

COMPETENȚELE COMISIEI EUROPENE ÎN DOMENIUL POLITICII EXTERNE ȘI SECURITĂȚII COMUNE

THE EUROPEAN COMMISSION'S COMPETENCES IN THE FIELD OF COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY

Alexandra FEDELEȘ

Universitatea de Stat din Moldova

e-mail: *alexandrafedeles00@gmail.com*

CZU: 341.12(4):327

Rezumat. Politica externă și de securitate comună a Uniunii Europene reprezintă una dintre cele mai importante dimensiuni ale acțiunii externe europene, având ca scop promovarea intereselor, valorilor și obiectivelor Uniunii pe scena internațională. În cadrul acestei politici, Comisia Europeană nu deține aceeași poziție instituțională ca în politicile comunitare clasice, deoarece PESC păstrează un caracter predominant interguvernamental, iar rolul central aparține Consiliului European, Consiliului Uniunii Europene și Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate. Totuși, Comisia Europeană are competențe importante în asigurarea coerenței acțiunii externe, gestionarea instrumentelor financiare, implementarea sancțiunilor, administrarea bugetului, coordonarea politicilor externe sectoriale, propunerea și aplicarea programelor de cooperare externă, precum și în promovarea interesului general al Uniunii. Articolul analizează fundamentul juridic al competențelor Comisiei Europene în raport cu PESC, rolul său în arhitectura instituțională a acțiunii externe, relația cu Înalțul Reprezentant și Serviciul European de Acțiune Externă, contribuția la instrumentele financiare externe, gestionarea sancțiunilor, bugetul UE, cooperarea pentru dezvoltare, politica de vecinătate și provocările actuale generate de războiul Rusiei împotriva Ucrainei, competiția geopolitică, amenințările hibride și necesitatea unei politici externe europene mai coerente. Se concluzionează că, deși Comisia nu conduce PESC în sens strict, ea rămâne un actor indispensabil pentru eficiența, continuitatea și credibilitatea acțiunii externe a Uniunii Europene.

Cuvinte-cheie: *Uniunea Europeană, Comisia Europeană, PESC, acțiune externă, Înalțul Reprezentant, SEAE, sancțiuni, bugetul UE, NDICI–Global Europe, coerență instituțională.*

JEL: F53; F55; F51; K33; H56.

Abstract. The Common Foreign and Security Policy of the European Union represents one of the most important dimensions of European external action, aimed at promoting the Union's interests, values and objectives on the international stage. Within this policy, the European Commission does not hold the same institutional position as in traditional Community policies, since CFSP remains predominantly intergovernmental, with the central role belonging to the European Council, the Council of the European Union and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Nevertheless, the European Commission has important competences in ensuring the coherence of external action, managing financial instruments, implementing sanctions, administering the EU budget, coordinating sectoral external policies, proposing

and applying external cooperation programmes and promoting the general interest of the Union. The article analyses the legal basis of the European Commission's competences in relation to CFSP, its role in the institutional architecture of external action, its relationship with the High Representative and the European External Action Service, its contribution to external financial instruments, sanctions implementation, the EU budget, development cooperation, neighbourhood policy and current challenges generated by Russia's war against Ukraine, geopolitical competition, hybrid threats and the need for a more coherent European foreign policy. It concludes that, although the Commission does not lead CFSP in the strict sense, it remains an indispensable actor for the effectiveness, continuity and credibility of the European Union's external action.

Keywords: *European Union, European Commission, CFSP, external action, High Representative, EEAS, sanctions, EU budget, NDICI–Global Europe, institutional coherence.*

JEL: F53; F55; F51; K33; H56.

Introducere. Politica externă și de securitate comună a UE constituie una dintre cele mai complexe și sensibile dimensiuni ale integrării europene. Spre deosebire de politicile interne ale Uniunii, precum piața internă, concurența, politica comercială comună sau protecția consumatorilor, PESC are un caracter predominant interguvernamental, deoarece atinge direct suveranitatea statelor membre, interesele naționale de securitate, diplomația, apărarea și poziționarea geopolitică a Uniunii pe scena internațională [1]. Într-o lume marcată de conflicte armate, competiție între mari puteri, presiuni autoritare, amenințări hibride, atacuri cibernetice, crize energetice, migrație, terorism și instabilitate în vecinătatea estică și sudică a Uniunii, necesitatea unei acțiuni externe coerente a devenit tot mai evidentă. UE nu mai poate fi analizată doar ca actor economic sau normativ, ci trebuie înțeleasă ca actor global care dispune de instrumente diplomatice, economice, juridice, financiare, umanitare și de securitate [11].

Comisia Europeană, în calitate de instituție care promovează interesul general al Uniunii, are un rol central în funcționarea sistemului instituțional european [1]. Totuși, în domeniul PESC, competențele Comisiei sunt diferite de cele exercitate în politicile supranaționale clasice. Articolul 17 din Tratatul privind UE prevede că această instituție promovează interesul general al Uniunii, veghează la aplicarea tratatelor și asigură reprezentarea externă a Uniunii, cu excepția politicii externe și de securitate comune și a altor cazuri prevăzute de tratate [1]. Această formulare este esențială pentru înțelegerea statutului Comisiei în domeniul acțiunii externe. În PESC, rolul principal revine Consiliului European și Consiliului UE, iar Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru acțiune externă și politica de securitate contribuie la formularea politicii externe comune, o conduce și asigură implementarea deciziilor adoptate de Consiliul European și Consiliu [4]. În același timp, Înalțul Reprezentant al Uniunii este și vicepreședinte al Comisiei Europene, ceea ce creează o punte instituțională între dimensiunea interguvernamentală a PESC și politicile externe gestionate de Comisie [5].

Prin urmare, problema centrală a acestui articol constă în clarificarea rolului Comisiei Europene în domeniul PESC. Comisia nu este instituția care conduce PESC în sens strict, dar participă la asigurarea coerenței acțiunii externe, gestionează instrumente financiare externe, contribuie la aplicarea sancțiunilor, administrează bugetul UE, coordonează politici externe sectoriale și cooperează cu Înalțul Reprezentant al Uniunii și Serviciul European de Acțiune Externă [7]. În acest context, articolul analizează competențele Comisiei Europene în domeniul politicii externe și securității comune, evidențiind atât limitele juridice, cât și rolul său practic în funcționarea acțiunii externe a UE. Cercetarea pornește de la premisa că eficiența PESC depinde nu doar de deciziile statelor membre, ci și de capacitatea instituțiilor europene de a acționa coerent, complementar și strategic.

Gradul de investigare a problemei și scopul cercetării. Competențele Comisiei Europene în domeniul politicii externe și de securitate comune sunt analizate în literatura de specialitate prin prisma guvernantei multinivel, interguvernamentului și arhitecturii instituționale a acțiunii externe a UE. Cercetările evidențiază caracterul *sui generis* al Uniunii ca actor internațional, rezultat din combinarea mecanismelor supranaționale cu cele interguvernamentale [11].

O direcție importantă privește dimensiunea instituțională a acțiunii externe. Liliana Beniuc evidențiază existența unui mecanism complex de interacțiune între instituțiile europene, statele membre, statele terțe și organizațiile internaționale [11]. În acest cadru, Comisia acționează alături de Consiliul European, Consiliul UE, Înalțul Reprezentant, SEAE și Parlamentul European, având competențe mai extinse în politica comercială, cooperarea pentru dezvoltare, ajutorul umanitar și politica de vecinătate și un rol mai limitat în PESC propriu-zisă [1].

Literatura examinează, de asemenea, rolul Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și al SEAE. Dubla calitate a Înalțului Reprezentant, care conduce PESC și este vicepreședinte al Comisiei, urmărește consolidarea coerenței dintre dimensiunea interguvernamentală a politicii externe și celelalte politici externe ale Uniunii [4]. O altă direcție privește instrumentele financiare și sancțiunile. Prin NDICI–Global Europe, Comisia deține atribuții importante de programare, gestionare și implementare a asistenței externe [7]. În materia măsurilor restrictive, deciziile politice sunt adoptate de Consiliu în cadrul PESC, iar măsurile economice și financiare întemeiate pe art. 215 TFUE implică propunerea comună a Înalțului Reprezentant și a Comisiei [2]. Cercetările privind contribuția UE la pacea și securitatea internațională evidențiază, totodată, rolul Comisiei în mobilizarea instrumentelor financiare, de vecinătate, dezvoltare și asistență externă [12].

Scopul cercetării constă în analiza competențelor Comisiei Europene în domeniul PESC, prin delimitarea cadrului juridic stabilit de tratate și evaluarea rolului practic al instituției în acțiunea externă a Uniunii.

Cercetarea urmărește identificarea fundamentului juridic al competențelor Comisiei Europene; delimitarea atribuțiilor sale în raport cu Consiliul European, Consiliul și Înalțul Reprezentant; analiza contribuției la coerența acțiunii externe și la gestionarea instrumentelor financiare; evaluarea rolului în aplicarea sancțiunilor, administrarea bugetului și protejarea intereselor financiare ale UE; precum și formularea unor recomandări pentru sporirea eficienței instituționale a acțiunii externe europene.

Materiale utilizate și metode aplicate. Pentru realizarea cercetării au fost utilizate surse juridice primare ale UE, documente instituționale, rapoarte oficiale, pagini ale instituțiilor europene și lucrări academice privind politica externă, PESC, PSAC și acțiunea externă a UE. Baza documentară include Tratatul privind UE, Tratatul privind funcționarea UE, Strategia Globală a UE, Busola strategică, Regulamentul NDICI–Global Europe, documentele Consiliului privind sancțiunile, informațiile Comisiei privind bugetul UE și OLAF, precum și lucrări academice ale Liliane Beniuic privind dimensiunea instituțională a acțiunii externe a UE și contribuția Uniunii la pacea și securitatea internațională [1]. *Metoda analizei documentare* a fost utilizată pentru examinarea tratatelor, regulamentelor și documentelor strategice. *Metoda juridico-instituțională* a permis delimitarea competențelor Comisiei Europene în raport cu cele ale Consiliului European, Consiliului UE și Înalțului Reprezentant. *Metoda istorică* a fost aplicată pentru evidențierea evoluției de la cooperarea politică europeană la PESC și la actuala acțiune externă integrată a UE. *Metoda comparativă* a fost utilizată pentru a distinge între acțiunea externă supranațională a UE și PESC, ca domeniu interguvernamental. *Metoda critică* a permis evaluarea limitelor rolului Comisiei în PESC și a provocărilor legate de coerența instituțională.

Rezultate și discuții

Evoluția politicii externe și de securitate comune. Politica externă și de securitate comună a UE s-a dezvoltat treptat, începând de la formele inițiale de cooperare politică europeană dintre statele membre. În perioada Comunităților Europene, accentul principal era pus pe integrarea economică, piața comună și politicile comerciale. Politica externă rămânea în mare parte competența statelor membre, iar coordonarea se realiza preponderent prin consultări interguvernamentale [11]. Tratatul de la Maastricht a consacrat PESC ca pilon distinct al UE. Acest moment a marcat recunoașterea faptului că integrarea economică nu poate fi separată de poziționarea politică a Uniunii în lume. Crizele din Balcanii de Vest din anii 1990 au demonstrat limitele cooperării europene și au impulsionat dezvoltarea unor instrumente comune de securitate [12]. Tratatul de la Lisabona a modificat semnificativ cadrul

instituțional al acțiunii externe. A fost creată funcția de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, care este simultan vicepreședinte al Comisiei Europene [1]. De asemenea, a fost creat Serviciul European de Acțiune Externă, destinat să sprijine Înaltul Reprezentant al Uniunii în exercitarea mandatului său [5]. Această evoluție arată că UE a încercat să depășească fragmentarea acțiunii externe. Totuși, PESC a rămas un domeniu dominat de statele membre. Deciziile importante se adoptă de regulă în unanimitate, iar Comisia nu are același monopol al inițiativei ca în politicile comunitare [1].

Fundamentul juridic al competențelor Comisiei Europene. Fundamentul juridic al rolului Comisiei Europene este consacrat de art. 17 TUE, potrivit căruia instituția promovează interesul general al Uniunii, adoptă inițiativele necesare realizării acestuia, veghează la aplicarea tratatelor și supraveghează punerea în aplicare a dreptului Uniunii, sub controlul Curții de Justiție a UE [1]. Același articol atribuie Comisiei responsabilitatea reprezentării externe a Uniunii, cu excepția politicii externe și de securitate comune și a celorlalte situații prevăzute expres de tratate [1]. În consecință, în domeniul PESC, Comisia nu exercită funcția principală de reprezentare externă, aceasta revenindu-i Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, în limitele competențelor stabilite de dreptul primar al Uniunii [4].

Excluderea PESC din sfera reprezentării externe exercitate de Comisie nu echivalează însă cu absența acesteia din acțiunea externă a Uniunii. Comisia deține competențe substanțiale în domenii care nu aparțin exclusiv PESC, precum politica comercială comună, cooperarea pentru dezvoltare, ajutorul umanitar, politica europeană de vecinătate, politica de extindere, administrarea instrumentelor financiare externe și gestionarea bugetului Uniunii [2]. Prin intermediul acestor politici și instrumente, Comisia Europeană contribuie la transformarea obiectivelor externe ale UE în programe, măsuri de finanțare și acțiuni concrete de implementare.

Rolul său este relevant și în adoptarea măsurilor restrictive. Potrivit art. 215 TFUE, atunci când o decizie adoptată în cadrul PESC prevede întreruperea sau reducerea, totală ori parțială, a relațiilor economice și financiare cu un stat terț sau introducerea unor restricții împotriva unor persoane, grupuri ori entități, măsurile necesare sunt adoptate la nivelul Uniunii pe baza unei propuneri comune formulate de Înaltul Reprezentant al Uniunii și de Comisie [2]. Această procedură evidențiază caracterul interinstituțional al regimului european de sancțiuni: orientarea politică este stabilită în cadrul PESC, în timp ce transpunerea sa în măsuri juridice cu efecte economice și financiare implică în mod direct Comisia și instrumentele prevăzute de TFUE.

Caracterul interguvernamental al PESC și limitele rolului Comisiei. PESC are un caracter predominant interguvernamental. Spre deosebire de politicile comu-

nitare, unde Comisia are monopolul inițiativei legislative și un rol central în supravegherea aplicării dreptului UE, în PESC decizia aparține în principal statelor membre reunite în Consiliul European și Consiliu [1]. Această particularitate este explicabilă prin natura sensibilă a politicii externe și de securitate. Statele membre păstrează interese naționale, tradiții diplomatice, alianțe strategice și percepții diferite asupra amenințărilor. În domeniul politicii externe, unanimitatea rămâne frecvent regula, ceea ce poate limita rapiditatea și eficiența reacției UE [11]. Comisia Europeană nu poate iniția acte PESC în același mod în care inițiază legislația în domeniul pieței intern, care poate contribui la coerența acțiunii externe, poate participa la elaborarea unor inițiative împreună cu Înalțul Reprezentant al Uniunii și poate gestiona instrumentele care susțin obiectivele externe ale UE [4]. Această delimitare este importantă pentru evitarea confuziilor. Comisia nu „conduce” PESC, dar influențează semnificativ mediul în care PESC este implementată. Prin buget, programe externe, sancțiuni, asistență pentru dezvoltare și politici sectoriale externe, Comisia oferă substanță practică multor obiective strategice ale Uniunii.

Relația dintre Comisie, Înalțul Reprezentant al Uniunii și SEAE. Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate are un rol central în PESC. Acesta conduce politica externă și de securitate comună, contribuie prin propuneri la elaborarea acesteia, prezidează Consiliul Afaceri Externe și asigură implementarea deciziilor adoptate de Consiliul European și Consiliu [4]. Particularitatea instituțională constă în faptul că Înalțul Reprezentant este și vicepreședinte al Comisiei Europene. Această dublă calitate urmărește să asigure coerența dintre PESC și celelalte politici externe ale Uniunii, gestionate sau influențate de Comisie. Serviciul European de Acțiune Externă sprijină Înalțul Reprezentant și lucrează în cooperare cu serviciile diplomatice ale statelor membre, Comisia Europeană și Consiliul [5]. SEAE reprezintă un instrument instituțional destinat să reducă fragmentarea acțiunii externe a UE și să consolideze capacitatea diplomatică europeană. Comisia colaborează cu SEAE în domenii precum politica de vecinătate, cooperarea pentru dezvoltare, ajutorul umanitar, asistența macrofinanciară, sprijinul pentru democrație, drepturile omului, reziliență și securitate. Această colaborare este esențială deoarece problemele externe nu pot fi separate strict între „*politic*”, „*economic*”, „*umanitar*” și „*securitar*” [7].

Comisia Europeană și coerența acțiunii externe. Una dintre cele mai importante contribuții ale Comisiei în domeniul acțiunii externe este asigurarea coerenței între politicile externe sectoriale ale Uniunii. UE acționează extern prin multiple instrumente: comerț, ajutor umanitar, cooperare pentru dezvoltare, politica de vecinătate, extindere, sancțiuni, diplomatie climatică, promovarea drepturilor omului și securitate [11]. Această pluralitate poate genera incoerență. De exemplu, interesele

comerciale pot intra în tensiune cu obiectivele privind drepturile omului; cooperarea energetică poate intra în tensiune cu sancțiunile; iar sprijinul pentru stabilitate poate intra în tensiune cu promovarea reformelor democratice. Comisia are rolul de a contribui la armonizarea acestor obiective. Prin capacitatea sa administrativă, expertiza tehnică și controlul asupra unor instrumente financiare, Comisia poate transforma prioritățile politice ale Uniunii în programe concrete. Astfel, obiectivele PESC sunt susținute indirect prin instrumente de dezvoltare, vecinătate, reziliență, reconstrucție, energie, infrastructură și guvernanță [7]. Coerența acțiunii externe este importantă și pentru credibilitatea UE. Dacă Uniunea promovează valori precum democrația, statul de drept și drepturile omului, politicile sale comerciale, financiare și de cooperare trebuie să fie compatibile cu aceste valori [1].

Rolul Comisiei Europene în gestionarea instrumentelor financiare externe. Instrumentele financiare externe reprezintă unul dintre cele mai importante domenii în care Comisia Europeană are competențe directe. Regulamentul (UE) 2021/947 privind NDICI–Global Europe stabilește cadrul financiar pentru vecinătate, dezvoltare și cooperare internațională [7]. NDICI–Global Europe permite Uniunii să sprijine statele partenere, să promoveze dezvoltarea durabilă, democrația, statul de drept, drepturile omului, pacea, stabilitatea și reziliența. Comisia are un rol esențial în programarea, gestionarea și implementarea acestui instrument, în cooperare cu SEAE și statele membre. Prin instrumentele financiare externe, Comisia contribuie indirect la obiectivele PESC. De exemplu, sprijinul pentru reforme instituționale, securitate energetică, combaterea dezinformării, consolidarea statului de drept și reziliența economică are efecte directe asupra stabilității și securității statelor partenere. Politica de vecinătate este deosebit de relevantă. În vecinătatea estică, inclusiv în Republica Moldova și Ucraina, asistența financiară a UE contribuie la consolidarea instituțiilor, modernizarea administrației, reforme judiciare, securitate economică și reziliență societală. Aceste obiective sunt complementare PESC, chiar dacă sunt implementate prin instrumente gestionate în mare măsură de Comisie [12].

Comisia Europeană și regimul sancțiunilor UE. Sancțiunile sunt unul dintre cele mai importante instrumente ale politicii externe și de securitate comune, care permit UE să reacționeze la încălcări ale dreptului internațional, amenințări la adresa păcii, încălcări grave ale drepturilor omului, proliferare, agresiuni militare sau acțiuni destabilizatoare [8]. În arhitectura sancțiunilor europene, Consiliul adoptă deciziile politice în cadrul PESC. Totuși, atunci când sancțiunile implică restricții economice sau financiare, acestea sunt aplicate prin regulamente adoptate în temeiul art. 215 TFUE, la propunerea comună a Înalțului Reprezentant al Uniunii și a Comisiei Europene [2], care are un rol important în monitorizarea aplicării corecte și uniforme

a sancțiunilor, care oferă orientări statelor membre, clarifică interpretarea regulilor, sprijină autoritățile naționale și contribuie la prevenirea eludării sancțiunilor [9]. Statele membre rămân responsabile pentru aplicarea și executarea sancțiunilor, dar Comisia urmărește coerența implementării la nivelul Uniunii. Agresiunea Federației Ruse împotriva Ucrainei a demonstrat importanța acestui rol. Sancțiunile adoptate de UE au devenit un instrument central de presiune politică și economică. Comisia a contribuit la elaborarea, aplicarea și monitorizarea acestor măsuri, consolidând dimensiunea practică a răspunsului european [8].

Comisia Europeană și bugetul Uniunii Europene. Bugetul UE este un instrument esențial pentru transformarea priorităților politice în acțiuni concrete. Comisia Europeană elaborează proiectul de buget anual, îl implementează după adoptarea de către Parlamentul European și Consiliu și urmărește utilizarea eficientă a fondurilor [10]. În domeniul acțiunii externe, bugetul UE finanțează programe de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare, ajutor umanitar, promovarea drepturilor omului, democrație, reziliență, securitate energetică, educație și consolidarea capacităților instituționale [7]. Aceste programe susțin indirect obiectivele PESC. Totuși, nu toate cheltuielile cu implicații militare sau de apărare sunt finanțate prin bugetul UE. De exemplu, Facilitatea Europeană pentru Pace are caracter extrabugetar. Această distincție este importantă pentru înțelegerea limitelor juridice și financiare ale Comisiei în domeniul securității și apărării [6]. Comisia are și responsabilități importante privind protecția intereselor financiare ale UE. În acest scop, colaborează cu Oficiul European de Luptă Antifraudă, care investighează fraude, corupție și alte activități ilegale ce afectează bugetul Uniunii [10]. În acțiunea externă, integritatea financiară este esențială pentru credibilitatea UE.

Comisia Europeană și politica de vecinătate. Politica europeană de vecinătate reprezintă unul dintre domeniile în care rolul Comisiei Europene este deosebit de important. Prin această politică, UE urmărește să consolideze stabilitatea, securitatea și prosperitatea statelor vecine, promovând reforme democratice, dezvoltare economică, stat de drept și cooperare sectorială [7]. În vecinătatea estică, inclusiv în Republica Moldova, Ucraina și Georgia, politica de vecinătate este strâns legată de obiectivele de securitate ale Uniunii. Instabilitatea politică, conflictele înghețate, amenințările hibride, presiunile energetice și dezinformarea afectează direct securitatea europeană [12]. Comisia Europeană gestionează instrumente financiare și programe de sprijin, care contribuie la reforme, infrastructură, energie, educație, administrație publică și dezvoltare economică. Aceste instrumente oferă substanță practică orientărilor politice ale UE. În acest sens, Comisia Europeană acționează ca un actor de stabilizare. Deși nu decide singură direcțiile PESC, Comisia contribuie la implementarea obiectivelor europene prin proiecte, programe, finanțări și

condiționalități. Această funcție este esențială pentru transformarea politicii externe din declarații în rezultate.

Comisia și politica de dezvoltare Politica de dezvoltare este un domeniu extern în care Comisia Europeană are competențe importante. UE este unul dintre cei mai mari furnizori de asistență pentru dezvoltare la nivel global, iar Comisia gestionează programe orientate spre reducerea sărăciei, dezvoltare durabilă, guvernare democratică, drepturile omului, educație, sănătate și reziliență [7]. Deși politica de dezvoltare nu este identică cu PESC, ea susține obiectivele externe ale Uniunii. Instabilitatea, sărăcia, corupția, lipsa statului de drept și conflictele pot genera riscuri de securitate. Prin urmare, dezvoltarea și securitatea sunt interdependente. Comisia contribuie la prevenirea conflictelor prin sprijinirea instituțiilor, combaterea fragilității, consolidarea societății civile și promovarea statului de drept. Aceste obiective sunt în concordanță cu Strategia Globală a UE și cu Busola strategică, care subliniază necesitatea unei abordări integrate a securității [3]. Politica de dezvoltare demonstrează că influența Comisiei în acțiunea externă nu se manifestă doar prin diplomatie formală, ci și prin instrumente financiare și normative. În multe regiuni, UE este percepută prin proiectele și programele gestionate de Comisie.

Comisia și dimensiunea normativă a acțiunii externe. UE se definește ca actor întemeiat pe valori: democrație, stat de drept, drepturile omului, egalitate, solidaritate și respectarea dreptului internațional [1]. Comisia Europeană contribuie la promovarea acestor valori prin programe externe, condiționalitate, finanțare, monitorizare și dialog instituțional. Dimensiunea normativă a acțiunii externe este analizată în literatura de specialitate prin concepte precum „*putere civilă*”, „*putere normativă*” și „*actor internațional sui generis*” [11]. Liliana Beniuc evidențiază că acțiunea externă a UE este multidimensională și se realizează printr-un sistem instituțional complex, în care Comisia Europeană, Înalțul Reprezentant al Uniunii, SEAE și statele membre au roluri complementare [11]. Comisia Europeană susține dimensiunea normativă prin finanțarea societății civile, sprijinirea reformelor democratice, condiționalitatea asociată asistenței externe, promovarea drepturilor omului și susținerea statului de drept. Aceste mecanisme sunt deosebit de importante în statele partenere din vecinătatea Uniunii [7]. Totuși, dimensiunea normativă se confruntă cu provocări. UE trebuie să asigure coerența dintre valorile proclamate și politicile aplicate. Dacă interesele economice sau geopolitice prevalează constant asupra drepturilor omului și democrației, credibilitatea Uniunii este afectată.

Comisia Europeană și politica de securitate și apărare comună. Politica de securitate și apărare comună este parte integrantă a PESC, iar rolul Comisiei în acest domeniu este mai limitat decât în politicile economice sau de dezvoltare [1]. Totuși, Comisia are o contribuție importantă prin instrumente financiare, industriale,

tehnologice și de cercetare. În ultimii ani, UE a dezvoltat instrumente precum Fondul European de Apărare, programe pentru mobilitate militară și inițiative privind industria europeană de apărare. Acestea arată că dimensiunea apărării nu mai este exclusiv interguvernamentală, ci include și contribuții gestionate la nivel european [6]. Comisia contribuie la consolidarea bazei industriale și tehnologice de apărare, la sprijinirea cercetării și inovării și la reducerea fragmentării industriei europene de apărare. Aceste acțiuni sunt complementare PSAC și consolidează capacitatea UE de a acționa în domeniul securității. Totuși, deciziile politice privind misiunile, operațiunile și orientările de apărare rămân în competența Consiliului și a statelor membre. Prin urmare, Comisia acționează mai ales ca facilitator, finanțator, coordonator și actor tehnic.

Comisia Europeană în contextul războiului Rusiei împotriva Ucrainei.

Războiul Rusiei împotriva Ucrainei a reprezentat un test major pentru acțiunea externă a Uniunii Europene. UE a fost nevoită să combine sancțiuni, sprijin financiar, asistență umanitară, sprijin pentru refugiați, ajutor macrofinanciar, sprijin militar prin instrumente adecvate și coordonare diplomatică [8]. Comisia Europeană a avut un rol important în propunerea și implementarea unor măsuri economice, în gestionarea asistenței financiare, în coordonarea sprijinului pentru Ucraina și în monitorizarea aplicării sancțiunilor [9]. Acest rol a demonstrat că, în situații de criză majoră, delimitarea dintre PESC și celelalte politici externe devine mai dificilă. Războiul a evidențiat și importanța coerenței instituționale. Răspunsul UE a necesitat cooperare între Consiliu, Comisie, Înalțul Reprezentant, Parlamentul European, statele membre și partenerii internaționali. În acest context, Comisia a acționat ca instituție-cheie pentru transformarea deciziilor politice în programe și măsuri concrete. Criza ucraineană a confirmat, de asemenea, importanța instrumentelor economice în politica externă. Sancțiunile, asistența macrofinanciară, sprijinul pentru reconstrucție și integrarea progresivă a Ucrainei în spațiul european arată că puterea externă a UE se bazează pe combinația dintre instrumente politice, juridice, economice și financiare [7].

Provocări instituționale și limite ale competențelor Comisiei Europene.

Exercitarea atribuțiilor Comisiei în cadrul acțiunii externe a Uniunii este condiționată de fragmentarea competențelor între mai multe politici, proceduri decizionale și instituții. Politica externă și de securitate comună, politica comercială comună, cooperarea pentru dezvoltare, politica europeană de vecinătate, ajutorul umanitar, politica de extindere, precum și dimensiunile externe ale politicilor energetice, climatice și de securitate sunt guvernate de temeuri juridice și mecanisme instituționale distincte. Această structură complexă poate genera suprapuneri, dificultăți de coordonare și incoerențe între obiectivele politice, instrumentele financiare și măsurile de implementare [1].

Capacitatea Comisiei Europene de a asigura coerența acțiunii externe este limitată, în special, de caracterul predominant interguvernamental al PESC. Deși instituția poate contribui prin expertiză, inițiative, instrumente bugetare și competențe sectoriale, ea nu poate substitui voința politică a statelor membre. Absența consensului în cadrul Consiliului poate întârzia adoptarea deciziilor, poate diminua ambiția răspunsului european sau poate conduce la formularea unor poziții de compromis [11]. Aceste dificultăți sunt amplificate de tensiunea dintre valorile declarate și interesele strategice ale Uniunii. Promovarea democrației, a statului de drept și a drepturilor omului poate intra în concurență cu obiective economice, energetice, comerciale sau de securitate, afectând uneori consecvența și credibilitatea acțiunii externe europene [3].

O altă limită importantă privește aplicarea măsurilor restrictive. Comisia Europeană contribuie la supravegherea și coordonarea implementării sancțiunilor în domeniile aflate în competența Uniunii, însă aplicarea efectivă, controlul respectării și sancționarea încălcărilor revin, în principal, autorităților naționale. Diferențele dintre capacitățile administrative, sistemele juridice și practicile de control ale statelor membre pot determina aplicarea neuniformă a regimurilor de sancțiuni și pot crea posibilități de eludare [8]. În acest context, consolidarea coordonării interinstituționale și a cooperării dintre autoritățile naționale este esențială pentru eficacitatea măsurilor adoptate.

Complexitatea repartizării competențelor ridică, totodată, probleme de transparență, control democratic și responsabilitate instituțională. Suprapunerea rolurilor Comisiei, Consiliului, Înalțului Reprezentant, Serviciului European de Acțiune Externă și statelor membre poate îngreuna identificarea instituției responsabile pentru formularea, adoptarea și implementarea unei anumite decizii. Clarificarea atribuțiilor și sporirea transparenței procesului decizional sunt, prin urmare, necesare atât pentru exercitarea unui control democratic efectiv, cât și pentru consolidarea legitimității și credibilității acțiunii externe a Uniunii.

Evaluarea rolului Comisiei Europene în PESC. Analiza competențelor instituționale evidențiază faptul că rolul Comisiei Europene în politica externă și de securitate comună este predominant indirect și complementar, dar rămâne esențial pentru coerența și eficiența acțiunii externe a Uniunii. Comisia nu deține competența principală de inițiativă și decizie în cadrul PESC, aceasta revenind, în principal, Consiliului European, Consiliului și statelor membre. Totuși, instituția contribuie la realizarea obiectivelor stabilite în acest domeniu prin mobilizarea instrumentelor sale administrative, financiare, juridice și tehnice [1]. Importanța Comisiei rezultă îndeosebi din capacitatea sa de a asigura continuitatea instituțională și de a corela deciziile adoptate în cadrul PESC cu celelalte politici externe ale Uniunii. Prin expertiza de specialitate, administrarea resurselor bugetare, gestionarea instrumentelor financia-

re externe, monitorizarea implementării și elaborarea măsurilor sectoriale, Comisia facilitează transpunerea orientărilor politice în programe și acțiuni concrete. Această contribuție este deosebit de relevantă într-un domeniu în care adoptarea deciziilor depinde frecvent de consensul statelor membre și poate fi afectată de divergențele dintre prioritățile naționale. Legătura instituțională dintre Comisie și PESC este consolidată prin dubla funcție a Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, care este concomitent vicepreședinte al Comisiei. Această configurație urmărește să favorizeze coordonarea dintre dimensiunea interguvernamentală a PESC și politicile externe gestionate potrivit metodei Uniunii, fără a modifica însă repartizarea competențelor stabilită prin tratate [4]. Înalțul Reprezentant facilitează astfel articularea dintre orientarea politică decisă de statele membre și instrumentele administrative, financiare și sectoriale aflate la dispoziția Comisiei. Prin urmare, Comisia Europeană poate fi definită drept un actor instituțional de sprijin strategic, coordonare și implementare în cadrul PESC. Aceasta nu substituie Consiliul, Înalțul Reprezentant sau statele membre în formularea și adoptarea deciziilor de politică externă, dar contribuie decisiv la transformarea obiectivelor politice comune în măsuri operaționale. Capacitatea Uniunii de a acționa coerent și credibil pe plan internațional depinde, în consecință, nu doar de consensul politic al statelor membre, ci și de integrarea eficientă a competențelor, resurselor și instrumentelor administrate de Comisie.

Concluzii și recomandări. Politica externă și de securitate comună a UE este un domeniu complex, aflat la intersecția dintre suveranitatea statelor membre și necesitatea unei acțiuni europene comune. Comisia Europeană nu conduce PESC în sens strict, deoarece tratatele prevăd o excepție clară privind reprezentarea externă a Uniunii în acest domeniu. Rolul central revine Consiliului European, Consiliului și Înalțului Reprezentant al Uniunii. Totuși, Comisia Europeană are competențe importante și indispensabile pentru funcționarea acțiunii externe a UE, care promovează interesul general al Uniunii, gestionează bugetul, implementează instrumente financiare externe, contribuie la aplicarea sancțiunilor, sprijină politica de vecinătate, coordonează programe de dezvoltare și contribuie la coerența dintre PESC și celelalte politici externe ale UE. Analiza a demonstrat că forța externă a UE nu se bazează pe o singură instituție, ci pe interacțiunea dintre mai mulți actori. Comisia, Înalțul Reprezentant, SEAE, Consiliul, Parlamentul European și statele membre formează un sistem instituțional complex. Eficiența acestui sistem depinde de cooperare, coordonare și voință politică.

Se recomandă clarificarea mai bună a competențelor instituționale în domeniul acțiunii externe, consolidarea coordonării dintre Comisie și SEAE, creșterea transparenței în aplicarea sancțiunilor, îmbunătățirea monitorizării instrumentelor

financiare externe și sporirea coerenței dintre politicile comerciale, de dezvoltare, de vecinătate și PESC. De asemenea, este necesară consolidarea rolului Comisiei în domeniile în care aceasta poate aduce valoare adăugată: buget, finanțare externă, reconstrucție, reziliență, securitate economică, combaterea eludării sancțiunilor, protecția intereselor financiare ale UE și sprijinirea statelor partenere. Într-un context internațional marcat de instabilitate, aceste competențe sunt esențiale pentru credibilitatea Uniunii Europene.

În concluzie, Comisia Europeană nu este arhitectul unic al politicii externe și de securitate comune, dar este unul dintre pilonii funcționali ai acțiunii externe europene. Fără contribuția Comisiei, PESC ar risca să rămână predominant declarativă. Prin instrumentele sale financiare, juridice și administrative, Comisia transformă prioritățile strategice ale Uniunii în politici concrete, contribuind la consolidarea rolului UE ca actor global.

Referințe bibliografice

1. Uniunea Europeană. *Tratatul privind Uniunea Europeană, versiune consolidată*. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, C 202, 7 iunie 2016. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:12016M/TXT>
2. Uniunea Europeană. *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, versiune consolidată*. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, C 202, 7 iunie 2016. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT>
3. European External Action Service. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Bruxelles, 2016. Disponibil: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf
4. Consiliul Uniunii Europene. *EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy*. Disponibil: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/high-representative-foreign-affairs-security-policy/>
5. European External Action Service. *High Representative / Vice-President*. Disponibil: https://www.eeas.europa.eu/eeas/high-representative-vice-president_en
6. Consiliul Uniunii Europene. *A Strategic Compass for Security and Defence*. Bruxelles, 2022. Disponibil: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en
7. Regulation (EU) 2021/947 of the European Parliament and of the Council

- establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument — Global Europe. Official Journal of the European Union, L 209, 14 June 2021. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/947/oj>
8. Consiliul Uniunii Europene. *Why the EU adopts sanctions*. Disponibil: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/why-sanctions/>
 9. European Commission. *Overview of sanctions and related resources*. Disponibil: https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/overview-sanctions-and-related-resources_en
 10. European Commission. *EU budget*. Disponibil: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget_en
 11. BENIUC, L. (2018). *Dimensiunea instituțională și mecanismul de realizare a acțiunii de politică externă a Uniunii Europene: studiu istoriografic*. Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice, 2, 31–47. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/31-47.pdf
 12. BENIUC, L. (2024). *Strategiile de politică externă ale Uniunii Europene privind promovarea păcii și securității internaționale*. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/25-36_11.pdf
 13. BENIUC, L. (2024). *Contribuția Uniunii Europene la pacea și securitatea globală*. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.12755161>
 14. BENIUC, V., & BENIUC, L. (2020). *Procesele de integrare europeană prin prisma politicii de securitate și apărare comună a Uniunii Europene*. Studii Naționale de Securitate, 1(1), 169–183. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3989426>
 15. European Commission. *European Anti-Fraud Office — OLAF*. Disponibil: https://anti-fraud.ec.europa.eu/index_en