepturi sociale generoase. Astfel, Danemarca a susținut că tratatul a prevăzut doar libertatea de circulație pentru lucrători și liberi-profesioniști, semnificând că pentru a extinde dreptul de reședință în privința muncitorilor și liber-profesioniștilor era necesară mai degrabă o modificare a tratatului decât o simplă revizuire a legislației derivate. Marea Britanie, de asemenea, a rămas precaută în privința extinderii dreptului de reședință al muncitorilor și liber-profesioniștilor, argumentând că „studentii, pensionarii și cei care se auto-întrețin nu trebuie să devină o povară a securității sau serviciilor de sănătate în statul gazdă” [17].

Viitorul Uniunii Politice imposibil fără cetățenie europeană

Căderea Zidului Berlinului a provocat eforturi intense pentru a avansa integrarea europeană, culminând cu Tratatul de la Maastricht. În contextul geopolitic schimbat, o preocupare-cheie a summit-ului de la Dublin, din aprilie 1990, a fost cea de a modela viitorul Uniunii Politice, prin introducerea drepturilor de cetățenie europeană. Liderii politici ai statelor membre au chestionat modul în care noul tratat va „include și va extinde noțiunea de cetățenie comunitară, care ar include anumite drepturi (ale omului, politice, sociale, dreptul la liberă circulație și domiciliu etc.)”. Această preocupare a apărut un pic mai devreme, cum ar fi, de exemplu, raportul din 1988 care susținea că, deși Actul Unic European a încurajat dezvoltarea Comunității, acesta nu a permis acțiuni adecvate într-o gamă de domenii, inclusiv cel al cetățeniei. Pe marginea raportului, o comisie parlamentară, prezidată de laburistul britanic și vicepreședinte al Parlamentului David Marin, s-a întrunit, începând cu luna noiembrie 1989 și până în februarie 1990, pentru a elabora o rezoluție, invitând statele membre să organizeze o conferință interguvernamentală, care să abordeze în prim-plan nu doar proiectul Uniunii Economice și Monetare (UEM), dar și introducerea drepturilor fundamentale în tratate, adăugarea dispozițiilor referitoare la mediul înconjurător și politica socială, precum și reformarea instituțiilor comunitare.

Parlamentul italian a promovat o poziție, prin care susținea ferm hotărârea Parlamentului European, iar delegația italiană, care asigură participarea în cadrul conferinței interguvernamentale, avea să argumenteze că „cetățeanul european se dezvoltă mult mai devreme decât acțiunile întreprinse de state pentru a forma Europa” și că ar trebui asigurat un „cadru legal pentru această situație nouă”. Între timp, pentru a remedia deficitul democratic, belgienii au sugerat împuternicirea Parlamentului și extinderea drepturilor cetățenilor prin eliminarea controlului la frontiere, introducerea drepturilor omului în tratat, aderarea la Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) și permiterea europenilor care locuiesc în afara statului ai căror cetățeni sunt să voteze la alegerile locale și la cele în cadrul Parlamentului European. Grecia a favorizat includerea cetățeniei europene și a drepturilor fundamentale ale omului în tratat, lărgind dreptul de a vota pentru cetățenii care își au reședința în alte state membre, atât în alegerile locale, cât și în cele ale Parlamentului European, precum și simplificarea accesului la justiție. Scopul acestor reforme a fost unul de a remedia deficitul democratic și de a instaura un patriotism constituțional: Comunitatea trebuia „să consolideze sentimentele cetățenilor care aparțin unei singure comunități juridice”. Guvernele Germaniei și Franței au fost de acord. În aprilie 1990, adresând o scrisoare comună liderilor guvernelor, Cancelarul Helmut Kohl și Președintele François Mitterand au chemat „pentru o a doua conferință interguvernamentală referitoare la Uniunea Politică, care să aibă loc în

paralel cu conferința privind UEM" [2, p.286]. Kohl și Mitterand au cerut Uniunii să integreze și să extindă noțiunea de cetățenie comunitară și drepturile ei specifice (drepturile omului, sociale, politice și cele cu privire la libertatea circulației) în favoarea cetățenilor Uniunii. Îndemnul Franței și al Germaniei de a introduce cetățenia europeană nu putea fi ignorat de celelalte state membre; cu toate acestea, delegația britanică imediat și-a exprimat rezerve pe marginea acestui subiect [13, p.61, 64].

La reuniunea de la Dublin de pe 28 aprilie 1990, liderii guvernelor au cerut miniștrilor de externe să decidă dacă ar fi necesară o altă conferință interguvernamentală organizată în paralel cu cea privind UEM. Guvernul britanic se opunea, dar celelalte guverne au convenit asupra unei a doua conferințe interguvernamentale în privința Uniunii Politice și Cetățeniei Europene. Printr-o scrisoare din 4 mai 1990, Prim-ministrul spaniol Felipe Gonzalez a îndemnat celelalte guverne să abordeze în cadrul conferinței subiectul legat de cetățenia europeană, argumentând că aceasta trebuie să fie fundamentată pe cadrul legal al Schengen-ului și pe libera circulație a persoanelor. Spre sfârșitul lui septembrie 1990, Spania a căutat să definească propunerea cetățeniei europene într-un memorandum intitulat „Spre o cetățenie europeană”, care argumenta că ideea de cetățenie europeană a necesitat crearea unui spațiu integrat în care cetățenii europeni joacă un rol esențial. A atinge o poziție fermă era dificil, deoarece se desfășurau lucrările conferinței interguvernamentale referitoare la UEM, care avea pe agendă doar un singur subiect, iar conferința asupra Uniunii Politice și Cetățeniei Europene cuprindea o serie de chestiuni. Având la bază raportul Comisiei în privința cetățeniei europene, președinția de la Luxemburg a pregătit un proiect cuprinzător referitor la Uniunea Politică și l-a propus miniștrilor de Externe la data de 15 aprilie. Acest proiect a îngustat conținutul cetățeniei europene propus mai devreme de Parlament și de unele dintre delegațiile naționale. Până în mai, 3 chestiuni, asupra cărora liderii guvernelor au fost incapabili să convină personal, au fost discutate de către miniștri. Aceste chestiuni vizau: cetățenia, politica socială și politica economică. Discuțiile în contextul cetățeniei se concentrau pe faptul dacă aceasta trebuie să aibă efect direct: Danemarca, și într-o măsură mai mică, Marea Britanie s-au opus în privința creării cetățeniei europene, care va îndreptăți indivizii să forțeze statele membre să le respecte drepturile lor în calitate de cetățeni ai UE [13, p.145]. Între timp, Parlamentul a promovat în iunie o hotărâre în care se stipula că cetățenia UE trebuie să fie adăugată celei a unui stat membru și că aceasta trebuie plasată în cadrul drepturilor omului incluse în CEDO, că resortisanții statelor terțe, de asemenea, trebuie să beneficieze de aceste drepturi. La 6 noiembrie, Parlamentul a mai prezentat un alt raport referitor la cetățenia europeană, propunând un sistem de drepturi sociale europene în cadrul cetățeniei europene. Reuniunea pentru Maastricht a avut loc pe 9 și 10 decembrie 1991, iar asupra textului final s-a convenit în primele ore ale dimineții de 11 decembrie. În cadrul negocierilor, „Franța și Germania s-au concentrat asupra politicii externe și de securitate (PESC), Spania – asupra cetățeniei și coeziunii, Italia și Belgia – asupra puterii Parlamentului și votului cu majoritate, iar Danemarca – asupra problemelor legate de mediu”. Franța și Germania s-au dovedit a fi consecvente în poziția lor tradițională de „motori ai integrării”; sprijinul din partea lor a jucat un rol-cheie în aprobarea propunerilor în privința cetățeniei. Propunerea privind dreptul cetățenilor UE de a vota în alegerile municipale și europene în statele membre, altele decât cele de origine, a generat dificultăți constituționale și a devenit un focar important în dezbaterile de ratificare ale Franței. Însă, președintele Mitterand deținea o miză politică puternică în a le sprijini. Deși Mitterand a conștientizat că prevederile referitoare la cetățenie vor necesita modificarea Constituției Franței, el, de asemenea, a dorit să dezbină partidele de opoziție, care „vor fi prinse între dorința de a păstra suveranitatea națională și cea de a nu apărea în calitate de anti-europeni”. Dezbaterile oponentilor politici reprezenta pentru Mitterand un motiv forte pentru a sprijini cetățenia europeană. Dar, întreprinzând aceasta, a fost clădit ceea ce Mitterand numea *grand projet*-ul sau „a transforma întreaga Europă într-un singur spațiu”. Maastricht-ul „nu a reprezentat un simplu proces de creare și integrare a instituțiilor supra-naționale. El a reflectat politicile naționale ale statelor membre și conflictele interguvernamentale, precum și negocierile dintre aceste state”. Modificarea Tratatelor de la Roma, operată la Maastricht, a acordat tuturor cetățenilor UE 4 seturi de drepturi: dreptul la libera circulație, drepturi politice, dreptul la protecție diplomatică comună și dreptul de a adresa petiții Parlamentului și de a se adresa Ombudsman-ului.

Noi nuanțe ale cetățeniei europene

În timp ce Robert Schuman a anunțat că integrarea europeană nu va elimina frontierele etnice sau politice, Helmut Kohl și Jaques Chirac au propus în 1995 să „pună detaliile finale ale formării în Europa a unui spațiu omogen, unde libertatea de circulație va fi garantată printr-o abordare comună”. Între timp, în martie 1996, guvernul Marii Britanii condus de John Major a emis o Carte Albă intitulată „Un parteneriat al națiunilor”,

respingând noile drepturi. Aceasta statua că drepturile fundamentale erau suficient protejate în Europa și că extinderea drepturilor europene ar crea temeri că UE are vocația de a deveni stat. Numeroase alte state membre au propus să extindă drepturile cetățenești, dar aceste propuneri nu au fost adoptate în tratatul final. În cele din urmă, Tratatul de la Amsterdam a amânat cea mai dificilă decizie asupra extinderii instituționale, inclusiv extinderea drepturilor cetățenești. În schimb, acesta s-a axat mai mult pe UEM. Într-adevăr, statele membre au exclus jumătate din aspectele de negocieri pentru a asigura o ratificare omogenă. În termenii aspectelor de cetățenie, Amsterdam a realizat puțin mai mult decât garantarea cetățenilor a dreptului de a petiționa în instituțiile Uniunii și a recepționa un răspuns în una din limbile Tratatului. Acest drept nou a rezultat dintr-o ultimă propunere din partea Belgiei, prezentată la reuniune și nu în cadrul unei conferințe interguvernamentale. Cu toate că mulți au așteptat că cetățenia va deveni un element-cheie al Amsterdamului, aceasta nu s-a întâmplat. Umbra respingerii Maastricht-ului din partea Danemaricii a făcut statele să se preocupe ca nu cumva consolidarea cetățeniei Uniunii să fie interpretată drept o slăbire a cetățeniei naționale [6, p.193-194]. Pentru a liniști temerile că cetățenia va fi utilizată pentru a transforma UE într-un stat suveran, statele membre au fost de acord să adauge o clauză nouă în prevederile Maastricht-ului referitor la cetățenie: „Cetățenia Uniunii trebuie să completeze și nu să înlocuiască cetățenia națională”. Într-un final, severitatea Marii Britanii și a Danemaricii a blocat concepția mai largă a drepturilor cetățenești sprijinită de către alte state membre.

Următoarele negocieri complexe, de la Nisa din decembrie 2000, în mod similar au realizat doar schimbări graduale ale cetățeniei UE. Reuniunea de la Nisa „nu a fost tocmai vreme potrivită pentru UE. Dar, n-a fost nici un dezastru total” [10, p.47]. Marea parte a negocierilor s-a referit la felul în care vor fi luate deciziile în contextul extinderii UE, iar schimbările produse erau „tehnice” și „limitate”. În termenii drepturilor cetățenești, oricum, Nisa a extins votul prin majoritate calificată la libertățile de circulație: așadar, deciziile în privința dreptului la circulație și de stabilire a domiciliului pe teritoriul UE nu vor mai cere sprijinul unanim al tuturor statelor membre. În schimb, deciziile referitoare la pașapoarte, carduri de identitate, permise de ședere, securitate socială și protecție socială continuă să necesite unanimitatea.

Summitul de la Laeken din decembrie 2001 a fost concentrat pe necesitatea de a spori legitimitatea democratică a UE. În declarația de la Laeken, liderii guvernelor statelor membre au afirmat că în cadrul „Uniunii instituțiile europene trebuie aduse mai aproape de cetățeni. Cetățenii susțin, fără dubii, scopurile și obiectivele Uniunii, dar ei nu întotdeauna văd legătura dintre aceste scopuri și activitatea cotidiană a Uniunii”. Ceea ce era necesar, era mai multă democrație, mai multă transparență și mai multă eficacitate. Dacă cetățenia europeană este ne semnificativă, așa cum este considerată de unii, atunci legitimitatea democratică nu ar ridica o problemă. Din acest punct de vedere, Uniunea rămâne a fi o organizație interguvernamentală, în care politicile UE sunt subordonate scrutinului și controlului guvernelor naționale, care, distinct de instituțiile supranaționale, precum Parlamentul și Comisia, sunt prin definiție legitime. Însă, dacă europenii sunt cetățeni ai Uniunii și cetățenia lor UE reflectă o relație similară cu UE, precum cea cu statul membru al cărui cetățeni sunt, atunci lipsa legitimității democratice este o chestiune serioasă. La Laeken, liderii politici ai Europei au determinat că cetățenii europeni au dorit un scrutin democratic mai bun, la orice nivel de guvernare.

Reuniunea de la Laeken a stabilit o convenție constituțională, al cărei lucru ulterior a rezultat într-un proiect de tratat constituțional, proiect care a eșuat ca urmare a respingerii acestuia de Franța și Olanda. Deoarece proiectul de Constituție nu introducea drepturi cetățenești noi, perspectiva ministrului de Externe al Spaniei (și a participantei) Ana Palacio pot fi prea optimiste. Palacio a argumentat că „până acum, Europa a fost în mare parte asociată cu piața comună. Acum Europa va fi mai mult un spațiu al cetățeniei”. Cu toate acestea, probabil era necesar de a se aștepta la drepturi noi, pentru a proclama că Constituția reprezintă un pas înainte. Fiind sesizate sensibilitățile politice ale extinderii conturate, nu era realist a se aștepta la apariția unor drepturi noi. În schimb, includerea în Constituție a Cartei drepturilor fundamentale a UE este o dovadă în plus a voinței de a crea de facto o uniune politică pentru cetățeni, în care aceștia să aibă rol primordial. Prevederile proiectului tratatului constituțional în materia cetățeniei se regăsesc în mare parte în Tratatul de la Lisabona, care consolidează drepturile anterior recunoscute și stabilește noi forme de implicare cetățenească. El crește atât gradul de reprezentare a intereselor cetățenilor, cât și posibilitatea acestora de a participa la deciziile UE. De acum încolo, cetățenii europeni se vor putea implica direct în procesul decizional al UE, folosindu-se de prevederea din tratat privind inițiativa cetățenilor europeni.

Datorită disensiunilor statelor conturate în jurul dezbatelor privind posibilitatea extinderii libertății de circulație pentru cetățenii proveniți din noile state membre, dreptul la libera circulație și drepturile securității sociale pentru cei care circulă în cadrul Europei vor continua să domine agenda politică pentru anii următori.

Concluzii

Nucleul cetățeniei UE îl reprezintă libertatea de circulație, care a fost introdusă pentru a activa mobilitatea muncii și care s-a justificat ca o măsură de a completa piața internă. Cu toate acestea, nu există o piață necontestată sau necesitate funcțională a drepturilor europene: necesitatea economică a muncii ar putea fi îndeplinită mai degrabă prin acorduri bilaterale și multilaterale între state, decât prin drepturi individuale care fac piețele mai puțin libere, întrucât guvernele trebuie să le reglementeze pentru a satisface drepturile. Stabilirea drepturilor europene a alterat mediul politic și a generat cerințe pentru extinderea și expansiunea conținutului original al libertăților de circulație. Acest proces a contribuit la fragmentarea sistemului prin care politicile se dezvoltă dincolo de controlul unui singur stat membru. Introducerea cetățeniei europene reduce puterea unor state membre, dacă drepturile cetățenești sunt deopotrivă în mod substanțial importante și nu pot fi ușor respinse. Aceasta se datorează faptului că actorii (cetățenii europeni) au fost creați drept cei care pot invoca drepturi și acționa autonom, astfel schimbând dinamica procesului de integrare desprins de unul controlat exclusiv de state. În acest sens, s-ar putea spune că statutul de „cetățean al Comunității” a fost oficial recunoscut din momentul în care tratatele garantau drepturi pentru indivizi și oportunitatea de a și le impune prin recursul adresat unei curți naționale din cadrul Comunității. Totuși, dezvoltarea drepturilor pentru cetățenii europeni, de asemenea, nu a fost o tendință stabilă peste timp, contrar ceea ce ar putea prezice neofuncționariștii. Eventuala adoptare a cetățeniei UE a rezultat nu din presiunile Comisiei, dar mai mult din negocierile dintre statele membre, mai cu seamă dintre membrii noi, Spania și Portugalia, și Parlamentul European. Parlamentul European descrie cetățenia drept „instituție dinamică, element-cheie în procesul de integrare europeană, așteptat să suplinească și să extindă drepturile conferite de cetățenia unui stat membru”. Aceasta poate fi adevărat, dar statele membre continuă să controleze introducerea unor drepturi noi, hotărând când și dacă e necesar să completeze sau să extindă drepturile cetățenilor europeni.

Bibliografie:

1. Bulletin EC 11-1972.
2. CORBETT, R. *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*. Houndmills, Hampshire: Macmillan Press, 1998.
3. DUMOULIN, M. *La Belgique et les début du Plan Schuman (mai 1950-février 1952)*. Ed. Klaus Shuvabe, Baden-Baden: Nomos, 1988.
4. GRIFFITHS, R.T. *The Schuman Plan Negotiations: The Economic Clauses*. Ed. Klaus Shuvabe, Baden-Baden: Nomos, 1988.
5. HALLSTEIN, W. *Europe in the making*. London: Allen and Unwin, 1972.
6. HALLIHAN, B. *Issues for Ireland*. Amsterdam: What the Treaty Means, Dublin: Institute of European Affairs, 1997.
7. HEYMAN-DOAT, A. *Les institutions européennes et la citoyenneté*. Paris: La Découverte, 1993.
8. KERSTEN, A. *A welcome Surprise? The Netherlands and the Schuman Plan Negotiations*. Ed. Klaus Shuvabe, Baden-Baden: Nomos, 1988.
9. KREYSSING, G. *Révision du Traité instituant la CECA*. Strasbourg, 1958.
10. LUDLOW, P. *The making of the new Europe: the European Councils in Brussels and Copenhagen 2002*. Brussels: EuroComment, 2004.
11. MAAS, W. *Freedom of Movement Inside „Fortress Europe”*. Devon UK: Willan Publishing, 2005.
12. MASON, H.L. *The European Coal and Steel Community: Experiment in Supranationalism*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1955.
13. MAZZUCELLI, C. *France and Germany at Maastricht: Politics and Negotiations to Create the European Union*. New York: Garland, 1997.
14. RANIERI, R. *Italy and the Schuman Plan Negotiations*. EUI working paper no. 86/215, Florence, Italy: European University Institute, 1986.
15. TAVIANI, P.E. *Solidarietà atlantica e comunità europea*. Milan: Edizioni Atlante, 1954.
16. TINDEMANS, L. *European Union*. Report to the European Council. Tindemans Report. Bulletin EC 1/76, 1976.
17. United Kingdom House of Lords Select Committee on the European Communities. *Free Movement of People and right of residence in the European Community*. London: House of Lords, 1990.
18. WILLIS, R.F. *Italy chooses Europe*. New York: Oxford University Press, 1971.

Prezentat la 29.10.2013