



Bruxelles, 12.9.2018
COM(2018) 647 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIUL EUROPEAN, PARLAMENTUL
EUROPEAN ȘI CONSILIU**

**Un actor mai puternic pe plan mondial: un proces mai eficient de luare a deciziilor
pentru politica externă și de securitate a UE**

1. Introducere

În ultimii 60 de ani, măsurile adoptate în vederea integrării europene au creat un destin comun pentru cetățenii Uniunii. Problema cu care se confruntă Europa este una simplă: dacă cetățenii europeni își vor decide sau nu destinul comun, sau dacă acest destin va fi decis de alții. Dacă Uniunea Europeană dorește să fie o piatră de temelie a ordinii mondiale multipolare emergente sau dacă aceasta se va mulțumi să fie un simplu pion.

Provocările cu care se confruntă Europa în prezent nu vor dispărea. Concurența mondială se va înăspri. Ritmul evoluției tehnologice va crește. Instabilitatea geopolitică va crește. Efectele schimbărilor climatice se vor face simțite. Tendințele demografice indică faptul că migrația spre UE va continua.

Declarația de la Roma din 2017¹, adoptată cu ocazia celei de a 60-a aniversări a Tratatului de la Roma, a recunoscut că o Uniune Europeană mai puternică este o necesitate. Liderii au subliniat, în special, că UE ar trebui să devină un actor mai puternic pe plan mondial. Uniunea trebuie să fie mai în măsură să modeleze evenimentele mondiale și să fie mai bine pregătită să își asume responsabilități internaționale. Uniunea Europeană trebuie să își dezvolte capacitatea de a „*acționa cu credibilitate pe scena mondială*” („*Weltpolitikfähigkeit*”).² Prezenta comunicare reprezintă o contribuție la dezbateră Liderilor, care va avea loc în cadrul reuniunii acestora de la Sibiu din 9 mai 2019.

În lumea complexă, conectată și contestată³ de astăzi, UE trebuie să își protejeze cetățenii, să își promoveze valorile și interesele, să sprijine ordinea internațională bazată pe norme și să exporte stabilitate în vecinătatea sa și dincolo de aceasta. UE trebuie, de asemenea, să fie în măsură să răspundă la așteptările țărilor terțe, ale organizațiilor internaționale și ale altor actori internaționali pentru ca aceasta să joace un rol esențial în abordarea provocărilor regionale și globale.

Niciun stat membru nu poate face față acestor provocări și nu poate beneficia de aceste oportunități pe cont propriu. UE și statele sale membre trebuie să își pună laolaltă forța în vederea promovării intereselor și valorilor comune.

În discursul său din 2018 privind starea Uniunii, președintele Juncker a identificat o serie de politici care trebuie vizate în acest sens. UE trebuie să colaboreze mai îndeaproape cu partenerii săi din întreaga lume. Aceasta ar trebui să își întărească parteneriatul cu Africa, în special prin lansarea unei Alianțe pentru investiții durabile și crearea de locuri de muncă. UE trebuie să fie în măsură să se descurce prin forțe proprii. De exemplu, aceasta trebuie să consolideze rolul internațional al monedei euro. De asemenea, UE trebuie să vorbească cu o singură voce, puternică și clară, drept răspuns la evenimentele internaționale.

¹ [Declarația de la Roma](#) a liderilor a 27 de state membre și a Consiliului European, a Parlamentului European și a Comisiei Europene.

² Astfel numită de președintele Juncker în [discursul său](#) cu ocazia celei de a 54-a Conferințe privind securitatea de la München.

³ [Viziune comună, acțiuni comune: o Europă mai puternică. O strategie globală pentru politica externă și de securitate a Uniunii Europene](#), din iunie 2017.

Pentru a atinge aceste obiective și a deveni un actor mai puternic pe plan mondial, Uniunea Europeană trebuie să se doteze cu instrumentele necesare, în special prin eficientizarea practicii sale decizionale.

În acest sens, în discursul său din 2017 privind starea Uniunii, președintele Juncker a propus să se *„examineze ce decizii de politică externă pot trece de la votul în unanimitate la votul cu majoritate calificată”*.⁴ Acest lucru se poate realiza pe baza tratatelor în forma lor actuală. Declarația de la Meseberg din iunie 2018 privind reînnoirea promisiunilor de securitate și prosperitate ale Europei, pronunțată de cancelarul Germaniei, Angela Merkel, și de președintele Franței, Emmanuel Macron, a abordat aceeași chestiune. Aceasta a lansat un apel în vederea *„examinării unor noi modalități prin care procesul de luare a deciziilor în cadrul politicii noastre externe și de securitate comune să devină mai rapid și mai eficient”* și a *„analizării posibilităților de utilizare a votului majoritar în domeniul politicii externe și de securitate comune în cadrul unei dezbateri mai ample pe tema votului majoritar în ceea ce privește politicile UE”*.⁵

Dezbaterea este una îndelungată. UE a trecut treptat de la unanimitate la votul cu majoritate calificată de mai multe ori în istoria sa. Introdus pentru prima dată prin Actul Unic European⁶, în prezent votul cu majoritate calificată constituie regula standard de vot în cadrul procesului decizional al UE, inclusiv în domeniul justiției și afacerilor interne. Motivul pentru înlocuirea unanimității cu votul cu majoritate calificată este simplu, convingător și a fost întotdeauna același. Statele membre au recunoscut că, atunci când se urmărește un anumit nivel de ambiție într-un anumit domeniu de politică, vine un moment când **regula unanimității încetinește progresele și în unele cazuri împiedică UE** să se adapteze la realitățile în schimbare. În acest sens, fiecare demers de trecere la majoritatea calificată a reprezentat un mare pas înainte pentru UE.

Pe baza unei **culturi a compromisului**, votul cu majoritate calificată alocă mai mult loc pentru dezbatere și pentru rezultate pragmatice care reflectă interesele tuturor. Procesul flexibil, eficient și rapid de luare a deciziilor a permis astfel **Uniunii să devină o referință la nivel mondial și să stabilească standarde** în domenii politice precum protecția mediului și a consumatorilor, protecția datelor, precum și comerțul liber și echitabil.

UE devine tot mai mult un actor important pe plan mondial și este considerată de mulți la nivel mondial ca fiind un promotor al valorilor universale. De la facilitarea normalizării relațiilor dintre Belgrad și Pristina, la răspunsul oferit la încălcarea dreptului internațional de către Federația Rusă în peninsula Crimeea și în estul Ucrainei, și până la inițierea și medierea negocierilor privind programul nuclear iranian, Uniunea a sprijinit cu consecvență pacea și prosperitatea în vecinătatea sa și dincolo de aceasta.

Cu toate acestea, mai multe practici de vot cu majoritate calificată ar aduce beneficii politicii externe și de securitate comune. Prezenta comunicare stabilește principiile pentru

⁴ Discursul președintelui Juncker [din 2017 privind starea Uniunii](#).

⁵ [Declarația de la Meseberg](#) pronunțată de cancelarul Germaniei, Angela Merkel, și de președintele Franței, Emmanuel Macron. În timpul Convenției Europene, diverse state membre au recunoscut deja importanța schimbării direcției și a introducerii votului cu majoritate calificată. În special, aceasta a fost poziția adoptată de Franța și Germania (cf. Contribuția franco-germană la Convenția europeană privind arhitectura instituțională a Uniunii Europene din 15 ianuarie 2003, de la Paris și Berlin; Contribuția domnilor Dominique de Villepin și Joschka Fischer).

⁶ Pentru mai multe informații, a se consulta [Construcția europeană prin intermediul tratatelor](#) din sintezele EUR-lex ale legislației UE.

eficientizarea procesului decizional în anumite domenii ale politicii externe și de securitate comune, explorează posibilitățile de a face acest lucru care există în Tratatul privind Uniunea Europeană și identifică **domenii concrete și realizabile în care Consiliul ar putea să hotărască cu majoritate calificată** în loc să depindă de unanimitate. Caracteristicile specifice ale politicii externe sunt reflectate în tratate. Există garanții adaptate și acestea ar continua să se aplice. Într-o etapă ulterioară, Comisia ar putea analiza modul în care votul cu majoritate calificată ar putea fi utilizat pentru a consolida mai mult legăturile Uniunii cu țările terțe.

2. Pledoarie pentru mai multe practici de vot cu majoritate calificată în ceea ce privește politica externă și de securitate comună

În ceea ce privește politica externă și de securitate comună, majoritatea deciziilor UE sunt adoptate în unanimitate. În mod normal, aceasta nu a împiedicat Uniunea Europeană **să fie activă și să adopte poziții ferme** în ceea ce privește chestiuni de politică externă. Aceasta afectează însă din ce în ce mai mult **ritmul și capacitatea** UE de a acționa pe scena mondială. În politica internațională, timpul este esențial, iar credibilitatea unui actor de pe plan internațional depinde de capacitatea sa de a reacționa într-un mod rapid și coerent la crizele și evenimentele internaționale. De asemenea, puterea, eficacitatea și impactul unui actor global depind de capacitatea sa de a acționa în mod consecvent și eficient la nivel internațional și în cadrul forurilor globale.

Începând cu Tratatul de la Maastricht din 1992, când statele membre au împuternicit pentru prima dată Uniunea să acționeze în chestiuni legate de politica externă și de securitate, s-au înregistrat progrese considerabile prin dezvoltarea substanțială a politicii externe și de securitate comune și a politicii de securitate și apărare comune ale UE. Cu toate acestea, există în continuare cazuri în care UE nu este în măsură să adopte poziții comune, sau acestea nu sunt suficient de ferme sau suficient de rapide (a se vedea secțiunea 3).

Aceste cazuri implică un cost politic real pentru Uniune și pentru statele sale membre: Instituțiile UE sunt împiedicate să acționeze în mod decisiv, statele membre care sunt mai active la nivel internațional sunt limitate la pozițiile lor individuale în loc să aibă greutatea combinată a celor 28, iar statele membre care nu au propriul loc la masa negocierilor nu sunt în măsură să exercite o influență directă asupra chestiunii în cauză.

Faptul că astfel de situații încă survin demonstrează că regula unanimității împiedică Uniunea să își atingă pe deplin potențialul în politica externă. În perspectiva 2025, depășirea acestor limite va fi esențială în vederea posibilei extinderi a UE. UE trebuie să fie mai puternică și mai solidă, înainte să poată fi mai mare⁷.

Prin urmare, pe viitor, anumite decizii privind politica externă și de securitate comună **ar trebui să fie adoptate cu majoritate calificată**. Utilizarea majorității calificate ar face ca Uniunea să devină un actor pe plan internațional mai puternic, mai eficace și mai credibil, întrucât aceasta ar facilita următoarele demersuri pentru Uniune:

- De a acționa pe scena mondială, pe baza unor **poziții ferme și coerente**;

⁷ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „O perspectivă credibilă de aderare pentru Balcanii de Vest și un angajament sporit al UE în regiune”, COM (2018) 65 final.

- De a reacționa cu **rapiditate și eficiență** la provocările urgente în materie de politică externă, atât în cazul în care trebuie să fie stabilită o nouă poziție, cât și în ceea ce privește punerea în aplicare a unei strategii convenite;
- De a întări **reziliența UE**, protejând **statele membre** împotriva presiunilor specifice din partea țărilor terțe care încearcă să divizeze Uniunea.

Luată în considerare împreună, acestea ar sprijini Uniunea să își folosească influența și să acționeze în mod concertat, reprezentând mai mult decât suma părților sale. Experiența dobândită în alte domenii de politică în care majoritatea calificată este regula arată că majoritatea calificată promovează soluții comune. Practica a demonstrat că, în cazul în care se aplică majoritatea calificată, deciziile, în marea majoritate a cazurilor, sunt luate *de facto* prin consens. Perspectiva unui vot cu majoritate calificată este un catalizator puternic pentru a implica toți actorii în demersul de găsire a unor compromisuri, **a unei soluții acceptabile pentru toate părțile** prin crearea unui consens eficace, precum și pentru **a realiza unitatea**. Obținerea acordului înseamnă un grad mai mare de asumare a deciziilor adoptate, care ar trebui să fie puse în aplicare „*în spiritul loialității și solidarității reciproce*”⁸.

În plus, reflectând caracteristicile specifice ale politicii externe și de securitate comune, precum și pentru a proteja interesele fundamentale și prerogativele statelor membre, tratatul prevede **garanții importante** în cazul utilizării votului cu majoritate calificată (a se vedea secțiunea 4).

Având în vedere cultura de compromis a UE și luând în considerare astfel de garanții, votul cu majoritate calificată ar funcționa la fel de bine în cadrul politicii externe și de securitate comune cum a funcționat în alte domenii de politică a UE.

Un exemplu de politică comercială

Politica comercială este un domeniu în care se aplică majoritatea calificată.⁹ Aceasta este o politică a UE în cadrul căreia Consiliul este adesea invitat să ia decizii. Cu toate acestea, în pofida existenței unor interese economice naționale divergente, până în prezent Consiliul a procedat rareori la un vot formal. Statele membre au preferat mereu să decidă **prin consens**. Ceea ce a prevalat este interesul comun al Uniunii, care reprezintă mai mult decât suma intereselor statelor membre laolaltă. Astfel, drept consecință, UE a putut să își îndeplinească potențialul în materie de comerț mondial.

Mai multe practici de vot cu majoritate calificată nu vor soluționa în sine toate problemele cu care se confruntă politica externă și de securitate comună. Rămân alte provocări, cum ar fi încurajarea unei mai mari convergențe între interesele statelor membre, precum și dezvoltarea unei culturi a politicii externe comune. Acesta este obiectivul central al Strategiei globale a UE privind politica externă și de securitate, salutat de toate statele membre. Cu toate acestea, de-a lungul timpului, consolidarea pozițiilor UE prin intermediul procesului pragmatic pe care îl stimulează votul cu majoritate calificată poate, de asemenea, să contribuie treptat la promovarea unui sentiment comun al scopului și intereselor pe care toate statele membre sunt dispuse să le urmeze. Reprezintă o provocare, de asemenea, asigurarea faptului că statele membre pun în aplicare efectiv și apără pozițiile convenite în cadrul Consiliului în ceea ce privește relațiile lor bilaterale cu țări terțe. Ambițiile statelor

⁸ Articolul 24 alineatul (3) din TUE.

⁹ Cu excepții foarte limitate și condiționate prevăzute la articolul 218 alineatul (8) primul paragraf din TFUE.

membre în ceea ce privește politica externă și de securitate comună ar trebui să se reflecte, de asemenea, în capacitatea bugetară a Uniunii în următorul cadru financiar multianual.

3. Exemple în care regula unanimității slăbește politica europeană externă și de securitate comună

Numeroase decizii importante au fost luate în ultimii ani în ceea ce privește politica externă și de securitate comună. În plus, Uniunea și-a utilizat celelalte instrumente de politică externă pentru a-și promova valorile în întreaga lume, bazându-se pe votul cu majoritate calificată.

Exemple de acte ale UE care promovează valorile acesteia în relațiile sale externe și care fac obiectul votului cu majoritate calificată

- Preferințele comerciale sunt acordate țărilor terțe **în cadrul Sistemului generalizat de preferințe**. În cazul țărilor care nu respectă drepturile fundamentale ale omului, aceste preferințe pot fi suspendate, ceea ce are consecințe economice importante. UE a suspendat sau a retras preferințele comerciale acordate în cadrul acestui sistem în cazul Myanmar, Belarus și Sri Lanka, ca urmare a încălcărilor grave ale drepturilor omului.
- Cadrele juridice ale UE privind atât **controlul exporturilor pentru instrumentele utilizate în scopul torturii și pentru pedeapsa cu moartea, cât și produsele cu dublă utilizare** sunt adoptate prin vot cu majoritate calificată.

Au existat exemple în care, din cauza practicii unanimității, deciziile UE privind aspecte importante legate de politica externă și de securitate comună, în special cu privire la drepturile omului, sancțiuni UE sau regiuni importante de interes pentru UE au fost blocate, au fost luate prea lent sau au fost atenuate. **Aceste cazuri demonstrează necesitatea de a spori eficiența Uniunii în ceea ce privește politica sa externă.**

Cazuri în care unanimitatea a împiedicat, a întârziat considerabil sau a avut un impact negativ asupra conținutului deciziilor în materie de politică externă și de securitate comună

Drepturile omului

Unul dintre obiectivele-cheie ale Uniunii este de a promova drepturile omului. În ultimii ani, s-au înregistrat anumite cazuri în care, din motive care nu au legătură cu drepturile omului, un stat membru sau mai multe state membre au întârziat, au blocat sau au atenuat pozițiile Uniunii. Acest lucru s-a întâmplat atât în cadrul relațiilor bilaterale ale Uniunii cu țări terțe, cât și în cadrul organizațiilor internaționale. Fiecare dintre aceste cazuri a slăbit capacitatea Uniunii de a promova respectarea drepturilor omului pe plan internațional, a avut un impact negativ asupra credibilității sale și a împiedicat-o să își îndeplinească obiectivele.

- Consiliul Organizației Națiunilor Unite pentru drepturile omului de la Geneva este principalul forum global dedicat discuțiilor privind drepturile omului. Programul său este structurat în 10 puncte. Cele mai importante situații privind drepturile omului specifice fiecărei țări sunt abordate la punctul 4.

În iunie 2017, UE nu a fost în măsură **pentru prima dată** să emită o Declarație privind punctul 4 în cadrul Consiliului pentru Drepturile Omului. Această situație s-a datorat obiecțiilor din partea unui număr limitat de state membre, care nu au pus sub

semnul întrebării fondul evaluărilor efectuate. Statele membre respective s-au opus unor trimiteri explicite la două țări terțe pe care toate celelalte state membre doreau să le menționeze din cauza istoricului lor în materie de drepturile omului. Imposibilitatea de a pune capăt acestui impas a condus la reducerea la tăcere a UE.

- În septembrie 2017, un stat membru a întârziat considerabil adoptarea Planului de lucru strategic al UE pentru Consiliul pentru Drepturile Omului și Declarația UE privind punctul 4 din cauza unei probleme specifice în legătură cu un stat terț. În octombrie, același stat membru a blocat proiectul de declarație a UE care urma să fie prezentată în cadrul Comisiei a III-a a Adunării Generale a ONU, obligând în cele din urmă toate celelalte state membre să accepte ceea ce a fost general considerată drept o trimitere disproporțională la un caz specific atât pe fond, cât și în lungime, prin comparație cu toate celelalte trimiteri din declarație.
- În februarie 2018, o serie de obiecții izolate din partea unui număr limitat de state membre au întârziat considerabil și, în cele din urmă, au obligat celelalte state membre să accepte să dilueze adoptarea priorităților anuale privind drepturile omului urmărite de UE în cadrul forumurilor Organizației Națiunilor Unite.
- Astfel de dificultăți au fost întâmpinate, de asemenea, în cadrul relațiilor bilaterale ale UE cu țările terțe. Pe fundalul unei noi legi care restrânge sever spațiul alocat organizațiilor neguvernamentale în Egipt, un număr limitat de state membre au blocat și, în cele din urmă, au încălcat în mod substanțial dorința exprimată de toate celelalte state membre, și anume de a include un limbaj clar în proiectul privind Prioritățile parteneriatului european cu Egiptul în ceea ce privește respectarea drepturilor omului și a societății civile. Ca urmare, cadrul relațiilor bilaterale cu Egipt nu a putut fi reînnoit la timp și a lipsit la începutul anului 2017.

Alte declarații de politică externă ale UE

- În iulie 2016, UE **nu a fost în măsură să susțină rapid** hotărârea referitoare la Marea Chinei de Sud pronunțată de o instanță de arbitraj în temeiul Convenției Națiunilor Unite asupra dreptului mării, din cauza opoziției unui număr limitat de state membre, fără legătură cu obiectul hotărârii în cauză. În urma mai multor zile de negocieri intense, în cele din urmă s-a convenit asupra unei declarații. Cu toate acestea, **în pofida faptului că UE a fost în măsură să pledeze cu întârziere pentru respectarea dreptului internațional, aceasta nu a putut solicita executarea hotărârii.** Acest lucru a fost deosebit de problematic având în vedere reuniunile la nivel înalt UE-China și Reuniunea Asia-Europa (ASEM) care au avut loc în paralel.
- În decembrie 2017 și în mai 2018, cerința unanimității cu privire la fiecare aspect al proiectelor cuprinzătoare a **împiedicat UE să emită declarații unificate** referitoare la evoluțiile în ceea ce privește Ierusalimul, în pofida acordului continuat al statelor membre față de poziția fermă și de lungă durată cu privire la statutul Ierusalimului în conformitate cu dreptul internațional.

În ambele cazuri, Uniunea nu a fost în măsură să reacționeze în mod ferm și în timp util la o evoluție internațională, cu privire la care poziția sa era clară și bine stabilită.

Sancțiuni impuse de UE

- În februarie 2017, un stat membru **a blocat reînnoirea embargoului asupra armelor împotriva Belarus** până când toate celelalte state membre au acceptat în cele din urmă să scutească o anumită categorie de arme de calibru mic pentru a evita expirarea completă a embargoului. Un an mai târziu, același stat membru a condiționat reînnoirea de extinderea excepției pentru a cuprinde o categorie suplimentară de arme, termeni acceptați în cele din urmă de toate celelalte state membre din același motiv.
- În vara anului 2017, un stat membru **a blocat adoptarea măsurilor restrictive ale UE orientate împotriva Venezuelei** ca răspuns la evoluțiile politice interne care, conform precizărilor anterioare ale UE, în cazul în care s-ar fi materializat, ar fi condus la adoptarea acestora. Măsurile restrictive în cauză au fost adoptate în cele din urmă abia în noiembrie 2017, după o considerabilă deteriorare suplimentară a situației de pe teren.

De asemenea, aceste exemple arată că votul în unanimitate în cadrul Consiliului afectează capacitatea Uniunii Europene de a reacționa rapid și ferm la evoluțiile de pe plan internațional. În timp ce stabilirea regimurilor de sancțiuni în temeiul politicii externe și de securitate comune este decisă în unanimitate, regimul UE de contra-sancțiuni, numit, de asemenea, legea de blocare¹⁰, face obiectul votului cu majoritate calificată, ceea ce îi permite să fie actualizat ca răspuns la evenimente internaționale într-un termen scurt.

Misiunile civile din domeniul politicii de securitate și apărare comune

- Mai recent, în 2018, **prelungirea unei misiuni de consolidare a capacităților în Sahel a fost blocată** de un stat membru până când un alt stat membru a renunțat la rezervele sale privind o altă misiune în Irak. Din păcate, acesta nu a fost primul caz în care un stat membru se opune sau amână progresele în ceea ce privește un anumit dosar referitor la politica de securitate și apărare comună din cauza unui alt stat membru care face același lucru în cazul unui alt dosar. Astfel de situații nu au împiedicat niciodată UE să acționeze în cele din urmă, însă, în unele cazuri, au întârziat adoptarea deciziilor necesare.

Întârzierile în procesul decizional **din cauza unanimității** depășesc deciziile de lansare și stabilire a misiunilor civile din domeniul politicii de securitate și de apărare comune și includ, de asemenea, aspecte privind punerea în practică, cum ar fi aprobarea rapoartelor semestriale obligatorii pe care fiecare misiune civilă din domeniul politicii de securitate și de apărare comune trebuie să le prezinte în mod regulat Consiliului.

Aceste și alte situații asemănătoare nu au fost cauzate de divergențe insurmontabile în ceea ce privește interesele pe termen lung, ci de faptul că dreptul de veto le-a permis statelor membre să blocheze procesul decizional din motive care nu sunt întotdeauna legate de chestiunea specifică în cauză și le-a descurajat de la a urmări un compromis constructiv.

¹⁰ Regulamentul (CE) nr. 2271/96 al Consiliului din 22 noiembrie 1996 de protecție împotriva efectelor aplicării extraterritoriale a unei legislații adoptate de către o țară terță, precum și a acțiunilor întemeiate pe aceasta sau care rezultă din aceasta. JO L 309, 29.11.1996, p. 1-6.

Este important de remarcat că, în majoritatea exemplelor de mai sus, ca urmare a activității intense depuse de toate părțile implicate, s-au găsit adesea soluții. Cu toate acestea, soluțiile în cauză au implicat un preț. Discuțiile prelungite ca urmare a utilizării dreptului de veto au avut adesea un **caracter dezbinator** și au deteriorat influența și coeziunea UE.

4. Cadrul decizional în vigoare în domeniul politicii externe și de securitate comune

Tratatul privind Uniunea Europeană stabilește regula generală conform căreia Consiliul adoptă deciziile în materie de politică externă și de securitate comună **în unanimitate** [articolul 24 alineatul (1) și articolul 31 alineatul (1) din tratat]¹¹. Această regulă a rămas în vigoare începând cu Tratatul de la Maastricht. În același timp, **regula privind votul cu majoritate calificată există și este deja aplicabilă în anumite cazuri** în politica externă și de securitate comună.

4.1. Deși unanimitatea este regula generală pentru luarea deciziilor privind politica externă și de securitate comună...

Regula unanimității în politica externă și de securitate comună vine în contradicție cu alte domenii de acțiune externă a UE (de exemplu, politicile UE privind dezvoltarea și cooperarea internațională sau comerțul), în care regula generală este aceea că deciziile sunt adoptate prin vot cu majoritate calificată¹².

Reflectând dificultățile la care poate conduce această regulă, Tratatul privind Uniunea Europeană prevede o normă care are scopul de a facilita adoptarea de decizii în unanimitate, acordând o marjă de flexibilitate care contribuie la sporirea eficacității în vederea adoptării de decizii.

Așa-numita „**abținere constructivă**” [articolul 31 alineatul (1) al doilea paragraf din TUE] prevede dreptul unui stat membru de a se abține de la votul unanim în ceea ce privește politica externă și de securitate comună și de a-și justifica abținerea printr-o declarație oficială. Statul membru nu este obligat să aplice decizia. Cu toate acestea, în spirit de solidaritate, statul membru este obligat să se abțină de la acțiuni care ar împiedica eforturile Uniunii de a aplica decizia în cauză.

Până în prezent, abținerea constructivă a fost utilizată o singură dată, de către un stat membru atunci când UE a decis în 2008¹³ să înființeze o misiune civilă în domeniul politicii de securitate și apărare comune pentru Kosovo*.

Rapel — procedurile de vot din cadrul Consiliului

Majoritate simplă (articolul 238 din TFUE): O majoritate simplă reprezintă 15 dintre cele

¹¹ Celelalte domenii în care deciziile sunt adoptate prin unanimitate sunt fiscalitatea, securitatea socială sau protecția socială, aderarea unor noi țări la UE și cooperarea polițienească operațională.

¹² În timp ce alte domenii ale acțiunii externe a UE sunt reglementate de dispozițiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, politica externă și de securitate comună este reglementată de dispozițiile Tratatului privind Uniunea Europeană.

¹³ Acțiunea comună 2005/124/PESC a Consiliului din 4 februarie 2008 (JO L 42, 16.2.2008, p. 92–98).

* Această denumire nu aduce atingere pozițiilor privind statutul și este conformă cu RCONU 1244/99, precum și cu Avizul CIJ privind Declarația de independență a Kosovo.

28 de state membre.

Majoritate calificată [articolul 16 din TUE și articolul 238 alineatul (3) din TFUE]: Majoritatea calificată post-2014 este atinsă dacă 55 % din statele membre votează favorabil, ceea ce, în practică, înseamnă 16 din 28, și dacă statele membre care au votat favorabil reprezintă cel puțin 65 % din populația totală a UE. Abținerea este calculată ca fiind un vot împotriva.

Unanimitate [articolul 238 alineatul (4) din TFUE]: Toate statele membre trebuie să ajungă la un consens înainte de a adopta o decizie. Abținerea nu împiedică adoptarea deciziilor luate de Consiliu atunci când acesta hotărăște în unanimitate.

4.2. ... votul cu majoritate calificată este prevăzut și deja aplicabil în anumite cazuri pentru politica externă și de securitate comună...

Consiliul European a declarat încă din 1990 că votul cu majoritate calificată ar trebui avut în vedere pentru punerea în aplicare a politicilor externe și de securitate comune convenite anterior¹⁴. Având în vedere acest obiectiv, statele membre au convenit, prin modificări succesive ale tratatelor, asupra unei treceri treptate la o practică decizională cu majoritate calificată. Articolul 31 alineatul (2) din TUE **are un potențial foarte mare care, până în prezent, a rămas neexploatat.**

Articolul 31 alineatul (2) din TUE prevede adoptarea de către Consiliu a unei decizii cu majoritate calificată în aspecte legate de politica externă și de securitate comună în următoarele cazuri¹⁵:

Cazurile în care articolul 31 alineatul (2) din TUE *permite* utilizarea votului cu majoritate calificată

- „o decizie care definește o acțiune sau o poziție a Uniunii, în temeiul unei decizii a Consiliului European privind interesele și obiectivele strategice ale Uniunii, prevăzute la articolul 22 alineatul (1) din TUE”.

Această dispoziție îi oferă Consiliului European posibilitatea de a adopta în unanimitate o decizie care stabilește interesele și obiectivele strategice ale UE în unul sau mai multe domenii specifice ale politicii externe și de securitate comune. De îndată ce Consiliul European stabilește obiectivele și principiile strategice ale acțiunii sau poziției preconizate, Consiliul ar urma să adopte, prin majoritate calificată, toate deciziile de punere în aplicare a deciziilor strategice ale Consiliului European.

¹⁴ A se vedea Concluziile Consiliului în vederea pregătirii pentru Conferința interguvernamentală care a precedat încheierea Tratatului de la Maastricht

http://www.consilium.europa.eu/media/20554/1990_october - rome_eng .pdf.

¹⁵ Alte articole în care deciziile trebuie să fie adoptate cu majoritate calificată în temeiul Tratatului privind Uniunea Europeană: Articolul 41 alineatul (3) din TUE, articolul 45 alineatul (2) din TUE, articolul 46 alineatul (2) din TUE. Recent, în temeiul articolului 46 alineatul (2) din TUE, marea majoritate a statelor membre au decis să meargă mai departe în ceea ce privește cooperarea europeană în domeniul apărării prin adoptarea unei decizii prin vot cu majoritate calificată, în vederea instituirii cooperării structurate permanente în domeniul securității și al apărării. Instituirea acestui tip de cooperare va spori capacitatea UE în calitate de partener de securitate internațională și va maximiza eficacitatea cheltuielilor în materie de apărare ale statelor membre.

- „o decizie privind o acțiune sau o poziție a Uniunii, la propunerea Întotului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate prezentată în urma unei cereri exprese pe care Consiliul European i-a adresat-o din proprie inițiativă, sau la inițiativa Întotului Reprezentant”.

Această dispoziție permite Consiliului European (fie din proprie inițiativă, fie ca urmare a unei propuneri a Întotului Reprezentant) să îi solicite în unanimitate Întotului Reprezentant să prezinte o propunere Consiliului pentru o decizie care definește o acțiune sau o poziție a Uniunii. În astfel de cazuri, Consiliul ar decide cu majoritate calificată. Conținutul posibil al unei astfel de solicitări a Consiliului European nu este definit în tratate și ar putea, prin urmare, să includă toate domeniile politicii externe și de securitate comune.

Cazurile în care articolul 31 alineatul (2) din TUE **impune** utilizarea votului cu majoritate calificată

- „punerea în aplicare a unei decizii care definește o acțiune sau o poziție a Uniunii”.

Acesta vizează situația de după adoptarea de către Consiliu a unei acțiuni sau poziții inițiale în unanimitate, acesta urmând să adopte toate deciziile ulterioare de punere în aplicare cu majoritate calificată.

- „numirea unui reprezentant special (la propunerea Întotului Reprezentant/Vicepreședinte) în temeiul articolului 33 din TUE”.

Reprezentanții speciali au un mandat în ceea ce privește anumite aspecte de politică externă și de securitate comună. Majoritatea calificată a funcționat bine în practică, ceea ce a condus la adoptarea rapidă de decizii, chiar fără a trebui să se recurgă la votul formal. La fel ca în alte domenii în care deciziile sunt adoptate cu majoritate calificată, numirea unor reprezentanți speciali a fost hotărâtă întotdeauna prin consens.

TUE stabilește **două garanții importante** care definesc utilizarea votului cu majoritate calificată în chestiuni privind politica externă și de securitate comună.

Garanții în vederea utilizării votului cu majoritate calificată în politica externă și de securitate comună

- Articolul 31 alineatul (2) din TUE prevede o „**pauză de urgență**”, care permite unui stat membru să se opună adoptării unei decizii cu majoritate calificată „din rațiuni vitale de politică națională”, caz în care votul nu va avea loc. În cazul în care consultările dintre Întotul Reprezentant și statul membru în cauză sunt fără succes, Consiliul UE poate, prin majoritate calificată, să solicite trimiterea chestiunii în fața Consiliului European în vederea adoptării în **unanimitate** a unei decizii.
- Articolul 31 alineatul (4) din TUE **exclue deciziile cu implicații militare sau în domeniul apărării** din domeniul de aplicare al articolului 31 alineatul (2) TUE, asigurând astfel că o decizie cu asemenea implicații nu va fi adoptată cu majoritate calificată.

4.3. ... și utilizarea votului cu majoritate calificată în politica externă și de securitate comună ar putea fi extinsă suplimentar

Tratatul de la Lisabona a introdus **posibilitatea de extindere în continuare a utilizării votului cu majoritate calificată**. Pe baza așa-numitei „clauze pasarelă” prevăzute la **articolul 31 alineatul (3) din TUE**, Consiliul European poate autoriza, în unanimitate, Consiliul să hotărască cu majoritate calificată în alte cazuri de politică externă și de securitate comună decât cele prevăzute la articolul 31 alineatul (2) din TUE.

Astfel, statele membre au prevăzut în mod clar că, pentru ca Uniunea Europeană să devină un actor cu adevărat eficace și eficient în domeniul afacerilor externe și de securitate, poate fi oportun ca Consiliul să hotărască cu majoritate calificată în afara cazurilor specifice prevăzute la articolul 31 alineatul (2) din TUE.

Ambele garanții descrise în secțiunea 4.2 vor continua să se aplice după ce a fost utilizată „clauza pasarelă” prevăzută la articolul 31 alineatul (3) din TUE.

5. Propuneri concrete de îmbunătățire a procesului decizional în materie de politică externă și de securitate comună prin votul cu majoritate calificată

Prin urmare, Comisia invită statele membre să valorifice potențialul oferit de TUE în ceea ce privește votul cu majoritate calificată în chestiuni de politică externă și de securitate comună. Aceasta nu propune Consiliului să hotărască cu majoritate calificată în toate domeniile politicii externe și de securitate comune. În schimb, accentul ar trebui plasat pe domeniile în care **votul cu majoritate calificată ar aduce în mod clar un aport pozitiv**.

Normele din tratat privind „**abținerea constructivă**” prevăzută la articolul 31 alineatul (1) din TUE și privind utilizarea votului cu majoritate calificată în temeiul articolului 31 alineatul (2) din TUE au un mare potențial. Dacă ar fi fost utilizate, aceste instrumente ar fi permis abordarea unora dintre situațiile descrise în secțiunea 3. Prin urmare, Comisia încurajează statele membre în cadrul Consiliului să **valorifice acest potențial în întregime prin aplicarea tratatelor atât în literă, cât și în spirit**.

În acest context, concluziile Consiliului sunt un instrument util pentru a ajunge la un acord politic asupra pozițiilor UE în ceea ce privește chestiuni specifice de politică externă. Cu toate acestea, Consiliul ar trebui să se abțină de la adoptarea pozițiilor de comun acord¹⁶ în ceea ce privește politica externă și de securitate comună și alte aspecte conexe, prin proceduri paralele sau informale, atunci când ar putea fi posibil să se utilizeze instrumentele prevăzute în tratat. Aceasta ar permite să se exploateze potențialul articolului 31 alineatul (1), al articolului 31 alineatul (2) și al articolului 31 alineatul (3) din TUE.

În plus, în cazul în care o chestiune nu se referă la politica externă și de securitate comună, ci la aspectele externe ale unei politici care intră sub incidența Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, temeiurile juridice corespunzătoare ar trebui să fie utilizate pentru luarea deciziilor, prin urmare neaplicându-se regula unanimității. Potențialul rețelei la scară largă de delegații UE în întreaga lume, precum și la nivel de organizații internaționale ar trebui să fie utilizat pe deplin¹⁷.

¹⁶ Acordul comun este o practică neprevăzută de tratate prin care toate statele membre convin în mod explicit adoptarea fără posibilitate de abținere.

¹⁷ Articolul 221 din TFUE.

Exploatarea potențialului dispozițiilor existente privind votul cu majoritate calificată în temeiul articolului 31 alineatul (2) din TUE

Consiliul a făcut deja uz de votul cu majoritate calificată atunci când a modificat listele în temeiul măsurilor restrictive ale UE (persoane și entități care fac obiectul înghețării activelor și al interdicției de călătorie), în esență în cazuri care reflectau modificări aduse sancțiunilor internaționale adoptate de Organizația Națiunilor Unite și, ocazional, pentru modificarea listelor instituite în temeiul regimului autonom UE de sancțiuni în cazul în care modificarea în sine nu a fost considerată ca fiind sensibilă de către Consiliul UE¹⁸. Comisia sugerează Consiliului **să utilizeze în mod constant votul cu majoritate calificată în vederea modificării listelor tuturor regimurilor de sancțiuni ale UE** — inclusiv măsuri autonome — în conformitate cu procedurile prevăzute la articolul 31 alineatul (2) din TUE (a treia liniuță).

Consiliul European are prerogativa de a identifica interesele și obiectivele strategice ale politicii externe și de securitate comune a UE, inclusiv din punct de vedere tematic și în ceea ce privește relațiile cu o anumită țară sau regiune¹⁹. Comisia sugerează Consiliului European să adopte decizii prin care se stabilesc strategii, priorități sau orientări tematice sau geografice, care stabilesc domeniul de aplicare și condițiile în care Consiliul poate acționa prin vot cu majoritate calificată pentru a le pune în aplicare, în conformitate cu articolul 31 alineatul (2) din TUE (prima liniuță).

Deși exploatarea potențialului dispozițiilor existente privind majoritatea calificată în temeiul articolului 31 alineatul (2) din TUE ar reprezenta o îmbunătățire semnificativă, aceasta nu ar ține seama de multe dintre deficiențele identificate. În vederea abordării acestora, Comisia propune, de asemenea, explorarea unor soluții mai structurale, **consolidarea procesului decizional în materie de politică externă și de securitate comună în temeiul articolului 31 alineatul (3) din TUE prin utilizarea „clauzei pasarelă”**.

Comisia **a identificat trei** domenii specifice care ar beneficia imediat de aplicarea „clauzei pasarelă” prevăzute la articolul 31 alineatul (3) din TUE.

5.1. Pozițiile UE privind drepturile omului în forurile multilaterale

Universalitatea și indivizibilitatea drepturilor omului este unul dintre principiile fundamentale care au inspirat crearea, dezvoltarea și extinderea Uniunii Europene și care îi ghidează acțiunile externe²⁰. Unitatea politică în ceea ce privește drepturile omului este esențială pentru menținerea credibilității internaționale și a puterii discrete a UE, atât în cadrul, cât și în afara forurilor multilaterale.

Atunci când pozițiile UE privind drepturile omului care urmează să fie adoptate în cadrul forurilor internaționale sunt dezbătute în contextul politicii externe și de securitate comune, în prezent acestea sunt convenite de comun acord, în mod normal sub forma unor concluzii ale Consiliului. Trecerea la votul cu majoritate calificată va permite **acțiuni mai eficiente și mai prompte din partea UE**. Situații precum cea din iunie 2017, când Uniunea nu a fost în măsură să formuleze o declarație cu privire la punctul 4 (situații privind drepturile omului

¹⁸ A se vedea Decizia de punere în aplicare (PESC) 2018/1086 a Consiliului din 30 iulie 2018 privind măsuri restrictive având în vedere situația din Libia; JO L 194, 31.7.2018, p. 150-151.

¹⁹ Articolul 22 alineatul (1), articolul 22 alineatul (2) și articolul 26 alineatul (1) din TUE.

²⁰ Astfel cum se prevede la articolul 21 din TUE.

care necesită atenția Consiliului) în cadrul Consiliului pentru Drepturile Omului **nu ar mai fi posibile.**

Prin urmare, Comisia propune **Consiliului European să adopte în unanimitate o decizie întemeiată pe articolul 31 alineatul (3) din TUE care prevede că pozițiile UE privind drepturile omului în cadrul forurilor internaționale sunt adoptate prin majoritate calificată, sub formă de decizii ale Consiliului.**

5.2. Adoptarea și modificarea regimurilor de sancțiuni ale UE

Politica în materie de sancțiuni este unul dintre cele mai puternice instrumente de politică externă și de securitate ale UE, întrucât aceasta folosește puterea economică semnificativă a Uniunii pentru a promova obiectivele sale externe. Unitatea de acțiune este esențială pentru a menține condiții de concurență echitabile în ceea ce privește funcționarea pieței interne, precum și eficiența normelor comune în cadrul Acordului Schengen.

În ultimii ani, recurgerea la măsuri restrictive de către UE a crescut în frecvență și intensitate, demonstrând disponibilitatea UE de a reacționa, a descuraja și a influența evoluțiile prin intermediul presiunii politice și economice. La fel ca în cazul politicii comerciale în care se aplică votul cu majoritate calificată, definirea unui nivel de ambiție politică și identificarea unui echilibru adecvat între interesele economice ale statelor membre se află în centrul oricăror negocieri cu privire la sancțiuni. Capacitatea UE de a acționa cu hotărâre în interesul său geopolitic, de cele mai multe ori ca parte a unei mobilizări internaționale împotriva încălcărilor grave ale dreptului internațional, este în interesul comun al tuturor statelor membre.

Prin urmare, Comisia propune **Consiliului European să adopte în unanimitate o decizie întemeiată pe articolul 31 alineatul (3) din TUE care să prevadă că deciziile de stabilire a unui regim de sancțiuni sunt adoptate de către Consiliu prin vot cu majoritate calificată²¹.**

5.3. Misiunile civile din domeniul politicii de securitate și apărare comune

Misiunile civile din domeniul politicii de securitate și apărare comune joacă un rol important în cadrul angajamentului global al UE pentru pace și securitate. În prezent, atunci când lansează misiuni civile și decide cu privire la punerea lor în aplicare, Consiliul acționează prin unanimitate de voturi²².

Într-un mediu internațional dinamic, UE trebuie să fie în măsură să își utilizeze rapid setul de instrumente pentru a reacționa și a se angaja în situații de criză sau de post-criză într-un mod prompt și vizibil, sprijinind direct autoritățile naționale și/sau comunitățile locale. Având în vedere că UE urmărește să exporte stabilitate în vecinătatea sa, este probabil ca numărul de misiuni civile să crească. Având în vedere mediile fluide în care se desfășoară de regulă astfel de misiuni odată stabilite, acestea necesită o gestionare eficientă și dinamică.

Prin urmare, Comisia propune **Consiliului European să adopte în unanimitate o decizie întemeiată pe articolul 31 alineatul (3) din TUE care să prevadă că toate deciziile**

²¹ Dincolo de posibilitatea menționată anterior în prima casetă din secțiunea 5.

²² În temeiul articolului 42 alineatul (4) din TUE, al articolului 43 alineatul (2) din TUE și al articolului 28 din TUE.

privind misiunile civile din domeniul politicii de securitate și apărare comune sunt adoptate de către Consiliu prin vot cu majoritate calificată.

Pentru început, toate misiunile de consolidare a capacităților statului de drept și de reformă a sectorului de securitate ar trebui să fie luate în considerare în special, întrucât acestea funcționează de regulă în paralel cu alte instrumente ale UE care fac obiectul votului cu majoritate calificată în Consiliu.

În orice caz, Consiliul European ar putea **decide că, odată stabilite prin unanimitate de vot, toate deciziile privind punerea în aplicare a misiunilor civile din domeniul politicii de securitate și apărare comune vor fi luate de către Consiliu prin vot cu majoritate calificată**²³.

6. Concluzie

Politica externă și de securitate comună a UE a fost consolidată în mod considerabil de la începuturile sale. Realizările sale, de exemplu în Balcanii de Vest, în a sprijini Ucraina și în ceea ce privește programul nuclear al Iranului, sunt semnificative. Partenerii UE din lume se așteaptă ca aceasta să-și susțină valorile, precum și la o ordine multilaterală bazată pe norme internaționale.

Devine din ce în ce mai limpede că peisajul internațional plin de provocări cu care ne confruntăm necesită o „schimbare de viteză” în ceea ce privește politica externă și de securitate comună. UE trebuie să devină un actor mai puternic pe plan mondial, astfel încât să poată continua să ne modeleze viitorul, să ne susțină suveranitatea partajată și să exercite o influență internațională pozitivă.

Eficiența procesului decizional poate fi îmbunătățită în anumite domenii ale politicii externe și de securitate comune. Acest lucru ar sprijini Uniunea Europeană să se bazeze pe propriile puteri.

Din acest motiv, Comisia pledează pentru valorificarea potențialului Tratatului privind Uniunea Europeană prin utilizarea întregii game de posibilități din cadrul politicii externe și de securitate comune, în special prin utilizarea mai frecventă a votului cu majoritate calificată.

Pentru a contribui la construirea unei Uniuni mai unite, mai puternice și mai democratice în perspectiva anului 2025, Comisia Europeană invită Liderii la reuniunea din 9 mai 2019 de la **Sibiu să aprobe propunerile incluse în prezenta comunicare**. Consiliul ar trebui să hotărască cu majoritate calificată în următoarele trei domenii de politică externă și de securitate comună:

- în ceea ce privește aspectele legate de drepturile omului în cadrul forurilor multilaterale;
- în ceea ce privește politica de sancțiuni;

²³ Inclusiv deciziile luate de autoritatea delegată.

- în ceea ce privește misiunile civile din domeniul politicii de securitate și apărare comune.