

UNIVERSITATEA NAȚIONALĂ DE APĂRARE „CAROL I”  
Centrul de Studii Strategice de Apărare și Securitate

*Dr. Petre DUȚU*  
*Cristina BOGZEANU*



**REFORMA INSTITUȚIONALĂ A UE  
DIN PERSPECTIVA POLITICII  
DE SECURITATE ȘI APĂRARE COMUNE**

EDITURA UNIVERSITĂȚII NAȚIONALE DE APĂRARE  
„CAROL I”  
București, 2011

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**DUȚU, PETRE**

**Reforma instituțională a UE din perspectiva politicii de securitate și apărare comune** / dr. Petre Duțu, Cristina Bogzeanu.

București : Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, 2011.

ISBN 978-973-663-908-1

I. Bogzeanu, Cristina

341.217(4) UE

355.45

**© Toate drepturile asupra prezentei ediții sunt rezervate Universității Naționale de Apărare**

- *Lucrarea a fost discutată în ședința Consiliului Științific al CSSAS*
- *Responsabilitatea privind conținutul revine în totalitate autorilor*

ISBN 978-973-663-908-1



## CUPRINS

<i>Introducere</i> .....	6
<b>Capitolul 1 PROCESUL CONSTITUIRII UNIUNII EUROPENE</b> .....	8
<b>Capitolul 2 INSTITUȚIILE EUROPENE ȘI COMPETENȚELE LOR</b> .....	13
<b>2.1. Principalele instituții ale Uniunii Europene și competențele lor</b> .....	13
2.1.2. Parlamentul European .....	143
2.1.3. Consiliul Uniunii Europene.....	154
2.1.4. Comisia Europeană .....	16
2.1.5. Curtea de Justiție .....	20
2.1.6. Curtea de Conturi .....	23
<b>2.2. Tratatul de la Lisabona și reforma instituțională a UE</b> .....	25
<b>Capitolul 3 POLITICA DE SECURITATE ȘI APĂRARE COMUNĂ ÎN LUMINA TRATATULUI DE LA LISABONA</b> .....	36
<b>3.1. Coordonate ale evoluției Politicii de Securitate și Apărare Comune</b> .....	36
<b>3.2. Implicații ale elementelor de noutate aduse de Tratatul de la Lisabona în plan instituțional</b> .....	42
3.2.1. Președintele Consiliului European .....	45
3.2.2. Înaltul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate .....	47
3.2.3. Serviciul European de Acțiune Externă .....	49
3.2.4. Alte modificări .....	57
<b>3.3. Implicații ale elementelor de noutate aduse de Tratatul de la Lisabona în plan conceptual</b> .....	60
<b>3.4. Implicații ale elementelor de noutate aduse de Tratatul de la Lisabona asupra relației UE-NATO</b> .....	66
<b>3.5. Implementarea Politicii de Securitate și Apărare Comune sub prevederile Tratatului de la Lisabona</b> .....	67
<i>Concluzii</i> .....	72
<i>Anexe</i> .....	75

## EU institutional reform from the perspective of the Common Security and Defence Policy

### Summary

Introduction • **The process of EU's formation** • **The European institutions and their competencies** \* Main EU institutions and their competencies \* The European Parliament \* The EU Council \* The European Commission \* Court of Justice of the EU \* EU Court of Auditors \* The Treaty of Lisbon and EU institutional reform • **The Common Security and Defence Policy in the light of the Treaty of Lisbon** \* Coordinates of the evolution of Common Security and Defence Policy \* Implications of the novelty elements introduced by the Treaty of Lisbon at the institutional level \* The President of the European Council \* The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy \* The European External Action Service \* Other modifications \* Implications of the conceptual novelty elements introduced by the Treaty of Lisbon \* Implications of the novelty elements introduced by the Treaty of Lisbon on EU-NATO relation \* CSDP implementation under the provisions of the Treaty of Lisbon \* **Conclusions** \* **Annexes.**

## INTRODUCERE

### Abstract

Presently, the EU is one of the major international actors and is the result of the voluntary and responsible activity of its member states. Created on an economic basis, at the initiative of six European states, the Union has evolved not only from a qualitative point of view (the extension of its areas of activities), but also from a quantitative perspective as new member states adhered to the initial form of the EU so that this organization encompasses nowadays 27 member states.

Each stage of the EU's construction was the result of sustained and concerted efforts of the European institutions and of the EU member states. The institutions have been created progressively and they were given the necessary competences to continue the process of European construction and the functioning of this unique, *sui generis* organization.

Among other assumed engagements, the EU is actively and responsibly involved in providing security at European and international level. In this respect, it has the institutions, the means, the civilian and military instruments necessary for assuming the role of security provider and guarantor for its member states, as well for non-member states.

Astăzi, mai mult ca niciodată, într-o lume globalizată aflată într-o constantă mutație, Europa trebuie să facă față noilor mize și provocări. Globalizarea economiei, criza economică și financiară globală, evoluția demografică, schimbarea climatică, aprovizionarea energetică sau noile amenințări ce se adresează securității sunt provocări cu care Europa secolului al XXI-lea se confruntă.

Statele membre nu mai sunt în măsură să înfrunte singure toate aceste noi riscuri și amenințări de securitate care nu cunosc frontiere. Un efort colectiv la nivel european va permite acestora să le facă față și să răspundă flexibil, eficace și creator preocupărilor cetățenilor. Totuși, pentru a face față acestor provocări, Europa trebuie să se modernizeze. Astfel, ea trebuie să dispună de instrumente eficace și coerente, adaptate nu doar la funcționarea unei Uniuni cu 27 de membri și cu perspectiva continuării extinderii sale, ci și transformărilor rapide ale lumii actuale. Regulile de viață în comun a statelor membre ale UE, organizată prin tratate succesive, trebuie să fie reînnoite.

De aceea, Uniunea Europeană trebuie să întreprindă reforme și să se modernizeze pentru a profita pe deplin de atuurile sale. UE cuprinde acum 27 de state membre, iar, cadrul instituțional și procedural în care funcționează a trebuit adaptat, pe măsură ce organizația a început să primească din ce în ce mai multe state. Valurile de aderare din 2004 și din 2007 au dus la situația în care o Uniune de 27 de state membre funcționa după aceleași reguli ca atunci când cuprindea 15 țări. În cursul ultimilor zece ani, Uniunea Europeană a căutat să-și optimizeze instrumentele de care dispune și să-și întărească capacitatea de acțiune.

În paralel, statele membre ale UE sunt din ce în ce mai mult chemate să lucreze concertat în domeniile ce le privesc pe toate, cum ar fi schimbarea climatică, securitatea energetică,

terorismul internațional, limitarea efectelor negative ale globalizării și evidențierea celor favorabile. Uniunea Europeană s-a extins prin primirea de noi membri, iar atribuțiile sale au evoluat: este deci logic ca și modul său de funcționare să fie revăzut, perfecționat, adaptat noilor realități politice, sociale, economice, culturale și de mediu. Ameliorările succesive aduse prin tratatele sale i-au dat și îi dau mijloacele necesare pentru a se confrunta cu mizele și provocările mondiale actuale.

Un domeniu asupra căruia s-a acționat în direcția perfecționării activității UE a fost funcționarea instituțiilor sale. Acestea, de-a lungul timpului, au crescut atât numeric, cât și calitativ. Prezentul studiu își propune să evidențieze principalele aspecte ale reformei instituționale efectuată la nivelul Uniunii Europene, ca entitate socială, economică, politică, militară, culturală și de mediu, prin tratatele sale, îndeosebi prin Tratatul de la Lisabona. O atenție aparte se va acorda aspectelor ce privesc politica de securitate și apărare a Uniunii Europene, pe de o parte, și contribuția Tratatului de la Lisabona în acest domeniu, pe de altă parte.

## Capitolul 1

### PROCESUL CONSTITUIRII UNIUNII EUROPENE

Uniunea Europeană, așa cum se prezintă astăzi, este rezultatul unui proces constructiv **complex, concertat, dinamic și evolutiv** realizat de către unele state de pe Vechiul Continent.

**Complexitatea** rezidă în:

a) *Condițiile în care s-a demarat și derulat acest proces* – situația politică, economică, socială și militară dificilă existentă pe continentul european după cel de-al Doilea Război Mondial, când a fost lansată ideea unei Europe unite<sup>1</sup>. În același timp, construcția UE s-a derulat într-un mediu politic, social, economic și militar aflat într-o continuă schimbare și transformare, la care structurile sale instituționale au trebuit să se adapteze continuu pentru atingerea obiectivelor propuse;

b) *Diversitatea metodelor de promovare și apărare a intereselor naționale*. Fiecare stat este interesat să-și promoveze și să-și apere interesele naționale folosind în acest scop o paletă largă de metode, tehnici și procedee adecvate;

c) *Influența fenomenului globalizării* asupra economiilor naționale și a celei mondiale. Se cunoaște că globalizarea are efecte atât pozitive, cât și negative. Statele acționează, pe de o parte, pentru fructificarea avantajelor generate de globalizare, și, pe de altă parte, pentru minimizarea efectelor nedorite asupra întregi lor activități;

d) *Emergența actorilor nonstatali pe scena internațională*. În prezent, pe scena mondială și-au făcut apariția și se manifestă din ce în ce mai activ o serie de actori nonstatali. Printre aceștia, amintim societățile transnaționale, organizații ale societății civile internaționale, precum și organizațiile internaționale ca fiind cele mai active și importante;

---

<sup>1</sup> Cf. *Sistemul instituțional al Uniunii*, [http://www.referat.ro/referate/Sistemul\\_institutional\\_al\\_Uniunii\\_fdbbb.html](http://www.referat.ro/referate/Sistemul_institutional_al_Uniunii_fdbbb.html).

e) *Augmentarea treptată a sarcinilor economice, politice, sociale, de mediu și militare asumate de UE*. Pe măsura înaintării în timp, UE își înmulțește sectoarele în care acționează, trecând treptat de la activitatea economică la cea socială, politică, militară și de mediu.

**Caracterul concertat** al procesului analizat derivă din eforturile stăruitoare ce le-au depus statele europene, în timp, pentru a-și atinge obiectivele comune și naționale. În plus, acesta descrie modalitatea concretă în care statele membre s-au raportat la obiectivele și răspunderile asumate privind prezentul și viitorul Uniunii. Altfel spus, toate statele membre s-au implicat activ și responsabil în îndeplinirea angajamentelor asumate la aderare, pe de o parte, și la cele intervenite în evoluția organizației, pe de altă parte.

**Dinamismul** constituirii UE este oglindit de „mișcarea” alertă a statelor europene implicate de a realiza obiectivele stabilite, pe de o parte, și de a formula altele noi în completarea celor dintâi, pe de altă parte. De asemenea, dinamismul este reflectat și de creșterea numărului statelor care, în timp, au aderat la organizația interguvernamentală europeană, ca și de sporirea gradului lor de implicare în acțiunile Uniunii. O astfel de idee a fost emisă de Winston Churchill, care, în decembrie 1946, a înființat în Marea Britanie, United Europe Movement. Tot în aceeași perioadă, Raul Dautry a creat Consiliul Francez pentru Unitatea Europei, iar Henri Brugmans prezida deja Uniunea Europeană a Federaliștilor. La începutul anului 1947, exista o mișcare Socialistă pentru Statele Unite ale Europei sub președinția lui Bob Edwards. În final, toate aceste mișcări și asociații, la inițiativa contelui Richard de Candenove-Kalergi, au dat naștere unei Uniuni Parlamentare Europene, al cărei prim președinte a fost Georges Bohy<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Cf. *Sistemul instituțional al Uniunii*, [http://www.referat.ro/referate/Sistemul\\_institutional\\_al\\_Uniunii\\_fdbbb.html](http://www.referat.ro/referate/Sistemul_institutional_al_Uniunii_fdbbb.html), p. 1.

Primul congres al Europei s-a desfășurat în mai 1948 sub președinția lui Winston Churchill. Congresul a lansat „mesajul europenilor”, un act rezoluție care a influențat nemijlocit crearea instituțiilor europene. În iulie 1948, din inițiativa guvernelor francez și belgian, s-a constituit Adunarea Consultativă Europeană, formată din reprezentanți ai Parlamentelor naționale. La constituirea Adunării Consultative Europene au existat divergențe între Franța, Belgia, de o parte, și Anglia, de cealaltă parte. Față de ideea franco-belgiană, care pleda pentru o adunare desemnată de parlamentele naționale și investită cu autoritate, Anglia vedea în aceasta o „comisie de studiu” atent controlată. Rezultatul compromisului acestor idei a fost constituirea Consiliului Europei din două instituții: *Adunarea Consultativă*, compusă din „reprezentanții fiecărei țări membre”; *Comitetul de miniștri* (al Afacerilor externe), organism al reprezentanților guvernelor, împuternicit cu luarea deciziilor. Tratatul Constitutiv al Consiliului Europei a fost semnat la 5 mai 1949 de 10 țări: Franța, Marea Britanie, Danemarca, Irlanda, Italia, Belgia, Olanda, Luxemburg, Norvegia și Suedia.

La sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial, situația economică a Europei era dezastruoasă. Prin planul „Marshall”, SUA au intervenit decisiv, cu un ajutor economic masiv la reconstrucția statelor din vestul Europei, profund afectate de război. Pentru gestionarea acestui ajutor economic și pentru a crea legături economice puternice între statele europene, la 16 aprilie 1948 a fost creată Organizația Europeană de Cooperare Economică (OECE). După o activitate de nouă ani în cadrul OECE, formula integrării a devenit foarte atractivă pentru Franța, Italia, Benelux și Germania care, în martie 1957, prin Tratatul de la Roma, înființează Comunitatea Economică Europeană (CEE). Marea Britanie, Austria, Danemarca, Norvegia, Portugalia, Suedia și Elveția, folosind o formulă de asociere, creează în ianuarie 1960, prin Convenția de la

Stockholm, Asociația Europeană a Liberului Schimb (AELS). CEE s-a dovedit în timp o instituție viabilă și numărul membrilor ei a crescut continuu, înglobând în timp și țările din AELS.

**Atributul evolutiv** ce definește procesul constituirii Uniunii Europene este înfățișat de creșterea continuă a numărului statelor ce au solicitat aderarea, pe de o parte, și de diversificarea instituțiilor europene create pentru îndeplinirea responsabilităților asumate în interiorul Uniunii și în afara acesteia, pe de altă parte. De asemenea, acest atribut se fondează și pe continua perfecționare, modernizare și optimizare a instituțiilor europene, astfel încât ele să conducă la satisfacerea și pe această cale a intereselor naționale și europene. Aici, este vorba de acumulările cantitative care se transformă, în cele din urmă, într-o nouă calitate. Astfel, la nivelul UE, o serie de competențe în materie de securitate, apărare, economie, protecție socială (educație, sănătate, pensii etc.), de mediu și nu numai cunosc o creștere continuă, preluând, practic, o parte din sarcinile naționale ale statelor membre.

În opinia noastră, succesiunea tratatelor europene și mai ales obiectivele esențiale vizate de acestea sunt tot un argument al caracterului evolutiv al procesului formării Uniunii Europene. În același timp, atributul evolutiv se referă și la continua democratizare a modului în care se adoptă deciziile în instituțiile UE. Astfel, Tratatul de la Lisabona vine cu un sistem mai transparent și mai democratic fondat pe o dublă majoritate a statelor și populației, potrivit căruia o lege va fi adoptată în cadrul Consiliului dacă ea a obținut acordul a cel puțin 55% din statele Uniunii (adică 15 state membre din cele 27 ale Uniunii), reprezentând cel puțin 65% din populația UE. Acest sistem nou este concomitent mai democratic și mai eficace în comparație cu sistemul anterior (Tratatul de la Nisa), deoarece facilitează

formarea majorităților și luarea deciziei, ceea ce este esențial într-o Uniune compusă din 27 de state.

În concluzie, se poate afirma că Uniunea Europeană este astăzi o asociere *sui generis* a 27 de state independente europene care au decis să-și coordoneze politica, delegând, prin tratat, exercitarea anumitor competențe organelor comune. Din punct de vedere economic, UE reprezintă 28,38% din produsul brut mondial în 2009, adică 16.447 miliarde de dolari, ceea ce o face prima putere economică a planetei, atât ca PIB nominal, cât și ca paritate a puterii de cumpărare<sup>3</sup>. În plan demografic, UE are o populație de aproape 500 milioane de persoane. Prin urmare, UE constituie o forță economică și umană ce are capacitatea să-și facă auzită vocea mai consistent și semnificativ atât în asigurarea unei dezvoltări durabile, cât și în prevenirea și soluționarea unor crize și conflicte în afara teritoriului statelor sale membre.

---

<sup>3</sup> Cf. *Union européenne*, [http://fr.wikipedia.org/wiki/Union\\_europ%C3%A9enne](http://fr.wikipedia.org/wiki/Union_europ%C3%A9enne).

## Capitolul 2

### INSTITUȚIILE EUROPENE ȘI COMPETENȚELE LOR

#### 2.1. Principalele instituții ale Uniunii Europene și competențele lor

##### 2.1.1. Parlamentul European

Parlamentul European este ales de cetățenii Uniunii Europene pentru a le reprezenta interesele. El își are originea în anii 1950 și are la bază tratatele fundamentale. Din 1979, membrii PE sunt aleși prin vot direct de către cetățenii UE. Alegerile au loc o dată la cinci ani și fiecare cetățean UE are dreptul de a vota și de a candida, indiferent unde locuiește în UE. Cele mai recente alegeri au avut loc în iunie 2009. Astfel, Parlamentul exprimă voința democratică a celor aproximativ 500 de milioane de cetățeni ai Uniunii și le reprezintă interesele în discuțiile cu alte instituții UE. Parlamentul are 736 de membri din toate cele 27 de state membre UE.

*Membrii Parlamentului European* nu sunt grupați în funcție de țările de origine, ci de afinitățile politice la nivelul UE. La nivelul grupurilor politice de care aparțin, ei reprezintă toate punctele de vedere cu privire la aspectele politice și integrarea europeană, de la adepții convinși ai federalismului, până la euroscepticii fervenți.

Parlamentul îndeplinește trei funcții principale:

1. **Adoptă legile europene** – în colaborare cu Consiliul UE, în multe domenii de politici publice. Faptul că PE este ales prin vot direct de către cetățenii UE reprezintă o garanție a legitimității democratice a legislației europene.

2. Parlamentul exercită **controlul democratic** asupra celorlalte instituții UE, în special asupra Comisiei Europene. Parlamentul deține puterea de a aproba sau de a respinge comisarii nominalizați și are dreptul de a cere întregii Comisii să demisioneze.

3. **Controlul finanțelor publice.** Împreună cu Consiliul UE, Parlamentul deține autoritatea asupra bugetului UE și poate influența cheltuielile UE. Parlamentul adoptă sau respinge întregul proiect de buget.

##### 2.1.2. Consiliul Uniunii Europene

Consiliul este principalul organ de decizie al UE. La fel ca Parlamentul European, Consiliul a fost înființat prin tratatele fundamentale în anii 1950. Consiliul reprezintă statele membre, iar la reuniunile acestuia participă un ministru din fiecare guvern al statelor UE.

Componenta Consiliului variază în funcție de subiectele de pe agenda de lucru. Spre exemplu, dacă în Consiliu se vor discuta probleme de mediu, la reuniune vor participa miniștrii de resort din fiecare stat membru UE și reuniunea va avea titulatura de „Consiliul pentru Mediu”.

Relațiile UE cu restul lumii sunt administrate de „Consiliul pentru Afaceri Generale și Relații Externe”. Însă, această configurație a Consiliului este responsabilă pentru o gamă variată de probleme de politică generală și, în consecință, la reuniunile sale participă oricare ministru sau secretar de stat pe care îl numește guvernul țării respective.

În total există nouă configurații („formațiuni”) diferite ale Consiliului:

- Afaceri Generale și Relații Externe;
- Afaceri Economice și Financiare (Ecofin);
- Justiție și Afaceri Interne;
- Forță de muncă, Politică Socială, Sănătate și Protecția Consumatorilor;
- Concurență;
- Transport, Telecomunicații și Energie;
- Agricultură și Pescuit;
- Mediu;
- Educație, Tineret și Cultură.

Consiliului îi revin șase responsabilități esențiale:

1. *Să adopte legi europene* – în colaborare cu Parlamentul European, în multe domenii de politici publice.

2. *Să coordoneze politicile economice și sociale generale ale statelor membre.*

3. *Să încheie acorduri internaționale între UE și alte țări sau organizații internaționale.*

4. *Să aprobe bugetul UE*, în colaborare cu Parlamentul European.

5. *Să definească și să pună în aplicare Politica externă și de securitate comună a UE (PESC) pe baza orientărilor prevăzute de Consiliul European.*

6. *Să coordoneze cooperarea între instanțele naționale și autoritățile polițienești în materie penală.*

Președinția Consiliului este asigurată prin rotație, la fiecare șase luni. Cu alte cuvinte, fiecare stat membru UE coordonează agenda de lucru a Consiliului și prezidează toate reuniunile pentru o perioadă de șase luni, promovând deciziile legislative și politice și negociind pentru realizarea unui compromis între statele membre.

Președinția este asistată de Secretariatul General, care pregătește și asigură funcționarea optimă a activității Consiliului la toate nivelurile.

În 2004, Javier Solana a fost reales Secretar General al Consiliului. Dl Solana a îndeplinit și funcția de Înalt Reprezentant pentru PESC și, în această calitate, a contribuit la coordonarea acțiunilor UE la nivel mondial. În temeiul noului Tratat de la Lisabona (2009), funcția de Înalt Reprezentant PESC a fost înlocuită cu cea de Înalt Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate.

Secretarul General este asistat de un Secretar General Adjunct, responsabil pentru administrarea Secretariatului General.

Deciziile în cadrul Consiliului se adoptă pe bază de vot. Cu cât populația țării este mai numeroasă, cu atât mai multe voturi are țara respectivă, dar numărul de voturi alocat reprezentanților fiecărui stat membru sunt calculate în favoarea statelor cu o populație mai mică.

În domenii deosebit de sensibile, precum politica externă și de securitate comună, impozitarea, politica de imigrare și de acordare a dreptului de azil, deciziile Consiliului trebuie adoptate cu unanimitate. Cu alte cuvinte, fiecare stat membru are putere de veto în aceste domenii.

Cu toate acestea, în majoritatea problemelor, Consiliul adoptă decizii prin *procedura votului cu majoritate calificată*, ceea ce presupune că hotărârile vor fi adoptate în cazul în care majoritatea statelor membre votează favorabil (în anumite situații, o majoritate de două treimi) și există un număr minim de 255 voturi favorabile, reprezentând 73,9 % din total. De asemenea, un stat membru poate solicita să se confirme că voturile favorabile reprezintă cel puțin 62 % din totalul populației Uniunii. Dacă se constată contrariul, decizia nu se va adopta.

### 2.1.3. Comisia Europeană

Comisia este independentă de guvernele naționale. Misiunea ei este să reprezinte și să susțină interesele UE ca întreg. Comisia elaborează propuneri de legi europene noi, pe care le prezintă Parlamentului European și Consiliului.

Comisia este organul executiv al UE – cu alte cuvinte, este responsabilă pentru aplicarea deciziilor Parlamentului și Consiliului. Prin aceasta se înțelege administrarea cotidiană a afacerilor Uniunii Europene: *aplicarea politicilor, derularea programelor și alocarea fondurilor.*

La fel ca PE și Consiliul, Comisia Europeană a fost înființată în anii 1950, în temeiul Tratatelor fundamentale ale UE. Termenul „Comisie” are două sensuri. În primul rând,



termenul denotă echipa (alcătuită din bărbați și femei – câte unul sau una din fiecare stat membru UE), care a fost constituită pentru a conduce instituția și a adopta deciziile acesteia. În al doilea rând, termenul „Comisie” se referă la instituția în sine și la personalul ei.

La nivel informal, membrii numiți ai Comisiei sunt cunoscuți sub denumirea de „comisari”. În general, aceștia au ocupat poziții politice în țările lor de origine și mulți dintre ei au fost miniștri, dar, în calitate de membri ai Comisiei, și-au luat angajamentul de a acționa în interesul Uniunii ca entitate și de a nu se supune eventualelor recomandări venite din partea guvernelor naționale.

La un interval de cinci ani este numită o nouă Comisie, în termen de șase luni de la alegerile pentru Parlamentul European. Procedura este următoarea:

- guvernele statelor membre convin asupra persoanei pe care o vor desemna ca nou președinte al Comisiei;
- persoana desemnată ca președinte al Comisiei este aprobată de Parlament;
- persoana desemnată ca președinte al Comisiei alege ceilalți membri ai Comisiei prin discuții cu guvernele statelor membre;
- noul Parlament interviează fiecare persoană propusă în calitate de comisar și își dă avizul cu privire la întreaga echipă;
- după aprobare, noua Comisie își poate începe activitatea în mod oficial.

Comisia răspunde politic în fața Parlamentului, care deține puterea de a demite întreaga Comisie prin adoptarea unei moțiuni de cenzură. Membrii individuali ai Comisiei au obligația de a demisiona la solicitarea Președintelui, susținută de ceilalți comisari.

Comisia este reprezentată în toate sesiunile Parlamentului, unde are obligația de a clarifica și justifica politicile pe care le

derulează. De asemenea, Comisia răspunde periodic la întrebările scrise și verbale adresate de membrii PE.

Activitatea cotidiană a Comisiei este desfășurată de funcționari administrativi, experți, traducători, interpreți și personal cu atribuții de secretariat. Numărul acestor funcționari publici europeni este de circa 23.000. Numărul poate părea impresionant, dar este mai mic decât numărul personalului angajat într-un consiliu municipal de talie medie din Europa.

Comisiei Europene îi revin patru funcții principale:

- **Propunerea de proiecte legislative Parlamentului și Consiliului.** Comisia are drept de inițiativă legislativă. Cu alte cuvinte, Comisiei îi revine responsabilitatea totală de a elabora propuneri de legislație europeană, pe care le prezintă Parlamentului și Consiliului. Aceste propuneri trebuie să aibă ca obiectiv apărarea intereselor Uniunii și ale cetățenilor săi și nu pe cele ale unor anumite țări sau industrii;

- **Administrarea și aplicarea politicilor și bugetului UE.**

În calitate de organ executiv al Uniunii Europene, Comisia este responsabilă de administrarea și aplicarea bugetului UE. Majoritatea cheltuielilor curente sunt efectuate de către autoritățile naționale și locale, dar Comisia este responsabilă pentru supravegherea acestor cheltuieli – sub privirea atentă a Curții de Conturi. Ambele instituții au ca obiectiv asigurarea unui management financiar optim. Numai în cazul în care este mulțumit de raportul anual al Curții de Conturi, Parlamentul European acordă Comisiei descărcarea pentru a aplica bugetul. Comisia are, de asemenea, obligația de a pune în aplicare deciziile adoptate de Parlament și Consiliu în domenii precum politica agricolă comună, pescuitul, energia, dezvoltarea regională, mediul sau tineretul și programele de studii și de burse, precum programul Erasmus. Totodată, Comisia joacă un rol esențial în politica din domeniul concurenței pentru a se asigura că toți operatorii economici își desfășoară activitatea într-un mediu concurențial sănătos. Comisia poate interzice

fuziunile între companii în cazul în care consideră că acestea vor avea ca rezultat o concurență neloială. Comisiei îi revine și obligația de a se asigura că statele membre UE nu denaturează concurența prin subvenții excesive acordate activităților lor industriale;

- **Asigurarea respectării legislației UE (împreună cu Curtea de Justiție).** Comisia acționează ca „gardian al tratatelor”. Comisia, alături de Curtea de Justiție, are responsabilitatea de a se asigura că legislația UE se aplică în mod adecvat în toate statele membre. În cazul când se constată că un stat membru UE nu aplică o lege comunitară, Comisia demarează un proces denumit „procedura privind încălcarea dreptului comunitar”. În prima etapă, se trimite guvernului o scrisoare oficială, prin care Comisia îl informează cu privire la încălcarea legislației UE, menționând motivele pentru care consideră că legislația UE este încălcată și stabilește un termen pentru transmiterea unei explicații detaliate. În cazul în care statul membru nu prezintă o explicație satisfăcătoare sau nu remediază situația, Comisia va trimite o altă scrisoare prin care confirmă încălcarea legislației UE în statul respectiv și stabilește un termen pentru remedierea situației. Dacă statul membru nu ia măsuri pentru remedierea situației, Comisia transmite cazul Curții de Justiție în vederea adoptării unei decizii. Sentințele Curții sunt obligatorii pentru statele membre și instituțiile UE. Dacă statele membre nu respectă o sentință, Curtea poate impune sancțiuni financiare;

- **Reprezentarea Uniunii Europene la nivel internațional,** spre exemplu prin negocierea acordurilor între UE și alte țări. Comisia Europeană este un purtător de cuvânt important al Uniunii Europene la nivel internațional. Comisia este vocea UE în forumurile internaționale precum Organizația Mondială a Comerțului, în cadrul negocierilor cu privire la acordul privind schimbările climatice internaționale, Protocolul de la Kyoto, și în cadrul parteneriatului important de sprijin

pentru comerț al UE cu țările în curs de dezvoltare din Africa, Caraibe și Pacific, cunoscut ca Acordul de la Cotonou. Comisia se exprimă în numele UE și negociază pentru aceasta în domenii care, până la Tratatul de la Lisabona, țineau de pilonul comunitar – arii a căror administrare intră în competențele UE. Acest lucru este prevăzut de acorduri încheiate anterior cu statele respective.

#### 2.1.4. Curtea de Justiție

Curtea de Justiție a Comunităților Europene (pentru care se folosește frecvent prescurtarea „Curtea”) a fost instituită în temeiul primului Tratat UE, Tratatul CECO din 1952. Sediul se află în Luxemburg.

Misiunea Curții este să se asigure că legislația UE este interpretată și aplicată în mod uniform în toate statele membre UE, astfel încât legile să se aplice în mod egal tuturor cetățenilor. Spre exemplu, Curtea se asigură că instanțele naționale nu pronunță sentințe diferite în același caz.

Curtea se asigură și că statele membre și instituțiile UE aplică prevederile legislative. Curtea are puterea de a soluționa litigiile care apar între state membre UE, instituții UE, operatori economici și persoane fizice.

Curtea are în alcătuire un judecător din fiecare stat membru, astfel încât toate sistemele juridice naționale din cadrul UE sunt reprezentate. Cu toate acestea, din motive de eficiență, Curtea funcționează rar în structură completă. De obicei, Curtea se întrunește în „Marea Cameră”, cu numai 13 judecători, sau în camere de cinci sau trei judecători.

Curtea este asistată de opt „avocați generali”. Rolul acestora este să își susțină punctele de vedere în cazurile înaintate Curții spre soluționare. Pledoariile trebuie susținute public și trebuie să fie imparțiale.

Judecătorii și avocații generali sunt persoane a căror imparțialitate nu poate fi pusă la îndoială. Ei dețin calificările

sau competențele necesare pentru a fi numiți în cele mai înalte funcții juridice din țările lor de origine. Aceștia sunt numiți la Curtea de Justiție prin acordul comun al guvernelor statelor membre UE. Fiecare este numit pentru un mandat de șase ani, care poate fi reînnoit.

Pentru a ajuta Curtea de Justiție să facă față numărului mare de cazuri înaintate spre soluționare și pentru a oferi protecție juridică sporită cetățenilor, în 1988, a fost creat un *Tribunal de Primă Instanță*. Acest tribunal (care funcționează pe lângă Curtea de Justiție) este responsabil pentru pronunțarea sentințelor în anumite cazuri, în special acțiuni intentate de persoane fizice, companii și unele organizații, și spețe care se încadrează în dreptul concurenței. Acest tribunal are în alcătuire câte un judecător din fiecare stat membru UE.

*Tribunalul Funcției Publice al Uniunii Europene* se pronunță în litigiile apărute între Uniunea Europeană și funcționarii acesteia. Acest tribunal este alcătuit din șapte judecători și funcționează pe lângă Tribunalul de Primă Instanță.

Curtea de Justiție, Tribunalul de Primă Instanță și Tribunalul Funcției Publice au câte un președinte ales dintre judecători pentru un mandat de trei ani care poate fi reînnoit.

Curtea pronunță sentințe în cazurile care îi sunt înaintate spre soluționare. Cele cinci tipuri de cazuri întâlnite frecvent sunt:

- *Acțiuni pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare.* Instanțele naționale din fiecare stat membru UE sunt responsabile pentru aplicarea corespunzătoare a legislației comunitare în statul respectiv. Dar, există riscul ca instanțele din diferite țări să interpreteze legislația comunitară în moduri diferite. *Procedura de pronunțare a unei hotărâri preliminare* are rolul de a preîntâmpina acest lucru. Dacă o instanță națională are îndoieli cu privire la interpretarea sau valabilitatea unei legi comunitare, aceasta poate și, în anumite cazuri, este

obligată să solicite opinia Curții de Justiție. Această opinie este furnizată sub forma unei proceduri de pronunțare a unei hotărâri preliminare;

- *Acțiuni intentate pentru neîndeplinirea obligațiilor.* Comisia poate demara acest proces în cazul în care consideră că un stat membru nu își îndeplinește obligațiile prevăzute de legislația comunitară. Acest proces poate fi demarat și de un alt stat membru UE. În ambele cazuri, Curtea investighează acuzațiile și se pronunță. Dacă se constată veridicitatea acuzațiilor aduse statului membru respectiv, acesta are obligația de a remedia situația de îndată. În cazul în care constată că statul membru nu a respectat sentința pronunțată, Curtea poate impune plata unei amenzi;

- *Acțiuni în anulare.* Dacă un stat membru, Consiliul, Comisia sau, în anumite condiții, Parlamentul consideră că o anumită lege comunitară este ilegală, acesta poate solicita Curții anularea legii în cauză. Aceste „acțiuni în anulare” pot fi folosite și de persoanele fizice care doresc să solicite Curții anularea unei anumite legi deoarece le afectează în mod direct și negativ. În cazul în care constată că legea respectivă a fost adoptată incorect sau nu are un temei corect în dispozițiile tratatelor, Curtea poate declara legea nulă și neavenită;

- *Acțiuni în constatarea abținerii de a acționa.* Tratatul prevede că Parlamentul European, Consiliul și Comisia au obligația de a adopta anumite decizii în anumite situații. În caz contrar, statele membre, celelalte instituții UE și (în anumite situații) persoanele fizice sau societățile comerciale pot înainta o plângere prin care solicită Curții consemnarea în mod oficial a abținerii de a acționa;

- *Acțiuni în despăgubiri.* Orice persoană sau societate comercială care a suferit daune în urma unei acțiuni sau inacțiuni din partea Comunității ori a funcționarilor acesteia poate intenta o acțiune pentru plata unor despăgubiri în fața Tribunalului de Primă Instanță.

Maniera de lucru este următoarea:

Cazurile sunt prezentate la registratură și, pentru fiecare caz, este numit un anumit judecător și un avocat general.

Procedura care urmează are loc în două etape: *în scris* și apoi *sub formă verbală*.

*În prima etapă*, toate părțile implicate prezintă declarații scrise și judecătorul numit pentru cazul respectiv întocmește un raport unde rezumă aceste declarații și temeiul legal al cazului.

Urmează *etapa a doua* – audierea publică. În funcție de importanța și complexitatea cazului, audierea poate avea loc în fața unui complet alcătuit din trei, cinci sau treisprezece judecători sau înaintea Curții reunite. La audiere, avocații părților își prezintă cazul în fața judecătorilor și a avocatului general, care le pot adresa întrebări. Avocatul general își susține punctul de vedere, după care judecătorii deliberează și pronunță sentința. Aceasta nu urmează neapărat punctul de vedere al avocatului general.

Sentințele Curții se adoptă cu majoritate și se pronunță în cadrul unei audieri publice. Punctele de vedere divergente nu se comunică. Deciziile sunt publicate în ziua pronunțării lor.

Procedura Tribunalului de Primă Instanță este similară cu cea a Curții de Justiție, cu excepția susținerii punctului de vedere al avocatului general.

#### 2.1.5. Curtea de Conturi

Curtea de Conturi a fost înființată în 1975. Sediul este la Luxemburg. Misiunea Curții este de a verifica dacă fondurile UE sunt administrate corespunzător, astfel încât cetățenii Uniunii să obțină valoare maximă în schimbul banilor. Curtea are un membru din fiecare stat membru UE, numit de Consiliu, având un mandat de șase ani care poate fi reînnoit. Membrii îl aleg pe unul dintre ei ca președinte, cu un mandat de trei ani care poate fi reînnoit.

Rolul principal al Curții este de a verifica dacă bugetul UE este aplicat corect – cu alte cuvinte, dacă veniturile și cheltuielile UE sunt obținute și înregistrate legal și de a asigura un management financiar sănătos. Prin urmare, activitatea Curții reprezintă o garanție a faptului că sistemul UE funcționează în mod economic, eficient, efectiv și transparent.

Pentru a-și îndeplini atribuțiile, Curtea poate investiga documentele aparținând oricărei persoane sau organizații care lucrează cu fondurile UE. Curtea efectuează frecvent controale la fața locului. Constatările sale sunt consemnate în rapoarte, care aduc orice problemă existentă în atenția Comisiei și a guvernelor statelor membre UE.

Pentru a-și îndeplini activitatea în mod eficient, Curtea de Conturi trebuie să rămână complet independentă de celelalte instituții, păstrând, în același timp, legătura cu acestea.

Una dintre funcțiile esențiale ale Curții de Conturi este de a susține activitatea Parlamentului European și a Consiliului, prin prezentarea anuală a unui raport de audit pentru anul financiar anterior. Parlamentul examinează acest raport în detaliu înainte de a hotărî dacă aprobă sau nu modul în care Comisia a gestionat bugetul. În caz afirmativ, Curtea de Conturi trimite Consiliului și Parlamentului și o declarație prin care confirmă că banii contribuabililor europeni au fost utilizați în mod adecvat. De asemenea, Curtea informează cetățenii cu privire la rezultatele activității sale prin rapoarte care tratează subiecte de interes deosebit.

Curtea de Conturi are aproximativ 800 de angajați, inclusiv traducători, administratori și auditori. Auditorii sunt împărțiți în „grupuri de audit”. Aceștia pregătesc rapoarte preliminare pe baza cărora Curtea adoptă decizii.

Auditorii efectuează frecvent controale la sediul altor instituții UE, în statele membre și în orice țară care primește ajutoare din partea UE. De fapt, deși activitatea Curții are legătură în cea mai mare măsură cu banii de care este

responsabilă Comisia, peste 80% din cheltuielile UE sunt administrate de autoritățile naționale.

Curtea de Conturi nu deține puteri legale. Dacă auditorii descoperă fraude sau nereguli, aceștia informează Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF).

## 2.2. Tratatul de la Lisabona și reforma instituțională a UE

Textul Tratatului de la Lisabona, prin inovațiile instituționale, presupune o reformă a instituțiilor Uniunii Europene extinse și ieșirea din impasul în care Uniunea intrase în timpul ratificării proiectului constituțional.

În acest sens, se pot menționa următoarele elemente de noutate în domeniul reformei instituționale aduse de Tratatul de la Lisabona:

**1) O comisie cu un comisar pe stat membru.** Comisia Europeană își păstrează un rol central. Tratatul de la Lisabona trebuie să permită reducerea, începând cu 2014, a numărului de comisari. Numărul acestora trebuie să corespundă la două treimi a statelor membre (adică 18 într-o Uniune compusă din 27 de state membre). Totuși, prin acordul Consiliului European din 11 și 12 decembrie 2008, s-a decis să mențină principiul unui comisar pe stat membru, ca răspuns la neliniștile exprimate de irlandezi atunci când au respins Tratatul de la Lisabona prin referendum în iunie 2008.

**2) Un Consiliu European întărit.** Consiliul European reprezintă șefii de stat și de guverne ale statelor membre ale Uniunii Europene. El are ca scop să definească marile orientări europene. În scopul întăririi rolului său, Tratatul de la Lisabona vine cu inovația *creării unei președinții stabile a Consiliului European*. Ca și Parlamentul European și Comisia, Consiliul European va avea un președinte tot timpul, care nu va putea să exercite un mandat național. El va fi ales cu majoritate

calificată de Consiliul European, având un mandat de doi ani și jumătate, ce poate fi prelungit o singură dată.

**3) Un nou mod de decizie în Consiliul de Miniștri.** Consiliul de Miniștri al statelor membre din Uniune este principala instituție legislativă a UE. În acest sens, aportul Tratatului de la Lisabona rezidă în următoarele prevederi: a) *Consiliul de Miniștri lucrează „cu ușile deschise” atunci când deliberază și votează, procedură care se înscrie pe linia democratizării UE, ceea ce permite jurnaliștilor să informeze cetățenii asupra dezbaterilor care au loc în sânul Consiliului;* b) *modificarea procedurii de votare.* Într-adevăr, cu excepția Parlamentului European, unde se votează cu majoritate simplă, regula de vot a Consiliului ia în calcul „greutatea” fiecărui stat de o manieră în care legile votate reflectă atât voința majorității cetățenilor europeni, cât și influența statelor membre ale Uniunii. Aceasta este ceea ce se numește dubla majoritate a statelor și cetățenilor. De fapt, Tratatul de la Lisabona vine cu un sistem mai transparent și mai democratic fondat pe o dublă majoritate a statelor și populației, potrivit căruia o lege va fi adoptată în cadrul Consiliului dacă ea a obținut acordul a cel puțin 55% din statele Uniunii (adică 15 state membre din cele 27 ale Uniunii), reprezentând cel puțin 65% din populația UE. Acest sistem nou este concomitent mai democratic și mai eficace în comparație cu sistemul anterior (Tratatul de la Nisa), deoarece facilitează formarea majorităților și, deci, luarea deciziei, ceea ce este esențial într-o Uniune compusă din 27 de state.

**4) Un Înalt Reprezentant al Uniunii pentru Afacerile Externe și Politica de Securitate.** Tratatul de la Lisabona a creat postul de Înalt Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate. Acest post înglobează funcțiile actuale ale Înaltului Reprezentant al UE pentru politica externă și de securitate comună și ale Comisarului european

însărcinat cu relațiile externe. În acest mod, se dă coerență și unitate mai mare în acțiunea externă a UE.

Înaltul Reprezentant este numit de Consiliul European și investit de Parlamentul European și este vice-președintele Comisiei Europene și va prezida Consiliul afacerilor externe al Consiliului de Miniștri.

**5) Parlamentul European: o instituție mai influentă.** În acest scop, Tratatul de la Lisabona menționează următoarele:

- puterile Parlamentului sunt întărite în materie legislativă, bugetară și de control politic, ceea ce constituie un aport în sporirea caracterului democratic al funcționării UE;

- Parlamentul investește Președintele Comisiei la propunerea Consiliului European, ținând seama de alegerile Parlamentului European. Astfel, se dă Președintelui Comisiei o legitimitate democratică mai mare, ceea ce este important pentru o instituție adesea percepută ca fiind deconectată de cetățeni, pe de o parte, și se permite o politizare a alegerilor europene și, fără îndoială, un interes mai mare al electorilor europeni al căror vot ar putea să aibă un impact semnificativ asupra vieții politicii europene, pe de altă parte.

**6) Curtea de Justiție.** Această instituție va continua să aibă același rol și anume:

- asigurarea respectării și interpretarea reglementărilor stabilite în interiorul UE asupra ansamblului teritoriului său;

- reglementarea diferendelor între statele membre, dar și între Uniune și statele membre sau între instituțiile și între cetățenii Uniunii Europene.

**Întărirea eficacității instituțiilor** comunitare în materie de luare a deciziilor constituie o provocare importantă lansată Uniunii încă de la debutul anilor '90. Obiectivul Tratatului de la Lisabona constă în întărirea capacității UE de adoptare a deciziilor și de acțiune, într-o Uniune cu 27 de state membre. În acest scop, Tratatul de la Lisabona prevede următoarele: 1) o nouă regulă de vot în Consiliul de Miniștri care facilitează

luarea deciziei. Consiliul de Miniștri formează cu Comisia și Parlamentul „triumghiul instituțional” – el votează legile propuse de Comisie, dar pe baza majorității calificate; 2) extinderea votului calificat și la alte domenii<sup>4</sup>; 3) creșterea puterii cetățenilor în Uniunea Europeană; 4) întărirea rolului Parlamentului European.

Întărirea democrației reprezentative constituie un element central al democratizării Uniunii prevăzute prin Tratatul de la Lisabona. În acest sens, acest document menționează că **puterile Parlamentului European sunt extinse** în mai multe domenii și anume:

- **în materie legislativă:** extinderea procedurii de codecizie legislativă (Consiliul de Miniștri și Parlament) cu aproape 50 de noi domenii<sup>5</sup>. Această procedură dă Parlamentului European puteri legislative comparabile cu cele ale Consiliului de Miniștri. Procedura este în principal aplicată domeniilor de competențe actuale ale UE (piață internă și conducere economică în special) și unor competențe noi care îi sunt atribuite. În acest din urmă caz, se poate, de exemplu, nota că puterile legislative ale Parlamentului European privesc, de acum înainte, controlul persoanelor la frontiere, la dispozițiile ce reglementează primirea și tratamentul solicitanților de azil, ca și lupta împotriva imigrației clandestine;

- **în materie bugetară:** Parlamentul European își vede recunoscut un drept de decizie egal cu cel al Consiliului de Miniștri, mai ales pentru adoptarea de ansamblu a bugetului anual (atunci când Consiliul are ultimul cuvânt asupra

---

<sup>4</sup> Vezi: Annexe 3- Liste des articles relevant du vote à la majorité qualifiée, în Le Traité de Lisbonne expliqué en 10 fiches, <http://www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/fr/10fiches.pdf>.

<sup>5</sup> Vezi: Annexe 4 – Liste des articles relevant de la procédure législative ordinaire), în Le Traité de Lisbonne expliqué en 10 fiches, <http://www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/fr/10fiches.pdf>.

cheltuielilor numite obligatorii, care reprezintă o parte largă din bugetul european și mai ales cheltuielile agricole);

▪ **în materie de control politic:** Parlamentul propune un candidat la președinția Comisiei, care, ulterior, este validat de către Consiliul European, care hotărăște cu majoritate calificată. Consiliul European trebuie să țină cont de rezultatele alegerilor europene. Aceasta trebuie să conducă la politizarea alegerilor europene și, deci, acordă un plus de influență votului cetățenilor care vor putea, din acel moment, să influențeze cursul politicii europene. Alegătorii vor putea să influențeze direct coloratura politică a Președintelui Comisiei și a echipei sale, cât și alegerile politice din colegiul comisarilor. Prin Tratatul de la Lisabona, Parlamentul European, care este singura instituție a Uniunii aleasă prin sufragiu universal direct, își vede puterile și influența politică puternic crescute în sânul triumphiului instituțional (Comisia, Consiliul de Miniștri și Parlamentul European);

▪ **democrația participativă:** Pentru a apropia cetățenii de luarea deciziei în Europa, Tratatul de la Lisabona introduce, de o manieră inedită, elemente ce favorizează participarea cetățenilor la viața democratică a Uniunii. În acest sens, Tratatul de la Lisabona a adus contribuțiile următoare:

○ *tratatul introduce dreptul de inițiativă legislativă a cetățenilor europeni.* Aceștia, atunci când adună cel puțin un milion de semnături dintr-un număr semnificativ de state membre, pot să ceară Comisiei să propună un „proiect de lege”;

○ *tratatul recunoaște importanța dialogului social între cetățeni, asociațiile societății civile și instituțiile Uniunii.* Astfel, se întărește posibilitatea dată organizațiilor și asociațiilor societății civile de a lua parte la deciziile europene. Consiliul de Miniștri își desfășoară ședințele public, atunci când deliberează și votează legislația europeană. Transparența și caracterul public al lucrărilor Consiliului facilitează

participarea societății civile. Jurnaliștii pot să informeze cetățenii asupra dezbaterilor care au loc în cadrul Consiliului;

○ *în materie socială,* dialogul este afirmat cu recunoașterea posibilităților de consultare, mai ales summit-ul social tripartit între partenerii sociali europeni și Uniune. Astfel, se dă un conținut cetățeniei europene, care se adaugă cetățeniei naționale și nu o înlocuiește pe aceasta. Odată cu Tratatul de la Lisabona, UE a intrat într-o nouă etapă în definirea cetățeniei europene, element central al formării unei democrații europene.

De asemenea, **Tratatul de la Lisabona** clarifică partajarea competențelor între Uniunea Europeană și statele membre. El dă un răspuns întrebării: „Cine face ce în Uniunea Europeană?”, ceea ce este un element determinant al democratizării Europei, în măsura în care aceasta întărește responsabilitatea diferitelor niveluri de putere. În acest context, sunt prezentate următoarele aspecte esențiale:

▪ **Principiile de partajare a competențelor.** Împărțirea competențelor între UE și statele membre este stabilit astfel: *Uniunea dispune de competențe pe care statele i le atribuie în Tratatul de la Lisabona; toate celelalte competențe continuă să aparțină statelor.* Acest principiu de atribuire garantează că Uniunea nu poate să-și extindă competențele în defavoarea celor ale statelor fără acordul acestora. De reținut că Tratatul de la Lisabona prevede posibilitatea restituirii competențelor statelor membre;

▪ **Tipul de competențe acordate de către statele membre Uniunii.** Tratatul de la Lisabona distinge trei mari categorii de competențe:

a) *competențele exclusive ale Uniunii* în domeniile în care aceasta legiferează singură: uniunea vamală; stabilirea regulilor de concurență necesare în funcționarea pieței interne; politica monetară pentru statele membre a zonei euro; conservarea resurselor biologice ale mării în cadrul politicii

comune a pescuitului; politica comercială comună; încheierea unui acord internațional, în cazurile în care această încheiere este prevăzută de un act legislativ al Uniunii, este necesară pentru a permite UE să își exercite competența internă, ar putea aduce atingere normelor comune ori ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora;

b) *competențele partajate între Uniune și statele membre, statele exercitându-și competențele în măsura în care Uniunea nu și-o exercită pe a sa*: piața internă; politica socială, pentru aspectele definite în prezentul tratat; coeziune economică, socială și teritorială; agricultura și pescuitul, cu excluderea conservării resurselor biologice ale mării; mediul înconjurător; protecția consumatorilor; transporturi; rețele transeuropene; energie; spațiu de libertate, securitate și justiție; mize comune de securitate în materie de sănătate publică; cercetare, dezvoltare tehnologică, spațiu; cooperare pentru dezvoltare și ajutor umanitar;

c) *domeniile aflate în totalitate sub competențele statelor membre*, dar în care Uniunea poate întreprinde acțiuni de sprijin sau coordonare (excluzând orice armonizare), din punctul de vedere al aspectului european din aceste domenii: protecția și îmbunătățirea sănătății umane; industrie; cultură; turism; educație, formare profesională, tineret și sport; protecție civilă; cooperare administrativă. Să reținem că statele își coordonează politicile economice și că politica externă și de securitate comună beneficiază de un regim specific;

▪ **Noile competențe ale Uniunii.** În acest sens, aportul Tratatului de la Lisabona constă în faptul că *nu acordă o nouă competență exclusivă Uniunii și acordă un anumit număr de noi competențe* care intră în categoriile: competențe partajate (ca spațiul și energia) și acțiuni de sprijin, de coordonare sau completare (ca protecția civilă, proprietatea intelectuală, turismul, cooperarea administrativă și sportul).

Funcționarea serviciilor aferente domeniilor care intră fie în competența Uniunii, fie în cea a statelor membre, fie în categoria competențelor partajate este asigurată de Uniune și de statele membre în baza unor principii și în anumite condiții (în special economice și financiare), care să permită funcționarea lor. Aceste principii și condiții sunt stabilite, în conformitate cu procedura legislativă ordinară, de către PE și Consiliul UE.

De altfel, Tratatul de la Lisabona *întărește rolul Uniunii în anumite domenii, mai ales în cel al libertății, securității și justiției*<sup>6</sup>, precum și în materie de acțiune externă și apărare. Astfel, Tratatul de la Lisabona deschide perspectivele unei veritabile politici a energiei europene permițând Uniunii: de a legifera pentru a armoniza funcționarea pieței de energie; de a întări securitatea aprovizionării energetice a statelor membre ale Uniunii; de a promova eficiența energetică și dezvoltarea de noi energii regenerabile.

În ceea ce privește **rolul parlamentelor naționale**, Tratatul de la Lisabona aduce următoarea precizare: afirmarea rolului parlamentelor naționale în controlul respectării partajării competențelor între Uniune și statele membre grație introducerii unui „mecanism de alertă rapidă”. Acest mecanism permite fiecărui parlament național să indice riscurile de violare a principiului subsidiarității prin instituțiile europene. Dacă o treime (un sfert în domeniul Justiție și Afaceri Interne) din avizele din partea parlamentelor naționale sunt negative, Comisia trebuie să revadă propunerea. De asemenea, prevede posibilitatea pentru fiecare cameră a fiecărui parlament național să transmită la Curtea de Justiție recursuri pentru violarea principiului de subsidiaritate.

În același timp, Tratatul de la Lisabona permite Uniunii să-și dezvolte acțiunile și politicile care răspund așteptărilor

---

<sup>6</sup> Vezi: Fiche 6 – Le traité de Lisbonne et l'espace de liberté, de sécurité et de justice, în Le Traité de Lisbonne expliqué en 10 fiches, <http://www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/fr/10fiches.pdf>.



cetățenilor în materie de securitate și justiție. În acest sens, se va acționa consecvent pentru **întărirea mijloacelor de acțiune în materie de securitate** prin:

- *creșterea eficacității luării deciziei în ceea ce privește spațiul de libertate, securitate și justiție.* În acest domeniu, Consiliul de Miniștri va vota cu majoritate calificată, iar Parlamentul European participă la procedura de codecizie. Regula majorității calificate se va aplica, de acum înainte, controlului frontierelor externe ale Uniunii și azilului. Uniunea va putea, deci, să armonizeze regulile privind acceptarea azilului, ceea ce va permite: a) să pună la punct la termen sistemul complex de juxtapunere a regulilor diverse care sunt aplicabile în diferitele state membre ale Uniunii; b) să dezvolte o politică comună în materie de azil;

- *punerea în operă a unui „sistem integrat de gestionare a frontierelor exterioare” și întărirea puterilor „Frontex”,* agenția de supraveghere a frontierelor Uniunii. Tratatul întărește mijloacele Uniunii de combatere a imigrației ilegale și reținerile și tratamentele ale ființelor umane. În acest domeniu, deciziile de acum înainte se vor lua cu majoritate calificată, prin procedura de codecizie, la care participă și Parlamentul European;

- *o politică exercitată în comun de Uniune și statele membre care vizează să definească regulile și condițiile de imigrare;*

- *adoptarea de reguli minimale ce definesc infracțiunile și sancțiunile pentru un anumit număr de crime transfrontaliere (terrorism, trafic de droguri și arme, spălare de bani, exploatare sexuală a femeilor, criminalitate informatică etc.), ce vor fi decise de Parlamentul European și Consiliul de Miniștri cu majoritate calificată;*

- *garanții ce protejează statele care estimează că sistemul lor juridic va fi pus în discuție;*

- *Tratatul de la Lisabona recunoaște existența Oficiului european de poliție (Europol), care poate să sprijine acțiunea polițiilor naționale în colectarea și analiza informațiilor. Acest serviciu de poliție europeană poate, de asemenea, să coordoneze, să organizeze și chiar să realizeze anchete și operații întrunită cu echipele de poliție naționale.*

De asemenea, Tratatul de la Lisabona a consolidat fundamentele unei Europe a dreptății. În acest sens, aportul Tratatului s-a materializat în *crearea cadrului unei cooperări crescute la nivel judiciar în materie civilă și penală, prin principiul „recunoașterii mutuale”* (fiecare sistem juridic recunoaște ca valabile și aplicabile deciziile adoptate de sistemele juridice din celelalte state membre). Aceste noi măsuri privesc: cooperarea în materie de obținere a probelor; accesul efectiv la justiție; cooperarea între autoritățile judiciare ale statelor membre în cadrul urmăririlor penale și executării deciziilor; stabilirea de reguli și proceduri pentru asigurarea recunoașterii, în ansamblul Uniunii Europene, a oricăror forme de judecată și de decizii judiciare.

Tratatul de la Lisabona deschide posibilitatea de creare a unui Parchet European. El va avea competență în cercetarea, urmărirea și trimiterea în judecată a autorilor de infracțiuni, chiar dacă acestea sunt limitate la cele ce aduc atingere intereselor financiare ale UE. Consiliul European va putea totuși să extindă competența Parchetului European în lupta contra infracțiunilor grave ce au o dimensiune transnațională (ca terorismul, reținerile și tratamentele ale ființelor umane, traficul de droguri etc.), printr-o decizie luată cu unanimitate.

Un alt obiectiv al Tratatului de la Lisabona este realizarea unei **politici de apărare comună europeană**. În acest sens, acest tratat cuprinde prevederi importante în materie de „politică de securitate și apărare comună”, ce constituie un pas esențial în dezvoltarea unei apărări europene. Printre contribuțiile aduse în acest domeniu se află:

▪ **introducerea unei „clauze de apărare mutuală”**. Dacă unul dintre statele membre ale Uniunii Europene face obiectul unei agresiuni, celelalte sunt obligate să îi ofere ajutor și asistență prin toate mijloacele de care dispun;

▪ **introducerea unei „clauze de solidaritate”**. Ea invită Uniunea și fiecare stat al său să fie solidar cu statul membru afectat de o catastrofă de origine umană ori naturală sau printr-un atac terorist;

▪ **extinderea posibilităților de acțiune ale Uniunii în lupta împotriva terorismului, misiunilor de prevenire a conflictelor, misiunilor de stabilizare post-conflict**;

▪ **introducerea „cooperării structurate permanente”**, deschisă statelor care se vor angaja să participe la principalele programe europene de echipamente militare și să furnizeze unități de luptă disponibile imediat pentru Uniunea Europeană. Astfel, aceste state vor fi în măsură să îndeplinească misiuni militare mai exigente în contul Uniunii Europene, în special pentru a răspunde cererilor Națiunilor Unite.

Consacrarea existenței Agenției Europene de Apărare, în perspectiva dezvoltării unei reale politici europene a armamentului și coordonării efortului de echipament al diferitelor armate naționale, constituie o inovație importantă – Tratatul de la Lisabona își extinde câmpul de activitate la chestiuni industriale și comerciale în domeniul armamentului.

### Capitolul 3 POLITICA DE SECURITATE ȘI APĂRARE COMUNĂ ÎN LUMINA TRATATULUI DE LA LISABONA

#### 3.1. Coordonate ale evoluției Politicii de Securitate și Apărare Comune

Indiferent asupra cărei perioade din istoria Uniunii Europene ne-am concentra, inclusiv asupra celei actuale, aceasta se manifestă ca un organism în continuă evoluție, ai cărui arhitecți se află într-un proces de căutare a celei mai potrivite forme de existență și funcționare optimă a sa. Fără a nega existența unor provocări în toate ariile de activitate ale UE, în toate domeniile abordate de aceasta și în toate dimensiunile ei, sectorul securității și apărării este fără doar și poate unul dintre cele mai complexe și unul în care provocările integrării sunt dintre cele mai mari și mai solicitante atât pentru statele membre, cât și pentru instituțiile comunitare per ansamblu.

Cristalizarea și dezvoltarea PSAC a constituit un proces de lungă durată, fiind determinat, în primul rând, de evoluțiile care au avut loc în mediul internațional de securitate și de schimbările pe arena politicii internaționale. Modificările în domeniul securității și apărării s-au manifestat ca răspunsuri ale UE la mutațiile apărute în aceste arii, ceea ce face ca **dezvoltarea PSAC să fie un proces reactiv și nu unul proactiv**, unul concentrat asupra rectificării neajunsurilor din trecut și orientat către viitor. Pentru a ilustra această caracteristică a dimensiunii de securitate și apărare a UE, vom urmări principalele momente ale dezvoltării ei de-a lungul timpului.

Prima dintre încercările de a pune bazele unei apărări la nivel european datează din 1950, când premierul francez, René Pleven, a propus crearea unei armate europene supranaționale în cadrul unei Comunități Europene de Apărare. Deși în urma

propunerii a fost semnat un tratat (1952), acesta nu a devenit niciodată realitate deoarece a întâlnit chiar refuzul Adunării Generale a țării de care fusese avansată – Franța. Totuși, în lumina faptelor analizate de noi în cadrul acestui studiu, această tentativă este elocventă pentru caracterul reactiv al emergenței, dezvoltării și reformării sectorului de securitate și apărare la nivelul UE. Este vorba despre contextul internațional în care ea a luat naștere – războiul coreean (1950-1953) și curtea Germaniei de Vest pentru aderarea la NATO. Războiul dintre Coreea de Sud și Coreea de Nord, unde partea de sud fusese sprijinită de ONU, era considerat o victorie pentru conceptul de securitate colectivă, demonstrându-i eficiența în a descuraja intențiile agresive<sup>7</sup>. În plus, în aceeași perioadă, la nivelul NATO, se făceau eforturi pentru a integra Germania de Vest. Aceasta deoarece, fără participarea ei, NATO nu ar fi putut desfășura suficiente forțe convenționale pentru a contracara și pentru a se apăra împotriva forțelor sovietice<sup>8</sup>, considerate la acea dată principala amenințare la adresa securității statelor membre ale Alianței Nord-Atlantice. În același timp, dată fiind experiența celui de-al Doilea Război Mondial, la nivelul statelor europene, perspectiva reînarmării Germaniei stârnea temeri de securitate justificabile. Germania Federală a devenit stat membru al NATO în 1955, având dreptul de a se înarma, dar nu a fost creat un stat major propriu, forțele armate ale acesteia fiind subordonate direct SACEUR, ceea ce nu permitea Germaniei să utilizeze unilateral armata sa. Propunerea creării unei armate europene supranaționale mergea pe același tipar – includerea potențialului militar german într-o structură armată supranațională care să permită eventuala contracarare a

---

<sup>7</sup> Text of the Plevan Plan, Excerpt from the Address to National Assembly, 24 October 1950, <http://www.fransamaltongvongesusau.com/documents/dl2/h6/2.6.1.pdf>.

<sup>8</sup> Celeste A. WALLANDER, *Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War* în International Organization, nr. 54/2000, pp. 705-735.

amenințării sovietice. Eșecul *Planului Plevan* se explică atât prin teama statelor europene, în special a Franței și a Belgiei, față de remilitarizarea Germaniei, cât și prin aceea că o Comunitate Europeană a Apărării amenința chiar suveranitatea statelor membre. Acest ultim argument îl vom regăsi constant în evoluția Politicii de Securitate și Apărare Comune.

O altă inițiativă notabilă în domeniul securității și apărării europene s-a concretizat, aproximativ în aceeași perioadă de timp, sub forma *Uniunii Europei Occidentale (UEO)*, instituită prin Tratatul de la Bruxelles în 1948, ce prevedea un mecanism de sprijin mutual în cazul unei agresiuni armate asupra statelor membre. UEO a jucat un rol deosebit de important în dezvoltarea a ceea ce astăzi cunoaștem sub numele de Politica de Securitate și Apărare Comună, fiind cadrul în care UE a derulat primele misiuni de tip Petersberg. Ulterior, prin Tratatul de la Nisa (2002), structuri din UEO au fost integrate în UE, iar cel mai recent tratat, cel de la Lisabona (2009), menționează faptul că principala misiune a UEO – apărarea colectivă – este sarcina Organizației Nord-Atlantice<sup>9</sup>.

Totuși, preocupările europenilor pentru dezvoltarea unei structuri de securitate și apărare în interiorul comunității europene nu a încetat niciodată, deși, după cum am menționat anterior, aceștia au trebuit să facă față multor obstacole, majoritatea izvorâte din dificultatea de a integra un domeniu strâns legat de conceptul de suveranitate și de un instrument foarte eficient de urmărire a intereselor naționale. Securitatea a fost și rămâne definită, la nivelul statelor europene în termeni naționali. Mai mult, rolul jucat de NATO în acest domeniu are o influență foarte mare asupra ritmului de evoluție a PSAC. Aceasta deoarece, deși Organizația Nord-Atlantică a susținut crearea unei identități de securitate și apărare la nivelul UE, statele membre ale Uniunii sunt, în mare parte, și state membre

---

<sup>9</sup> Teodor FRUNZETI, *Geostrategie*, Editura Centrului Tehnic-Editorial al Armatei, București, 2009.

ale NATO, iar Alianța, prin experiența și componența sa, poate reprezenta o garanție de securitate mai mare decât cea oferită de UE.

Astfel, deși dezvoltarea unui mecanism de cooperare în domeniul securității și apărării a constituit o preocupare constantă în elaborarea tratatelor care stăteau la baza comunităților europene, germenele acestui mecanism apare odată cu Tratatul de la Maastricht (1992), respectiv Tratatul de la Amsterdam (1997). Astfel prin Tratatul de la Maastricht, a luat naștere cel de-al doilea pilon al arhitecturii europene – Politica Externă și Securitate Comună (PESC), care includea și „eventuala creare a unei politici comune de apărare, ceea ce în timp ar putea duce la formarea apărării comune”<sup>10</sup>. De asemenea, UEO devenea parte integrantă în dezvoltarea Uniunii, în elaborarea și implementarea deciziilor și acțiunilor cu implicații în apărare<sup>11</sup>. Totodată, notabil este și faptul că 1992 reprezintă și anul în care au fost stabilite și misiunile pe care UEO le putea îndeplini, misiuni cunoscute sub numele de Petersberg<sup>12</sup>. Din punctul de vedere al mediului internațional de securitate, perioada în care a fost elaborat și adoptat Tratatul de la Maastricht coincide cu perioada imediat următoare imploziei URSS-ului și căderii comunismului în Europa de Est, dar și cu cea în care cele două Germanii se reunificau. Toate acestea impuneau necesitatea reconsiderării locului comunității europene pe plan internațional, dar și pe cea a asumării unor sarcini în ceea ce privește securitatea și apărarea. Demersul început prin Tratatul de la Maastricht a fost continuat prin cel

---

<sup>10</sup> Treaty on European Union, Official Journal C 191, 29 July 1992, p. 3, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.

<sup>11</sup> Ibidem, Article J.4., aliniatul 2, p. 55, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.

<sup>12</sup> Vezi: Petre DUȚU, Mihai Ștefan DINU, *Politica Europeană de Securitate și Apărare – cadrul de manifestare și dezvoltare a intereselor de securitate națională*, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2007.

de la Amsterdam, prin care se constituia postul de Înalt Reprezentant al PESC, iar Consiliul European dobânda competențe sporite în ceea ce privește rolul de autoritate ce ghidează măsurile adoptate la nivel european în planul securității și apărării. Mai mult, prin Tratatul de la Amsterdam, Uniunea devine beneficiară a capacităților UE, ceea ce echivala cu faptul că misiunile de tip Petersberg urmau să fie preluate de UE, aceasta consolidându-și astfel dimensiunea de securitate și apărare.

Ulterior elaborării acestui Tratat, au avut loc alte două evenimente, considerate, de regulă, momente-cheie în dezvoltarea dimensiunii de securitate și apărare a UE – Summitul franco-britanic de la Saint Malo (1998) și Consiliul European de la Köln (1999). Notabil și în acest caz este contextul internațional în care au avut loc aceste întâlniri la nivel înalt, care au avut ca rezultat adoptarea unor documente sau poziții oficiale comune. Ne referim la seria de evenimente tragice ce a avut loc în proximitatea imediată a granițelor Uniunii Europene – războaiele ce au dus la destrămarea Republicii Federale a Iugoslaviei, situație în care UE nu a fost capabilă să răspundă adecvat, deși, cumulativ, statele membre aveau mai bine de două milioane de soldați<sup>13</sup>. Apropierea geografică de spațiul UE a zonei în care au avut loc aceste evenimente tragice, precum și amenințările și riscurile de securitate implicate au demonstrat necesitatea ca UE să fie capabilă să-și asume un rol sporit din punctul de vedere al securității și să dețină capacitatea de a acționa în acest sens. Prin urmare, în urma Summitului de la Saint Malo, șefii de stat ai Franței și ai Regatului Unit al Marii Britanii au concluzionat că „UE trebuie să fie capabilă să poată juca un rol complet pe arena internațională”, „să aibă capacitatea de acțiune autonomă,

---

<sup>13</sup> Ettore GRECO, Nicoletta PIROZZI, Stefano SILVESTRI (ed.), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, Istituto Affari Internazionali, Roma, Noiembrie 2010, p. 12.

susținută de forțe militare credibile, mijloace de a decide să le folosească și disponibilitatea de a face acest lucru pentru a răspunde crizei internaționale”<sup>14</sup>. Ulterior, escaladarea crizei din Kosovo a dus la reunirea șefilor de stat și de guvern ai statelor membre ale UE de la Köln, în urma căreia Politica Europeană de Securitate și Apărare a căpătat conturul pe care îl cunoaștem astăzi. Astfel, se stabilesc principalele instituții din lanțul decizional în domeniul securității și apărării (Comitetul Politic și de Securitate, Comitetul Militar, Statul Major Militar, Centrul de Situații, Centrul Satelitar, reuniuni ad-hoc sau regulate ale Consiliului de Afaceri Generale și Relații Externe, Institutul de Studii de Securitate), metode de implementare, precum și faptul că Secretarul General al Consiliului UE devine și Înalțul Reprezentant al PESC<sup>15</sup>. După acest eveniment, europenii au înregistrat o serie de progrese în ce privește dezvoltarea PSAC, progrese din rândul cărora putem enumera stabilirea unor Obiective Globale (2003, 2008, 2010) al căror scop era crearea unui pachet de forțe la care UE putea să recurgă, extinderea misiunilor Petersberg prin Acordurile „Berlin +”, adoptarea Strategiei Europene de Securitate (2003) și revizuirea ei (2008) etc.

Mai mult, această tendință reactivă de evoluție a „brațului armat” al UE – Politica de Securitate și Apărare Comună – s-a menținut până în prezent. Inovațiile Tratatului de la Lisabona (2009) în materie de securitate și apărare sunt un rezultat al faptului că, din acest punct de vedere, UE are nevoie de mai

<sup>14</sup> Franco-British Summit, Joint Declaration on European Defence, Saint-Malo, 4 December 1998, art. 1-2, <http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html>.

<sup>15</sup> Varianta integrală a Deciziilor Consiliului de la Köln, 3-4 Iunie 1999, [http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_en.htm#an3](http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an3). Propunerile referitoare la politica de securitate și apărare sunt menționate în Anexa III a Concluziilor Președinției la Consiliul European de la Cologne, 3-4 Iunie 1999, și pot fi accesate on-line la [http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_en.htm#an3](http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an3).

multă coerență și eficiență în acțiune. Prin urmare, în ceea ce privește securitatea și apărarea europeană, inovațiile Tratatului de Reformă, așa cum mai este cunoscut Tratatul de la Lisabona, au fost gândite tocmai pentru a „umple” aceste lipsuri. Totodată, dincolo de aceste carențe identificate de europeni, eforturile de a reforma PESC/PSAC pot fi justificate și prin permanenta dezbatere asupra necesității unor structuri și organisme ale UE abilitate să acționeze în domeniul securității și apărării din moment ce principalul garant al securității europene rămâne NATO.

### **3.2. Implicații ale elementelor de noutate aduse de Tratatul de la Lisabona în plan instituțional**

După cum am arătat deja, toate Tratatetele care reglementează funcționarea și organizarea UE au fost menite să rezolve anumite probleme pe care statele membre le-au întâmpinat atunci când au acționat sub umbrela comunităților europene sau a UE. Tratatul de la Lisabona nu face excepție de la această tendință. Per ansamblu, *menirea acestuia este de a crea mai multă eficiență și coerență în acțiune* și, unul dintre mijloacele prin care acest lucru a fost realizat este constituit de schimbarea arhitecturii europene pe trei piloni, prin fuziunea primului (Comunitățile Europene) cu cel de-al treilea (Justiție și Afaceri Externe). Pilonul care cuprindea aria de securitate și apărare a rămas însă supus unor reguli și proceduri speciale.

Principalul motiv pentru care fuziunea pilonilor nu a fost realizată în totalitate, ceea ce a făcut ca arhitectura pe trei piloni să fie înlocuită cu una pe doi piloni, rezidă în implicațiile pe care domeniul securității și apărării le are asupra ideii de suveranitate națională și interes național. A include și acest domeniu în cadrul unui unic pilon cu o structură integrată, condusă de Bruxelles, ar fi echivalat cu trecerea responsabilității asupra securității și apărării întregii UE în mâinile autorităților și instituțiilor de la Bruxelles. Or,

securitatea și apărarea rămâne, prin Tratatul de la Lisabona, una dintre atribuțiile și funcțiile esențiale ale statelor membre. În acest sens, considerăm relevant următorul paragraf din textul Tratatului de Reformă: „Competența Uniunii în materie de politică externă și de securitate comună include toate domeniile politicii externe, precum și toate chestiunile referitoare la securitatea Uniunii, inclusiv la *definirea treptată a unei politici de apărare comune care poate conduce la o apărare comună*. Politica externă și de securitate comună face *obiectul aplicării unor norme și proceduri speciale*. Aceasta este definită și pusă în aplicare de Consiliul European și de Consiliu, *hotărând în unanimitate*, cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel. Adoptarea de acte legislative este exclusă”<sup>16</sup>. Astfel, per ansamblu toată PESC, în care este inclusă și PSAC, poate fi privită drept *un domeniu politic a cărui evoluție este ghidată de o ambiție integraționistă, dar care continuă să funcționeze în conformitate cu regulile inter-guvernamentalismului*. Faptul că, în această sferă, deciziile sunt adoptate în **unanimitate** la nivelul Consiliului European și al Consiliului UE indică cu claritate menținerea caracterului inter-guvernamental al PESC/PSAC, iar exprimarea *intenției, dorinței* de a defini treptat o politică de apărare comună care să ducă finalmente la o apărare comună relevă ambiția integraționistă în acest domeniu. Practic, din acest punct de vedere, UE va rămâne în continuare o sumă de voci, acționând întrunit atunci când interesele naționale ale statelor membre vor coincide.

---

<sup>16</sup> Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de Instituire a Comunității Europene, semnat la Lisabona, 13 decembrie 2007, Capitolul 2 – Dispoziții Speciale privind Politică Externă și de Securitate Comună, Secțiunea 1 – Dispoziții Comune, art. 27, p. 25, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:RO:PDF>.

De asemenea, în linii mari, cadrul instituțional aferent PSAC rămâne același, beneficiind, cu mici excepții de câteva îmbunătățiri pe care le vom detalia în cele ce urmează. În ceea ce privește elementele constante, putem remarca faptul că liniile directoare sunt în continuare trasate la nivelul Consiliului European, deciziile de pornire a unei acțiuni care să implice mobilizarea capacităților civile și militare sunt adoptate, ca și până acum, tot de către Consiliul UE. De asemenea, Comitetul Politic și de Securitate (CPS) își păstrează rolul-cheie, la nivel politico-strategic, în toate aspectele care privesc PSAC. Comitetul Militar al UE (EUMC), Statul Major Militar al UE (EUMS), Capacitatea Civilă de Planificare și Conducere (CPCC), Centrul pentru Situații de Urgență (SITCEN), Centrul Satelitar (SATCEN), Comitetul pentru Aspecte Civile în Managementul Crizelor (CIVCOM) sunt instituții care continuă să joace un rol deosebit de important în materie de PSAC.

Totuși, documentul conține o serie de inovații ale căror implicații nu le putem ignora. *De asemenea, trebuie remarcat că principalele elemente de noutate în domeniul securității și apărării se referă cu precădere la reprezentarea externă a UE, la coerența și eficiența acțiunii Uniunii pe plan internațional. Relevanța acestui fapt pentru evoluția PSAC este evidentă din mai multe puncte de vedere*. În primul rând, PSAC continuă să rămână parte integrantă a PESC, ceea ce înseamnă că un plus de coerență în domeniul politic de ansamblu va avea repercusiuni asupra acțiunilor și măsurilor întreprinse sub egida PSAC. În al doilea rând, nu trebuie să omitem că plus-valoarea adusă de PSAC pe arena internațională rezidă nu atât în capacitatea de intervenție militară (a cărei existență nu poate fi contestată dar este surclasată în mod evident de capacitatea și capacitățile NATO), cât în dimensiunea civilă a gestionării crizelor și conflictelor internaționale. Astfel, dintr-un total de 25 de operațiuni derulate până în prezent sub egida PSAC, 8 sunt operațiuni militare (inclusiv cea mai recentă misiune

aprobată în aprilie 2011 de către Consiliu – EUFOR Lybia<sup>17</sup>) și 17 civile, la care se adaugă o operațiune mixtă în Sudan-Darfur (2005-2006)<sup>18</sup>. Prin urmare, Tratatul de la Lisabona creează un cadru care să favorizeze creșterea coerenței, eficacității și vizibilității UE pe arena internațională. Procedura de luare a deciziilor devine mai rapidă și beneficiază de viziunea comună a unor instituții nou create tocmai în acest scop. Printre acestea se numără funcțiile de **Președinte al Consiliului European**, de **Înalt Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate** și noua agenție cunoscută sub numele de **Serviciul European pentru Acțiune Externă**.

### 3.2.1. Președintele Consiliului European

Consiliul European joacă un rol cheie în procesul decizional în PSAC, fiind organismul care trasează liniile directoare și strategiile comune. Până la Tratatul de la Lisabona, Consiliul European avea un caracter informal, șefii de state și de guverne întâlneau-se de patru ori pe an. După intrarea în vigoare a Tratatului de Reformă, acest organism are un caracter formal. Practic, această schimbare are un impact mic în funcționarea PSAC, dat fiind că instituția își păstrează, în linii mari, atribuțiile de dinainte de Lisabona. În plan simbolic, însă, caracterul formal al Consiliului European poate constitui un plus în crearea caracterului integraționist al PESC/PSAC. Astfel, șefii de state și de guverne nu se mai întâlnesc în cadrul unui organism care, din punct de vedere legislativ, era exterior structurilor supranaționale ale UE, ci în cadrul unei instituții-parte a construcției europene.

<sup>17</sup> Council Decision 2011/210/CFSP of 1 April 2011 on a European Union military operation in support of humanitarian assistance operations in response to the crisis situation in Libya (EUFOR Libya), Official Journal of the European Union, 5 aprilie 2011, pp. 17-20, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:089:0017:0020:en:PDF>.

<sup>18</sup> Overview of the missions and operations of the European Union, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/mapEN052011.pdf>.

În plus, odată cu Tratatul de Reformă, apar și schimbări în modul de funcționare a Consiliului European. Conducerea acestuia nu mai este asigurată de către unul dintre șefii de state sau de guverne (prin rotație o dată la 6 luni), ci printr-un președinte al Consiliului European, care nu are dreptul de a îndeplini și atribuții la nivel național. Practic, prin crearea acestei funcții, se stabilește o persoană care se va concentra doar asupra aspectelor europene. Menirea Președintelui Consiliului European este una dublă: pe de o parte, acesta trebuie să asigure conducerea Consiliului European (aducând, desigur, un plus de coerență și de eficiență – atingerea consensului între membrii Consiliului European ar putea fi accelerată, iar existența unei singure persoane care să îndeplinească acest rol va asigura continuitate pe o perioadă mai mare de timp, dat fiind că mandatul lui este de doi ani jumătate, cu posibilitatea prelungirii lui o singură dată); pe de altă parte, acesta reprezintă UE pe plan extern în materie de PESC, fără a afecta în vreun fel activitatea și rolul Înaltului Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate<sup>19</sup>.

În opinia noastră, existența unei persoane care să ocupe funcția de Președinte al Consiliului European și al uneia care să îndeplinească atribuțiile impuse de postul de Înalt Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate pot da un răspuns vestitei întrebări a lui Henry Kissinger – „Dacă aș vrea să vorbesc cu Europa, pe cine sun?”. Dacă substratul întrebării constă în lipsa de coeziune la nivelul construcției europene, al lipsei unei unice voci pe arena internațională, putem constata că astfel, prin cele două funcții nou create, UE capătă o voce care să poată vorbi în numele întregii organizații.

<sup>19</sup> Pentru detalii privind rolul Președintelui Consiliului European, vezi European Council Decision of 1 December 2009 adopting its Rules of Procedure (2009/882/EU), Official Journal of the European Union, 2 December 2009, pp. 51-55, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0051:0055:EN:PDF>.

Totodată, în ceea ce privește schimbările intervenite la nivelul Consiliului European, există opinii<sup>20</sup> care susțin că poate exista și un revers al medaliei, adică o serie de dezavantaje în ce privește funcționarea și implementarea PSAC. Acestea se referă la ponderea cuvântului Președintelui Consiliului European față de cel al șefilor de stat și de guverne ale statelor membre, precum și la posibilitatea ca o funcție suplimentară să îngreuneze procesul decizional în materie de PESC/PSAC, care necesită oricum o perioadă de timp consistentă și implică un număr substanțial de instituții. Totuși, în opinia noastră, existența unei persoane la nivelul Consiliului European care ocupă o funcție de nivel european, nefiind supusă și necesității de a gestiona aspecte de securitate de nivel național, poate constitui un avantaj în sporirea coerenței și eficienței acțiunii UE pe plan internațional.

Din 1 decembrie 2009, funcția de Președinte al Consiliului European este ocupată de belgianul Herman van Rompuy.

### 3.2.2. Înalțul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate

Înalțul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate (ÎRAEPS) este o altă funcție nou înființată prin care Tratatul de la Lisabona creează un cadru pentru creșterea coerenței și eficienței în planul securității și apărării. Până la intrarea în vigoare a acestui tratat, marea parte a funcțiilor ÎRAEPS erau îndeplinite de Înalțul Reprezentant PESC/Secretarul General al Consiliului UE (funcție ocupată din 1999 de Javier Solana). ÎRAEPS este un post tri-valent, în sensul în care, Catherine Ashton (care îndeplinește astăzi acest rol) are, în fapt, trei funcții: a) prezidează Consiliul pentru

<sup>20</sup> House of the Lords, European Union Committee, 10th Report of Session 2007-2008, *The Treaty of Lisbon: an impact assessment*, volume I: Report, The Stationary Office Limited, London, 2008, pp. 41-42.

Afaceri Externe și contribuie la elaborarea politicii externe și de securitate comună și asigură punerea în aplicare a deciziilor adoptate de Consiliul European și de Consiliul UE; b) reprezintă UE în materie de PESC; c) este vice-președinte al Comisiei Europene. Acest triplu rol al Înalțului reprezentant aduce, pe o parte, un plus de coerență la nivel instituțional în materie de securitate și apărare, funcționând ca element de legătură între Consiliul European, Consiliul UE și Comisie, dar și un plus de flexibilitate, acesta putându-se adresa fie Consiliului European, fie Comisiei.

Totodată, putem aprecia că ***participarea Înalțului Reprezentant atât în structuri care au ca obiect de activitate securitatea externă, cât și în cele axate pe securitatea internă va aduce o contribuție esențială și la o abordare coerentă a celor două dimensiuni ale securității.*** Aceasta cu atât mai mult cu cât, astăzi, securitatea internă și cea externă se află într-o relație de interdependență. Majoritatea riscurilor și amenințărilor sunt de natură transfrontalieră și se potentează reciproc. În acest caz, un exemplu elocvent poate fi constituit de amenințările reprezentate de terorismul internațional, criminalitatea organizată și proliferarea armelor de distrugere în masă. Coroborate, acestea pot crește substanțial nivelul de risc pentru orice entitate, fie ea națională sau supra-națională. Tripla valență a Înalțului Reprezentant poate constitui fundamentul creșterii coerenței abordării UE în acest sens. Mai mult, participarea acestuia deopotrivă în instituții cu profil integraționist (Comisia) și în cele cu profil clar inter-guvernamental (Consiliul UE, Consiliul European) poate fi interpretată și ca un pas în plus făcut către depășirea stadiului inter-guvernamental al PESC/PSAC și evoluția către cel integraționist. Totuși, caracterul inter-guvernamental al PESC/PSAC rămâne unul indiscutabil.

Tratatul de la Lisabona prevede faptul că „deciziile referitoare la politica de securitate și apărare comună (...) se



adoptă de către Consiliul UE, care hotărăște cu unanimitate, la propunerea Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate sau la inițiativa unui stat membru. Înaltul Reprezentant poate propune recurgerea la mijloace naționale, precum și la instrumente ale Uniunii, după caz, împreună cu Comisia” (Articolul 42, paragraful 4)<sup>21</sup>. Paragraful citat este relevant pentru descrierea rolului pe care Înaltul Reprezentant îl are în materie de PSAC, dar și pentru sporirea flexibilității în această arie prin crearea unei funcții tri-valente. De asemenea, merită remarcată și menținerea rolului Consiliului UE în procesul decizional în materie de PSAC. Și Tratatul de la Lisabona prevede faptul că acesta adoptă deciziile cu unanimitate, dar, introduce și o nouă mențiune care poate duce la creșterea flexibilității acestui for. Prevederea se referă la faptul că deciziile Consiliului UE în acest domeniu vor fi luate în continuare prin unanimitate, dar reprezentanții statelor membre se pot abține de la vot, justificându-și opțiunea printr-o scrisoare oficială. În acest caz, respectivul stat membru nu are obligația să își asume și să aplice decizia adoptată la nivelul Consiliului UE, dar nici nu va împiedica Uniunea, ca întreg, să aplice decizia (vezi articolul 31, paragrafele 1-2)<sup>22</sup>.

### 3.2.3. Serviciul European de Acțiune Externă

Scopul creării unui asemenea serviciu la nivel european este, conform Tratatului de la Lisabona, susținerea Înaltului Reprezentant al UE în acțiunea externă<sup>23</sup>. De asemenea,

---

<sup>21</sup> Uniunea Europeană, Versiunea Consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene. Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, Martie 2010, p. 39.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 33.

<sup>23</sup> Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de Instituire a Comunității Europene, semnat la Lisabona, 13 decembrie 2007, Capitolul 2 – Dispoziții Speciale privind

Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE) lucrează în colaborare cu serviciile diplomatice ale statelor membre și este format din funcționarii serviciilor competente din Secretariatul General al Consiliului UE și ale Comisiei, precum și din personalul detașat al serviciilor diplomatice naționale.

SEAE este, conform documentului de înființare, un corp autonom al Uniunii, aflat sub autoritatea Înaltului Reprezentant, care funcționează independent de Secretariatul General al Consiliului și de Comisie<sup>24</sup>, dar cooperează cu ele și cu serviciile diplomatice ale statelor membre pentru a oferi consistență acțiunilor externe ale Uniunii între diferitele arii de acțiune externă, pe de o parte, și între aceste arii și alte politici europene (articolul 3, paragraful 1/ Decizia Consiliului UE 111665/10), pe de altă parte. De asemenea, crearea SEAE are un impact major și asupra PSAC, din moment ce prima misiune menționată este „să susțină Înaltul Reprezentant (...) în îndeplinirea mandatului său de a conduce PESC și PSAC, să contribuie la propunerile pentru dezvoltarea acestei politici, pe care trebuie să o implementeze conform mandatului obținut de la Consiliul UE, și să asigure consistența acțiunii externe a UE” (articolul 2, paragraful 1/Decizia Consiliului UE 111665/10). În plus, acest serviciu va asista Înaltul Reprezentant în toate cele trei valențe ale funcției sale.

Totodată, crearea SEAE implică și modificări în structura instituțională aferentă PSAC, deoarece include o serie de agenții PSAC, și de structuri de management al crizelor. Astfel, din cadrul Unității Politice a Consiliului UE au fost transferate următoarele instituții: Departamentul de Management al

---

Politica Externă și de Securitate Comună, Secțiunea 1 – Dispoziții Comune, art. 31, p. 27.

<sup>24</sup> Council of the European Union, Legislative acts and other instruments, Council Decision establishing the organizational and functioning of the European External Action Service, Brussels, 20 July, 111665/10, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11665-re01.en10.pdf>.

Crizelor și Planificare, Capacitatea civilă de planificare și conducere, Statul Major Militar al UE și Centrul pentru Situații al UE<sup>25</sup>. Tot din cadrul Consiliului UE au fost transferate entitățile aflate sub autoritatea directă a Directorului General, Directoratul pentru America și ONU, cel pentru Balcanii de Vest, Europa de Est și Asia Centrală, pentru Afaceri Parlamentare în materie de PESC, Birourile de legătură de la New York și Geneva, persoanele din Secretariatul General al Consiliului UE detașate la Reprezentanții Speciali ai UE și la misiunile PSAC.

Totodată, și din Comisie sunt transferate o serie de structuri, dintre care putem numi Directoratul General pentru Relații Externe, Platforma pentru crize și coordonare politică în PESC, Relații Multilaterale și Drepturile Omului, Directoratul pentru Coordonare în Politica Europeană de Vecinătate și alte directorate specializate pe zone geografice (America de Nord, Asia de Est etc.)<sup>26</sup>. În plus, au fost create și o serie de structuri proprii menite să asigure funcționalitatea acestui serviciu. De asemenea, trebuie menționat și faptul că SEAE funcționează și cu ajutorul contribuției serviciilor diplomatice din statele membre.

Crearea SEAE comportă două implicații majore în materie de PSAC. Pe de o parte, structura organizațională și procedura de luare a deciziilor în materie de PESC și, implicit, PSAC se modifică odată cu apariția acestui serviciu. Pe de altă parte, SEAE, împreună cu noua funcție de Înalt Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, poate crea cadrul în care UE să dezvolte un plus de unitate și coerență strategică. Astfel, incluzând oficiali UE din mai multe arii de

---

<sup>25</sup> Cu excepția Autorității de Acreditare a Securității, care rămâne sub autoritatea Secretariatului General al Consiliului UE.

<sup>26</sup> Lista completă a instituțiilor transferate către SEAE este disponibilă în Anexa Deciziei Consiliului UE 111665/10, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11665-re01.en10.pdf>.

activitate (atât din Consiliul UE, cât și din Comisie) și diplomați ai statelor membre, beneficiind de un lanț de comandă propriu și întrunit și având controlul asupra instrumentelor de asistență financiară, politică și tehnică, SEAE contribuie, cel puțin la nivel teoretic, la crearea unui cadru adecvat de acțiune externă coordonată, inclusiv în materie de PSAC, precum și la gestionarea unor situații de criză și urgență la nivel intern și extern.

Există, de asemenea, posibilitatea ca adăugarea unui organism structurii instituționale deja complexe în materie de PESC/PSAC să sporească riscul ca eficiența și rapiditatea reacției la evenimente de securitate să nu atingă nivelul necesar. Totuși, în opinia noastră, caracterul complex al serviciului, precum și faptul că se află sub autoritatea Înaltului Reprezentant reprezintă un câștig din punct de vedere politic. Aceasta deoarece pune la dispoziția Înaltului Reprezentant toate instrumentele necesare implementării deciziilor și măsurilor care țin de PSAC în cel mai scurt timp posibil și în cunoștință de cauză, dat fiind că acesta beneficiază de structuri de comandă, de intelligence, de analiză și planificare strategică, de asistență juridică, financiară, politică, tehnică etc. (vezi Anexele nr. 1-3). Astfel, SEAS se conturează drept un organism complex, aflat sub conducerea unui consiliu director, alcătuit din Înaltul Reprezentant, asistat de un vice-președinte care, la rândul-i, este asistat de alți doi vice-președinți însărcinați cu gestionarea afacerilor politice și inter-instituționale. Totodată, din acest Consiliu director face parte și un Director General pentru Buget și Probleme Administrative (vezi Anexa nr. 1). Mai departe, SEAS este alcătuit din cinci directorate generale specializate geografic (Orientul Mijlociu și Sud-Estul Mediteranei; Vecinătatea Estică și Rusia; Africa; America; Asia), un directorat specializat pe probleme tematice și globale și o serie de departamente orizontale (departamentul juridic,

planificare strategică, relații inter-instituționale, coerența acțiunilor externe etc.) (vezi Anexa nr. 2).

Consiliului director i se subordonează o serie de structuri care alcătuiesc Consiliul de Politici, din care fac parte următoarele structuri: Directorul Planificării Strategice, Directorul Comitetului Politic și de Securitate, SITCEN, EUMC (vezi Anexa nr. 1).

Lanțul operațional de comandă pornește de la Înalțul Reprezentant către Reprezentanții Speciali ai UE, pe de o parte, și de la acesta și EUMC către Statul Major al UE și către Capacitatea Civilă de Planificare și Conducere, pe de altă parte. Acestea coordonează activități de management al crizelor și de răspuns la crize (vezi Anexa nr. 3). Prin urmare, prin SEAE se consolidează cooperarea civil-militară în gestionarea crizelor deoarece experții în planificare civilă și militară vor conlucra în cadrul unei unice structuri, ceea ce facilitează și sporește viteza cu care se pot realiza schimburi de informații sau acțiuni comune civil-militare, atunci când situația o va impune. Mai mult, integrarea civil-militară a planificării strategice răspunde și uneia dintre cerințele Raportului asupra Implementării Strategiei Europene de Securitate – „abilitatea noastră de a combina expertiza civilă și cea militară de la concepția unei misiuni, trecând prin faza de planificare, la cea de implementare a ei trebuie să fie consolidată”<sup>27</sup>.

Practic, SEAE se conturează ca un organism care răspunde complexității abordării securității la nivel european, dar și caracteristicilor generale ale mediului de securitate actual. Astfel, acesta abordează deopotrivă dimensiunea militară și cea non-militară a securității, cea internă și externă, cea națională și transfrontalieră. Așezarea SEAE sub autoritatea

---

<sup>27</sup> Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing security in a changing world, Brussels, 11 December 2008, S407/02, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf).

Înalțului Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate constituie un alt element menit să ducă la creșterea nivelului de coerență la nivel politic. SEAE are potențialul de a realiza o abordare comprehensivă a crizelor, dar și de a dezvolta, în viitor, noi sinergii în materie de securitate și apărare.

De asemenea, utilitatea serviciului va putea fi demonstrată și în situațiile în care Politica Europeană de Vecinătate și Politica de Extindere abordează aceleași zone ca și operațiunile derulate sub PESC/PSAC, acestea suprapunându-se. Prin SEAE, așa cum a fost el gândit și așezat sub coordonarea Înalțului Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, eforturile de a crea stabilitate pe continentul european vor fi mai concertate și se va micșora riscul risipirii resurselor. Aceasta deoarece SEAE include sub aceeași „umbrelă” Reprezentanții Speciali, Direcțiile Generale specializate pe regiuni geografice, precum și misiunile civile sau militare derulate sub PESC/PSAC.

Un exemplu elocvent în acest caz poate fi constituit de regiunea Balcanilor de Vest, unde reprezentarea Uniunii este extrem de complexă. Numai în Kosovo, după finalizarea conflictului cu Serbia, UE este prezentă sub un număr considerabil de instituții și misiuni. *EULEX* (EU Rule of Law Mission in Kosovo), misiune civilă derulată în cadrul Politicii de Securitate și Apărare Comune, cu un mandat până în 2012, este menită să susțină autoritățile kosovare în domeniul statului de drept, în special în ce privește justiția, poliția și vămile. De asemenea, *Reprezentantul Special al UE în Kosovo* reprezintă o autoritate prin care Uniunea oferă sprijin procesul politic, coordonează întreaga sa prezentă în Kosovo și contribuie la dezvoltarea și consolidarea respectului pentru drepturile omului. În plus, *Biroul de Legătură al Comisiei Europene la Priștina* este autoritatea care gestionează instrumentele UE în ce privește extinderea, în special Acordul de Stabilizare și

Asociere, ghidează autoritățile kosovare în domeniul reformelor etc. Putem aprecia, prin urmare, că Uniunea și-a construit un aparat instituțional complex pentru a susține și ghida Kosovo pe calea democratizării și a integrării euro-atlantice<sup>28</sup>.

Trebuie să avem în vedere, de asemenea, că SEAE a devenit operațional abia pe 1 decembrie 2010, fiind rezultatul unor negocieri îndelungate la nivelul instituțiilor europene și la cel al statelor membre. Aceasta din cauză că SEAE este alcătuit, după cum am arătat deja, dincolo de o serie de instituții cu caracter administrativ, din părți care făcuseră parte din Consiliul UE, din Comisie și din alte organisme și agenții care funcționau la nivelul statelor membre. Potențialul acestui organism rezidă tocmai în aceea că aduce laolaltă specialiști și persoane oficiale din statele membre și din alte instituții ale UE, în faptul că poate funcționa ca punte de legătură între instituții de natură supra-națională și cele de tip inter-guvernamental sau național.

Totuși, și în acest caz există un revers al medaliei, revers care este deja vizibil în atitudinea pe care statele membre o au față de acest serviciu. Ne referim tocmai la caracteristica acestuia de a realiza legături între instituții naționale, supra-naționale și inter-guvernamentale. Acest lucru poate fi considerat de către statele cu o putere relativă mai mică un avantaj, constituindu-se într-un instrument prin care își pot urmări și promova interesele la nivelul UE, în special, dar și la nivel regional sau internațional. Pe de altă parte însă, aceeași caracteristică poate fi, în viziunea statelor cu o putere relativă mai mare, un dezavantaj, o limitare a libertății lor de acțiune pe arena internațională.

Existența acestui revers al medaliei a fost dovedită recent, în timpul dezbaterilor asupra amploarei rolului pe care SEAE îl

va juca în materie de securitate și apărare. Astfel, la nivelul Belgiei, Olandei, Luxemburgului și Austriei au fost exprimate opinii conform cărora SEAE ar trebui să se concentreze mai mult asupra cooperării în domeniul intelligence-ului și al opiniilor politice și să favorizeze mai mult cooperarea în teren între organismele UE și cele ale statelor membre. De asemenea, acestea au propus și un rol sporit al SEAE în aspecte consulare, cum ar fi evacuarea cetățenilor europeni din state care traversează o situație de criză. Ca răspuns la această solicitare a Țărilor Beneluxului și a Austriei, reprezentantul Marii Britanii a susținut că SEAE ar trebui să se concentreze mai mult asupra relațiilor cu marile puteri și cu statele din vecinătate<sup>29</sup>. Practic, spre deosebire de statele mai sus menționate, britanici consideră că SEAE ar trebui să aibă mult mai puține competențe. Mai mult, de remarcat este și faptul că SEAE a început să funcționeze formal în perioada în care Belgia, unul dintre promotorii unui SEAE activ, cu un rol sporit în domeniul PESC/PSAC, a deținut președinția Consiliului UE (iulie-decembrie 2010).

Una dintre cele mai mari provocări pentru UE la ora actuală este asigurarea funcționării optime a noilor funcții sau instituții create prin Tratatul de la Lisabona, care au un caracter mixt, hibrid. Este vorba despre Înaltul Reprezentant și SEAE. Insuccesul în a le face să funcționeze astfel încât să aducă o valoare adăugată în materie de PESC/PSAC nu va face decât să sporească caracterul birocratic extrem de complicat al UE, ceea ce va duce, finalmente, la un eșec al Tratatului din 2009 în ceea ce privește scopul său principal – crearea unui cadru în care UE să se afirme mai pregnant, unitar, coerent și eficient în arena internațională. În plus, dezbaterile asupra statutului de putere relevantă al UE pe scena internațională, precum și asupra

---

<sup>28</sup> Gheorghe IORDACHE, Cristina BOGZEANU, *Considerații privind evoluția relațiilor dintre Uniunea Europeană și statele din regiunea vest-balcanică*, în *Impact Strategic*, nr. 1 [38]/2011, pp. 27-36.

---

<sup>29</sup> *EU foreign policy and Libya. Low ambition for the High Representative*, în *The Economist*, 23 May 2011, [http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2011/05/eu\\_foreign\\_policy\\_and\\_libya](http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2011/05/eu_foreign_policy_and_libya).

necesității existenței unei dimensiuni de securitate și apărare la nivel european, vor continua și se vor amplifica, cel mai probabil, în defavoarea prestigiului și credibilității UE ca actor global. De asemenea, va trebui să ținem cont și de modificarea contextului internațional în ceea ce privește aspectele care țin de securitate, având în vedere cele două mari evenimente ce au avut loc de la intrarea în vigoare a Tratatului de Reformă: a) criza economică și financiară care are un impact deloc neglijabil asupra posibilității și disponibilității statelor membre de a investi în apărare; b) evenimentele din nord-estul Africii și din Orientul Mijlociu.

#### 3.2.4. Alte modificări

Dincolo de schimbările explicate mai sus, Tratatul de la Lisabona aduce și alte elemente de noutate în plan instituțional la nivelul PSAC. Astfel, acesta conține și baza legală a funcționării Agenției Europene de Apărare (AEA). Aceasta a fost înființată, printr-o Decizie Comună a Consiliului UE, în iulie 2004<sup>30</sup>, ca agenție interguvernamentală în domeniul dezvoltării capacităților de apărare, a cercetării, achizițiilor și armamentelor, cu scopul de a contribui la dezvoltarea unor resurse militare europene mai flexibile și mai eficiente. Prin articolul 45, Tratatul de Reformă stabilește misiunile AEA pe timpul valabilității sale, incluzând-o în cadrul său legal. Practic, această agenție care funcționa *de facto* de mai bine de șapte ani este introdusă în cadrul Tratatului care reglementează organizarea și funcționarea Uniunii Europene, fără ca aceasta să aducă modificări în modul în care AEA a funcționat până în momentul intrării în vigoare a Tratatului.

<sup>30</sup> Official Journal of the European Union, Council Joint Action of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency, pp. 17-28, [http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/COUNCIL\\_JOINT\\_ACTIO N\\_2004\\_551\\_CFSP.sflb.ashx](http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/COUNCIL_JOINT_ACTIO N_2004_551_CFSP.sflb.ashx).

Un fenomen similar poate fi identificat și în legătură cu misiunile specificate în Tratatul de la Lisabona. Prin comparație cu Tratatul de la Nisa, unde sunt menționate doar operațiunile umanitare și de salvare, operațiunile de menținere a păcii, operațiuni cu forțe combatante în managementul crizelor și operațiuni de impunere a păcii<sup>31</sup>, Tratatul de Reformă menționează o gamă mai largă de misiuni ale Uniunii: „acțiunile comune în materie de dezarmare, misiunile umanitare și de evacuare, misiunile de consiliere și de asistență în probleme militare, misiunile de prevenire a conflictelor și de menținere a păcii, misiunile forțelor de luptă pentru gestionarea crizelor, inclusiv misiunile de restabilire a păcii și operațiile de stabilizare după încetarea conflictelor” (articolul 43, paragraful 1)<sup>32</sup>. De asemenea, în același cadru, este menționată și lupta împotriva terorismului, acțiune care era deja specificată în Strategia Europeană de Securitate din 2003. Această dezvoltare a cadrului legal în Tratatul de la Lisabona nu echivalează cu faptul că el aduce un element de noutate în materie de PSAC, ci că acesta consfințește o practică deja existentă la nivelul UE, armonizând sfera legală cu cea a practicilor curente.

Astfel, fie că vorbim despre simpla schimbare a numelui „brațului armat” al PESC din Politica Europeană de Securitate și Apărare (PESA) în Politica de Securitate și Apărare Comună (PSAC), fie că vorbim despre includerea AEA în cadrul unui Tratat al UE, fie despre creșterea numărului de misiuni de management al crizelor, trebuie să avem în vedere faptul că

<sup>31</sup> Official Journal of the European Communities, Treaty of Nice Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts (2001/C 80/01), articolul 17, paragraful 2, p. 7, [http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C\\_EN.pdf](http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf).

<sup>32</sup> Uniunea Europeană, Versiunea Consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene. Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, Martie 2010, p. 40.

toate acestea au un impact foarte mic asupra organizării și funcționării PSAC *de facto*. Aceste noi prevederi au un alt tip de implicații: în cazul AEA, este vorba despre finalizarea, la nivel legal, a înființării unei noi instituții; în cazul misiunilor de gestionare a crizelor, avem de a face cu includerea în cadrul legal a unor practici deja existente. În ceea ce privește schimbarea denumirii din PESA în PSAC, putem vorbi de o relevanță la nivel simbolic, aceasta putând indica menținerea ambițiilor europene de a crea o apărare comună la nivel european, fără ca aceasta să și însemne că prin Tratatul de la Lisabona ea s-a materializat. Dimpotrivă, așa cum am arătat și în paginile precedente, aria securității și apărării își menține caracterul interguvernamental, statele membre fiind cele care dețin în primul rând responsabilitatea în acest domeniu. În aceeași linie de idei se înscrie și schimbarea frazei „Politica Externă și de Securitate Comună include toate aspectele legate de securitatea Uniunii, inclusiv definirea treptată a unei politici de apărare comună care *ar putea conduce* în viitor la o apărare comună, dacă Consiliul European va decide astfel” (Tratatul de la Nisa, articolul 17, paragraful 1) în „Politica de Securitate și Apărare Comună include definirea treptată a unei politici de apărare comune a Uniunii. Aceasta *va conduce* la o apărare comună după ce Consiliul European hotărăște aceasta în unanimitate” (Tratatul de la Lisabona, articolul 42, paragraful 2). În acest caz, avem de a face cu o simplă schimbare de limbaj, care poate releva menținerea aspirației către o apărare comună la nivel european. Totuși, condițiile rămân aceleași – este necesară aprobarea cu unanimitate de către Consiliul European, ceea ce implică și un consens obținut la nivelul conducerii statelor membre, precum și parcurgerea etapelor necesare la nivel național.

### 3.3. Implicații ale elementelor de noutate aduse de Tratatul de la Lisabona în plan conceptual

Inovațiile realizate prin Tratatul de la Lisabona nu se opresc doar la nivel instituțional. Acesta pune bazele unui set de proceduri menite să contribuie, de asemenea, la creșterea rolului UE în arena internațională, la accelerarea dezvoltării dimensiunii de securitate și apărare a Uniunii, precum și la crearea unui cadru care să favorizeze o acțiune mai coerentă și eficientă în acest sens. Astfel, Tratatul de Reformă prevede unele modalități prin care toate aceste aspirații se pot materializa. Acestea constau în asistența mutuală în caz de agresiune armată, cooperarea structurată permanentă, precum și o clauză de solidaritate.

**Clauza asistenței mutuale** este introdusă prin articolul 42 (7) din Tratatul de la Lisabona, care menționează că „dacă un stat membru este victimă a unei agresiuni armate pe teritoriul lui, celelalte state membre au față de el obligația de a-i furniza ajutor și asistență prin toate mijloacele pe care le dețin, în conformitate cu articolul 51 din Carta Națiunilor Unite. Aceasta nu trebuie să afecteze natura politicii de securitate și apărare a anumitor state membre. Angajamentele și cooperarea în acest domeniu trebuie să țină cont de responsabilitățile asumate în cadrul Organizației Tratatului Atlanticului de Nord, care, pentru acele state care îi sunt membre, rămâne fundamentul apărării lor comune și forul implementării lor”. Totuși, această prevedere nu înseamnă crearea unui sistem de apărare colectivă, asemănător NATO, care să funcționeze conform principiului „un atac împotriva unuia este un atac împotriva tuturor”. Obligația de a furniza asistență cade în mod clar în atribuțiile statelor membre și nu în cea a Uniunii. Mențiunea în cauză are, însă, implicații politice și simbolice, dar nu presupune crearea unui sistem de apărare propriu pentru UE, ci doar sporește gradul de solidaritate între statele membre.

De asemenea, această nouă clauză a avut un impact considerabil, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, asupra construcției instituționale europene în materie de securitate și apărare. Ne referim la Declarația Președinției Consiliului Permanent al Uniunii Europene Occidentale (UEO)<sup>33</sup>, din 31 martie 2010, prin care acesta își face cunoscută decizia de înceta activitatea acestei organizații, ca efect indirect al intrării în vigoare a articolului 42 din Tratatul de Reformă, considerând că astfel, UEO și-a îndeplinit rolul istoric. Conform documentului menționat, procesul de încetare a activităților UEO se va derula conform procedurii și calendarului menționate în Tratatul de la Bruxelles modificat, preconizând că aceasta se va realiza până la finalul lunii iunie 2011.

Tratatul de la Lisabona introduce posibilitatea *cooperării structurate permanente*, care urmărește dezvoltarea capacităților militare ale statelor membre. Aceasta nu trebuie confundată cu procedura cooperării întărite, care exclude problemele având implicații militare sau de apărare. Cooperarea structurată permanentă se înscrie în manifestările conceptului de „Europă cu mai multe viteze” și permite unui anumit grup de state să realizeze un grad crescut de integrare, fiind de presupus că celelalte le vor ajunge din urmă pe măsură ce își vor dezvolta capacitățile necesare. Însă, dincolo de implicațiile pe care le comportă în ceea ce privește libertatea statelor membre de a decide în problemele de securitate, această prevedere urmărește și întărirea capacităților UE de a-și asuma responsabilități în comunitatea internațională, inclusiv de a răspunde cererilor din ce în ce mai frecvente ale Națiunilor

<sup>33</sup> Declarația Președinției Consiliului Permanent al Uniunii Europene Occidentale în numele Înaltelor Părți Contractante la Tratatul de la Bruxelles Modificat – Belgia, Franța, Germania, Grecia, Italia, Luxemburg, Olanda, Portugalia, Spania și Regatul Unit, 31 March 2010, <http://www.weu.int/>.

Unite. De asemenea, de remarcat este faptul că materializarea acestei modalități de cooperare va depinde, în mare măsură, de angajamentul unor state membre ale UE care dețin mijloacele și voința de a o pune în practică. Unul dintre acestea este Marea Britanie, specialiștii fiind de acord că, în lipsa unui angajament complet al acesteia, PSAC va fi dificil de implementat efectiv atât din punct de vedere politic, cât și funcțional<sup>34</sup>.

Scopul cooperării structurate permanente este menționat în articolul 1 din Protocolul nr. 10 al Tratatului de la Lisabona<sup>35</sup>. Pe de o parte, aceasta este menită să intensifice creșterea capacităților de apărare, prin dezvoltarea contribuțiilor naționale și prin participarea la forțele multinaționale, la principalele programe europene de echipare și la activitatea AEA. Pe de altă parte, ea permite statelor participante să dispună de capacitatea de a furniza, până în 2010, fie cu titlu național, fie ca o componentă a grupurilor multinaționale de forțe, unități de luptă pentru misiunile preconizate. Acestea vor fi configurate ca o grupare tactică, cu elemente de susținere, inclusiv în ceea ce privește transportul și logistica, capabile să întreprindă, în termen de 5 până la 30 de zile, misiunile menționate de Tratat și vor putea fi menținute în teatru pentru o perioadă de inițială de 30 de zile, cu posibilitatea prelungirii până la cel puțin 120 de zile.

În plus, cooperarea structurată permanentă, așa cum este prezentată în Tratat, oferă indicii referitoare la anumite probleme, pe care încearcă să le și rezolve. Este vorba, în primul rând despre progresele lente care s-au făcut în materie

<sup>34</sup> \*\*\*, The Treaty of Lisbon: a second look at the institutional innovations. Joint CEPS, Egmont and EPC Study, Bruxelles, September 2010, p. 157.

<sup>35</sup> Uniunea Europeană, Versiunea Consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene. Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, Martie 2010, Protocolul (nr. 10) privind cooperarea structurată permanentă stabilită prin articolul 42 din Tratatul privind Uniunea Europeană, pp. 275-277.

de securitate și apărare la nivel european, fie că vorbim despre înzestrare, creșterea capabilităților, viteză de reacție, coeziune, eficiență etc. Toate acestea sunt cauzate, după cum am mai menționat, de caracterul reactiv al PSAC, precum și faptului că domeniul securității și apărării, la nivel european, rămâne unul puternic marcat de voința și capacitatea statelor membre de a acționa. Este un domeniu în care suveranitatea fiecărui stat membru are o puternică influență. Practic, din acest punct de vedere, fiecare stat membru decide în mod suveran, în concordanță cu interesele sale naționale, dacă este oportun sau nu să se implice într-un proiect sau o acțiune la nivel european. Cooperarea structurată permanentă abordează tocmai această problemă, flexibilizând cadrul în care se pot crea capabilități suplimentare în materie de securitate și apărare. Astfel, statele care pot și vor au posibilitatea de a se angaja într-un efort de creștere a capabilităților militare și/sau civile la nivel european, iar statele care nu pot și/sau nu vor nu pot împiedica acest lucru să se întâmple. În plus, efortul statelor angajate într-o formă de cooperare structurată permanentă nu afectează interesele statelor care au ales să rămână în afara acesteia.

Mai mult, implementarea acestui concept ar putea contribui în mod eficient la atingerea țelurilor propuse în cadrul Obiectivelor globale. Experiența de până acum (Obiectivul Global 2003, Obiectivul Global 2008, Obiectivul Global 2010) a indicat că o abordare a creșterii capabilităților militare și civile care să includă din primele faze toate statele membre a înregistrat anumite succese, dar că prezintă și limite importante, necesitând o coordonare la nivel înalt, ceea ce, în timp, ar putea face ca obiectivele globale stabilite să fie atinse în totalitate.

Totuși, și această creștere a flexibilității, care are avantaje evidente, poate avea un revers, prin potențialul de a antrena efecte negative pentru dezvoltarea dimensiunii europene de securitate și apărare. Pe de o parte, impulsul pe care stabilirea unei forme de cooperare structurată permanentă l-ar putea da

PSAC ar putea fi atenuat de alte state membre care nu își doresc să participe în formula propusă de statele care sunt disponibile de a pune bazele unei astfel de cooperări. Aceasta din cauză că proiectul unei forme de cooperare structurată permanentă are nevoie și de acceptul politic al reprezentanților statelor membre ne-participante. Conform articolului 46 din Tratatul de la Lisabona, statele membre care doresc să participe la cooperarea structurată permanentă trebuie să își anunțe intenția Consiliului UE și Înalțului Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate. În urma acestei notificări, după consultarea Înalțului Reprezentant, Consiliul UE va adopta, cu majoritate calificată, o decizie prin care se stabilește cooperarea structurată permanentă.

Un alt posibil efect nedorit al cooperării structurate permanente ar putea fi accentuarea divizării între statele membre în ce privește securitatea și apărarea europeană. S-ar putea crea astfel un nucleu de state care să funcționeze ca „motor” al întregii PSAC, celelalte rămânând în afara acestuia din motive de ordin politic sau financiar. Prin urmare, din această perspectivă, provocarea UE este stabilirea unui set de criterii prin care statele ce își doresc și pot să participe la cooperarea structurată permanentă să nu fie împiedicate de statele membre care nu pot sau nu au voința politică pentru a face acest lucru, dar care să permită ralierea treptată a cât mai multor state membre, astfel încât să nu se creeze falii prea adânci între acestea.

De asemenea, un alt factor care trebuie luat în considerație atunci când analizăm posibilitățile de materializare a cooperării structurate permanente se referă la implicațiile crizei economice și financiare globale. Aceasta a afectat economiile tuturor statelor membre în grade diferite<sup>36</sup> și,

---

<sup>36</sup> Petre DUȚU, Cristina BOGZEANU, *Provocări actuale pentru securitatea europeană*, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2010, pp. 13-17.



implicit, a determinat redimensionarea bugetelor militare. Astfel, la nivelul NATO, conform studiilor realizate în acest domeniu<sup>37</sup>, bugetele militare au tendința de a scădea, deși există și excepții reprezentate de statele cu economii dezvoltate, care au alocat bugete mai mari pentru apărare. La nivelul UE, această stare a lucrurilor s-ar putea traduce în dificultăți de aplicare a noului concept de cooperare structurată permanentă sau de creare a unui nucleu dur în materie de apărare, alcătuit din state cu economii dezvoltate, ale căror bugete de apărare le permit participarea în astfel de structuri. În acest sens, cel mai mare risc constă în excluderea sau auto-excluderea statelor cu bugete militare mai reduse din astfel de structuri de cooperare permanentă. Mai mult, cercetările asupra impactului crizei economico-financiare apreciază că măsurile de reducere a cheltuielilor publice aplicate de către statele membre UE vor avea consecințe negative pe termen mediu și lung, ceea ce implică faptul că actuala criză va avea efecte de durată asupra eforturilor UE de dezvoltare a capacităților pentru gestionarea crizelor<sup>38</sup>.

În favoarea dezvoltării unui sistem de apărare comună se înscrie și **clauza de solidaritate**, conform căreia statele membre și UE își vor acorda asistență mutuală, la cererea autorităților, în cazul în care un stat membru a căzut victimă unui atac terorist sau unui dezastru natural sau antropic. Și această clauză are implicații asupra securității și apărării, însă se referă la partea de securitate internă, creând astfel o legătură cu implicații operaționale între dimensiunea internă și cea externă a PSAC, între dimensiunea diplomatică și cea de management a

---

<sup>37</sup> Cristian BĂHNĂREANU, *Viitorul apărării și securității internaționale. Bugetele militare în criză?*, în Impact Strategic, nr. 4[37]/2010, decembrie 2010, p. 100.

<sup>38</sup> Ettore GRECO, Nicoletta PIROZZI, Stefano SILVESTRI (ed.), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, Istituto Affari Internazionali, Roma, Noiembrie 2010, p. 20.

situațiilor de criză din cadrul PESC și între diferite instrumente de acțiune aflate la dispoziția UE.

### **3.4. Implicații ale elementelor de noutate aduse de Tratatul de la Lisabona asupra relației UE-NATO**

În ceea ce privește relația dintre UE și NATO, Tratatul de la Lisabona nu aduce modificări notabile. În principiu, relația este guvernată de aceleași reguli stabilite în acordurile încheiate anterior sau în Tratatul asupra organizării și funcționării UE ce au precedat Tratatul de la Lisabona.

Mai mult, prevederile Tratatului referitoare la relația PSAC-NATO vin să întărească ideea că Alianța Nord-Atlantică își menține rolul central în securitatea și apărarea statelor care îi sunt membre. Unul dintre cele mai elocvente paragrafe în acest sens este chiar cel care face referire la clauza asistenței mutuale, care ar putea fi interpretată ca suprapunându-se implicațiilor conceptului de apărare colectivă pe baza căruia funcționează NATO.

Astfel, articolul 42, paragraful 7 din Tratatul de la Lisabona menționează că „angajamentele și cooperarea în acest domeniu sunt conforme cu angajamentele asumate în cadrul Organizației Tratatului Atlanticului de Nord, care **rămâne pentru statele membre ale acestei organizații fundamentul apărării lor colective și cadrul de punere în aplicare a acesteia**”<sup>39</sup>. În plus, ultima parte a paragrafului citat este una nouă, care nu a existat în tratatele anterioare. În acest fel, rolul și importanța NATO pentru statele sale membre, chiar dacă sunt și membre ale UE, este subliniată și re-confirmată.

Totodată, după cum menționat anterior, clauza asistenței mutuale nu se suprapune și nu afectează clauza apărării

---

<sup>39</sup> Uniunea Europeană, Versiunea Consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene. Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, Martie 2010, p. 39.

colective a NATO, deoarece decizia de a acorda această asistență rămâne la latitudinea statelor membre și la cea a Uniunii per ansamblu.

### **3.5. Implementarea Politicii de Securitate și Apărare Comune sub prevederile Tratatului de la Lisabona**

La puțin timp de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (1 decembrie 2009) și stabilirea modului de funcționare și organizare a SEAE, europenii au ocazia să demonstreze eficacitatea noilor reglementări și mecanisme. La începutul anului 2011, atenția comunității internaționale, a mass-media și a specialiștilor din întreaga lume a fost reținută de revoltele populare din Nordul Africii și Orientul Mijlociu, al căror scop declarat a fost schimbarea regimurilor autoritare aflate la conducerea respectivelor state. Tunisia, Egiptul, Libia, Yemen, Bahrein și Siria au fost scena acestor evenimente. Principala cauză a tuturor acestor revolte, cu un impact amplu asupra stării de securitate la nivelul statelor afectate, dar și al regiunilor din care fac parte, rezidă în gestionarea deficienței a afacerilor interne de către regimuri autoritare, opresive, restrictive și a consecințelor acestui management defectuos în planul securității umane.

Situația cea mai gravă, până acum, pare să se fi înregistrat în Libia, unde criza a escaladat treptat până în momentul în care comunitatea internațională a intervenit militar în conflictul intern. UE a luat poziții oficiale față de fiecare dintre aceste evenimente ce marchează destinul statelor din Nordul Africii și Orientul Mijlociu, susținând mișcarea democratică a acestor popoare. În cazul Libiei, contextul a cerut măsuri mai concrete. Mai mult, caracterul complex al crizei libiene se poate mula pe același tip de caracter al mijoacelor pe care UE le are la dispoziție pentru managementul crizelor. În viziune occidentală<sup>40</sup>, încercările colonelului Gaddafi și ale susținătorilor

---

<sup>40</sup> www.stratfor.com

lui de a opri mișcarea dizidentă au dus la amplificarea restricțiilor impuse populației, starea securității umane a libienilor cunoscând o înrăutățire acută, ceea ce a determinat, în cele din urmă, sancțiuni ONU și intervenția militară a unei coaliții conduse de Franța. De asemenea, situația umanitară a devenit una deosebit de gravă – proviziile de medicamente, combustibil și hrană au scăzut considerabil, violențele au determinat apariția unui val de refugiați care au trecut granița cu Tunisia, s-au creat tabere de refugiați care sunt supuse unui risc epidemic substanțial, iar cifra morților depășește 8.000 de persoane.

Prin urmare, în Libia, putem vorbi despre o stare provocată de insecuritate, indiferent din ce punct de vedere privim această situație: insecuritate politică, insecuritate economică, insecuritate alimentară etc. UE deține instrumente pentru a gestiona situațiile de criză din toate aceste aspecte, instrumente a căror utilitate a fost deja demonstrată în misiunile din Balcanii de Vest, din Georgia, din Africa, din Afganistan etc. Ne referim, desigur, la plus-valoarea pe care misiunile civile ale UE o pot aduce în perioada de stabilizare post-conflict. Ceea ce este interesant și util de urmărit în cazul atitudinii UE față de evenimentele din Libia este coordonarea utilizării diferitelor instrumente pe care le are la dispoziție pentru a se implica în gestionarea crizelor în contextul în care, din acest punct de vedere, UE beneficiază acum de aportul Înalțului Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, precum și de cel al SEAE.

Până în momentul redactării acestui studiu, am remarcat ralierea poziției oficiale a UE la cea a ONU și a NATO. Uniunea a suspendat contractele de cooperare în derulare cu Libia și negocierile pentru încheierea unui acord-cadru cu aceasta la 22 februarie 2011. De asemenea, la 28 februarie a fost impus și un embargo asupra armelor în conformitate cu Rezoluția 1970 a Consiliului de Securitate al ONU, precum și o

interdicție a comerțului cu Libia care implica echipamente ce ar putea fi utilizate pentru represiunea internă. La 10 martie, UE a impus sancțiuni suplimentare ce vizau instituții financiare-cheie ale Libiei. După numai o zi, Înalțul Reprezentant și Comisia au prezentat o propunere de parteneriat pentru democrație și prosperitate cu statele sud-mediteraneene. Între 17 și 19 martie, prin Președintele Consiliului European și prin Înalțul Reprezentant, UE și-a declarat intenția de susține măsurile implicate de Rezoluția 1973 a Consiliului de Securitate al ONU și de a o pune în aplicare. Rezoluția 1973 a constituit baza legală pentru intervenția armată a unei coaliții militare în Libia, fiind propusă de Franța, Liban și Marea Britanie. Rezoluția cerea încetarea imediată a focului și autoriza comunitatea internațională de a interzice zborurile în zona aeriană a Libiei.

Totuși, în ceea ce privește eforturile de gestionare a crizei din Libia, trebuie să amintim că, din punct de vedere militar, acestea au fost depuse, inițial, de către o coaliție condusă de Franța, iar, ulterior, misiunile s-au derulat sub egida NATO. UE a stabilit totuși, la 1 aprilie 2011, cadrul juridic care îi va permite să deruleze o operație militară pentru a susține acțiunile de asistență umanitară, dacă ONU o va solicita. Conform declarației oficiale a Consiliului UE, EUFOR Libia va contribui la transportul și evacuarea în siguranță a persoanelor strămutate și va susține, cu capacități specifice, agențiile umanitare<sup>41</sup>. De asemenea, a fost stabilit și comandantul operațiunii, precum și cartierul general operațional – Roma, Italia. În plus, documentul menționează că durata misiunii va fi de cel puțin patru luni, iar bugetul alocat acesteia este de 7,9 milioane euro. În plus, comandantului operațiunii i s-a solicitat să înceapă planificarea operațiunii în cooperare și complementaritate cu

---

<sup>41</sup> Council of the European Union, Council decides on EU military operation in support of humanitarian assistance operations in Libya, Brussels, 1 April 2011, 8589/11, Presse 91, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/esdp/121241.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/121241.pdf).

ONU și NATO, astfel încât UE să poate răspunde cu rapiditate evoluțiilor în plan umanitar și de securitate. Totodată, UE s-a declarat deschisă cooperării și cu state terțe din regiune.

Decizia Consiliului de a crea baza legală pentru EUFOR Libia a fost precedată, cu puțin timp înainte, de numirea de către ÎRAEPS Catherine Ashton a șefilor structurilor de management al crizelor din SEAE: Departamentul de Management al Crizelor și Planificare; Capacitatea civilă de planificare și conducere<sup>42</sup>. Prin urmare, putem remarca faptul că SEAE, ca agenție de coordonare a acțiunii externe a UE, nu a ajuns încă în forma finală, multe din posturile sale fiind încă neocupate. Faptul că dezvoltarea acesteia se petrece concomitent cu derularea unor crize internaționale, care presupun, la un moment dat, și intervenția UE, ar putea afecta eficacitatea acțiunii acesteia în gestionarea unor aspecte ale crizei.

Pe de altă parte, coerența acțiunii acesteia este dată prin acțiunea Înalțului Reprezentant al UE pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate. Catherine Ashton a făcut uz de tripla valență a funcției pe care o ocupă și a înființat, la 22 mai, un birou oficial al UE în capitala rebelă Benghazi. Menirea acestuia este de a canaliza resursele și de îmbunătăți contactele cu cetățenii libieni care luptă pentru democrație. De asemenea, o Delegație UE va fi deschisă și la Tripoli, atunci când situația internă a Libiei o va permite<sup>43</sup>. Totodată, Consiliul UE a declarat că UE este dispusă să mobilizeze toate instrumentele pe care le are la dispoziție, inclusiv pe cele aferente Politicii

---

<sup>42</sup> EU Security and Defence News, The weekly e-newsletter on EU Common Security and Defence Policy activities, Issue no. 44, 1 April 2011, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/esdp/121249.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/121249.pdf).

<sup>43</sup> Council of the European Union, Council conclusions on Libya, 3091st Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 23 May 2011, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/122170.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122170.pdf).

Europene de Vecinătate, pentru a susține cetățenii libieni în efortul lor de a crea un stat democratic și prosper.

Per ansamblu, în ceea ce privește aportul UE în gestionarea crizei din Libia, putem remarca faptul că prezența acesteia a fost relativ slabă, marcată în mod special de declarații oficiale, de ralieri la poziția ONU. Din punct de vedere militar, PSAC nu a fost încă aplicată *de facto*, ci doar a fost creat cadrul legislativ pentru o viitoare operațiune – EUFOR Libia – ce va fi derulată la cererea Națiunilor Unite. Din acest punct de vedere, putem observa un anumit grad de proactivitate a măsurilor adoptate la nivelul UE, în conformitate cu Tratatul de la Lisabona.

## CONCLUZII

- Din punct de vedere instituțional, UE este o organizație, a cărei materializare s-a derulat și continuă să se deruleze sub forma unui proces constructiv complex, concertat, dinamic și evolutiv.

- UE funcționează într-un cadru complex, principalele instituții fiind Parlamentul European, Consiliul UE, Comisia Europeană, Curtea de Justiție a UE, Curtea Europeană de Conturi, fiecare dintre ele având competențe în diferite arii de activitate ale Uniunii.

- Relația dintre UE și statele sale membre este marcată de o partajare a competențelor în funcție de domeniile de politici. De regulă, competențele statelor membre sunt mai importante în politicile care implică cedarea de suveranitate într-un grad mai mare către UE, Politica Externă și de Securitate Comună/Politica de Securitate și Apărare Comună fiind unul dintre cele mai relevante exemple în acest sens.

- Deși putem identifica provocări în toate ariile de activitate ale UE, în toate domeniile abordate de aceasta și în toate dimensiunile ei, sectorul securității și apărării este fără doar și poate unul dintre cele mai complexe și unul în care provocările integrării sunt dintre cele mai mari și mai solicitante atât pentru statele membre, cât și pentru instituțiile comunitare per ansamblu.

- Dezvoltarea PSAC este un proces reactiv și nu unul proactiv, fiind profund influențată nu doar de evoluțiile interne ale UE, cât mai ales de cele ale mediului regional sau internațional de securitate.

- Tratatul care reglementează organizarea și funcționarea UE au fost menite să rezolve anumite probleme pe care statele membre le-au întâmpinat atunci când au acționat sub umbrela comunității europene sau a UE. Tratatul de la Lisabona nu face excepție de la această tendință.

- Per ansamblu, menirea Tratatului de Reformă este de a crea mai multă eficiență și coerență în acțiune. Principalele elemente de noutate în domeniul securității și apărării se referă cu precădere la reprezentarea externă a UE, la coerența și eficiența acțiunii UE pe plan internațional.

- PSAC continuă să rămână parte integrantă a PESC, ceea ce înseamnă că un plus de coerență în domeniul politic de ansamblu va avea repercusiuni asupra acțiunilor și măsurilor întreprinse sub egida PSAC.

- Tratatul de la Lisabona creează un cadru care să favorizeze creșterea coerenței, eficacității și vizibilității UE pe arena internațională. Procedura de luare a deciziilor devine mai rapidă și beneficiază de viziunea comună a unor instituții nou create tocmai în acest scop. Printre acestea se numără funcțiile de Președinte al Consiliului European, de Înalt Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate și noua agenție cunoscută sub numele de Serviciul European pentru Acțiune Externă.

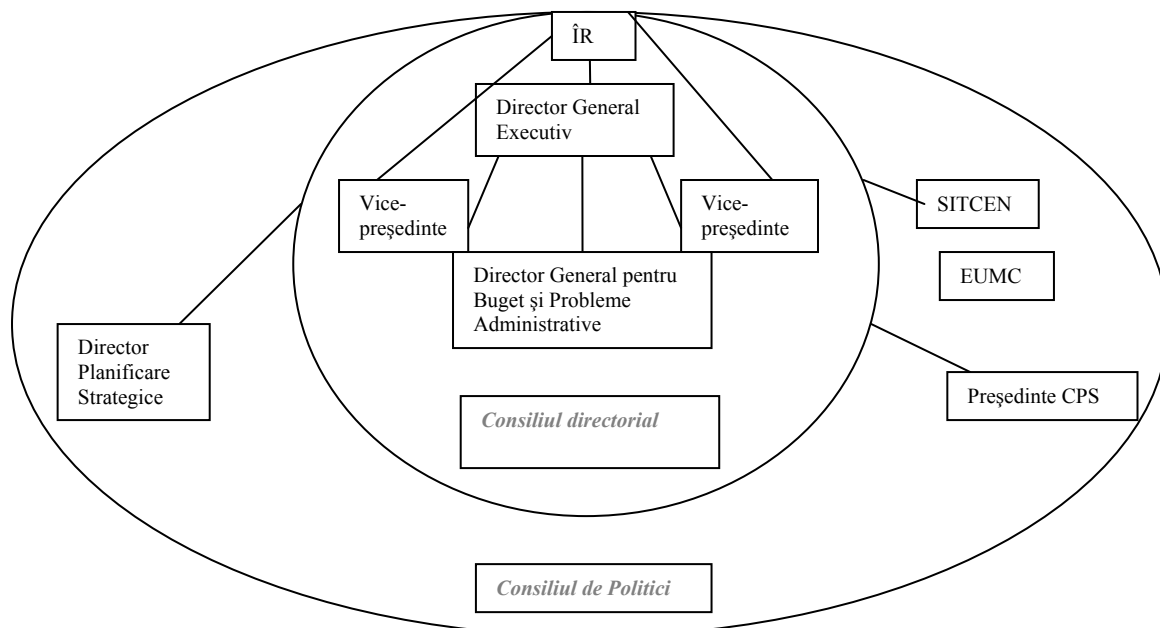
- Cele două funcții nou create, precum și SEAS au, la nivel teoretic, avantaje multiple, dar, în cazul unei funcționări defectuoase, au potențialul de a crește și mai mult aparatul birocratic al UE fără a aduce neapărat și avantaje în plan practic.

- Sistemul instituțional aferent PESC/PSAC este mai complex și se bazează pe gestionarea în comun a aspectelor legate de securitate și apărare.

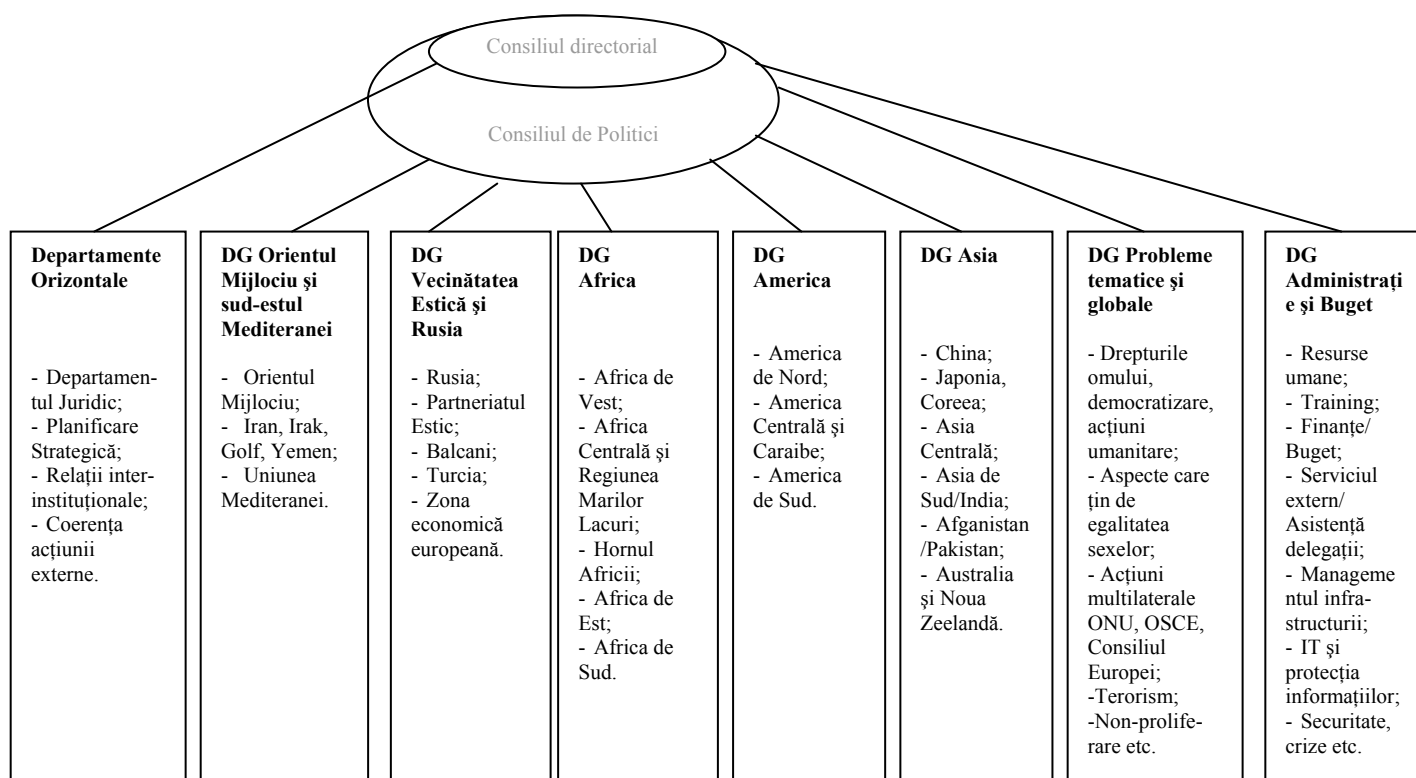
- Domeniul PESC/PSAC ilustrează, încă, în mod clar caracterul *sui generis* al UE. Deși este o arie guvernată, evident, de principii inter-guvernamentaliste, ambiția și tendința de trecere spre principiile integraționiste transpar dintre rândurile Tratatului de la Lisabona.

## ANEXE

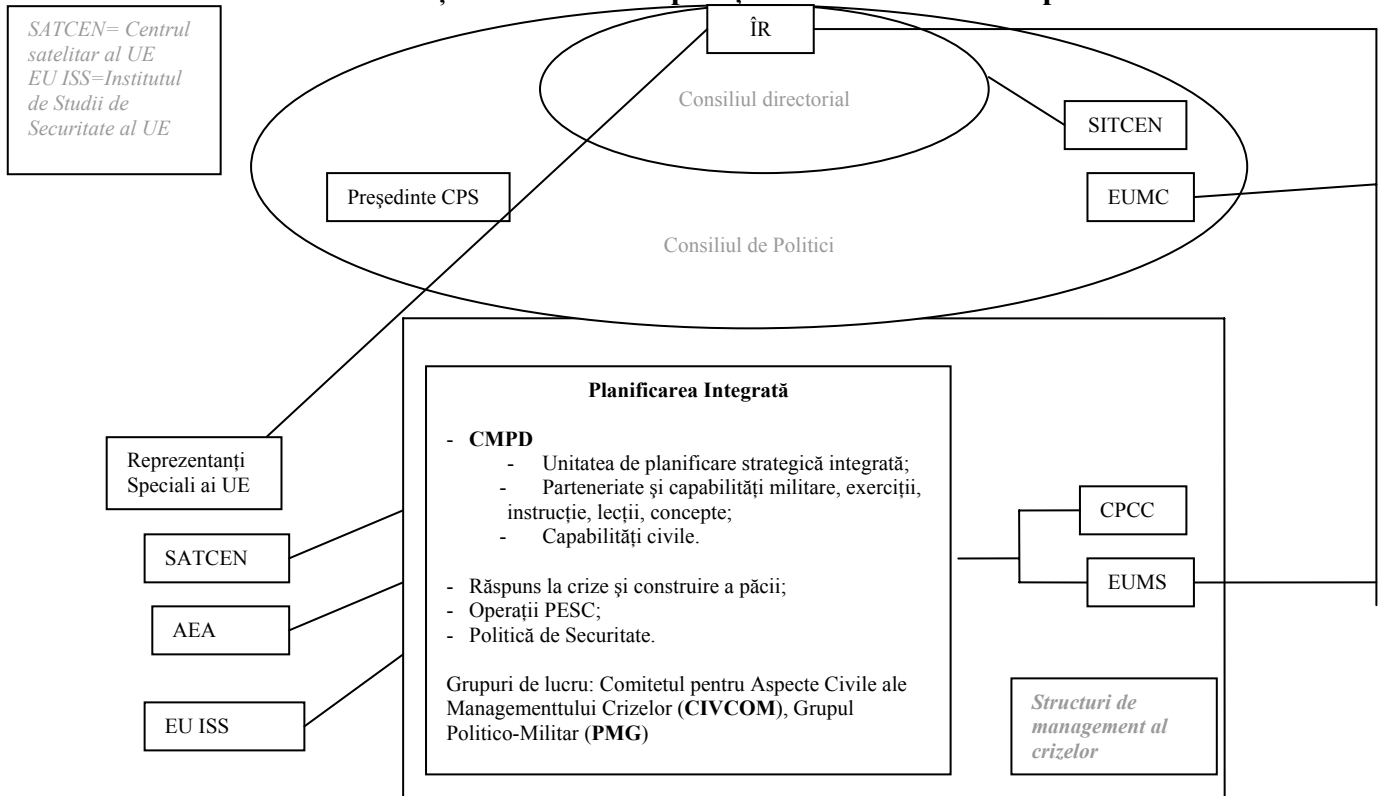
### Anexa nr. 1 – Conducerea Serviciului European de Acțiune Externă



### Anexa nr. 2 - Organizarea Directoratelor Generale (DG) în cadrul SEAE



### Anexa nr. 3 - Lanțul de comandă operațional în cadrul SEAE pentru PSAC







**EDITURA UNIVERSITĂȚII NAȚIONALE DE APĂRARE „CAROL I”**

---

Redactor: Cristina BOGZEANU

Tehnoredactor: Marioara PETRE-BĂJENARU

---

Bun de tipar: 20.07.2011

Hârtie: A4

Format: A5

Coli tipar: 5

Coli editură: 2,5

---

Lucrarea conține 80 pagini

**Tipografia Universității Naționale de Apărare „Carol I”**

---

**CENTRUL DE STUDII STRATEGICE DE APĂRARE ȘI SECURITATE**

Șoseaua Pandurilor, nr. 68-72, sector 5, București

Telefon: (021) 319.56.49, Fax: (021) 319.55.93

E-mail: [cssas@unap.ro](mailto:cssas@unap.ro), Adresă web: <http://cssas.unap.ro>

0162/973/2011

C. 238 /2011