



Parlamentul României Camera Deputaților

OPINIE privind examinarea pe fond a

Nr. 1/2140/V8
13.06. 2013

Propunerii comune de Decizie a Consiliului privind modalitățile de punere în aplicare de către Uniune a clauzei de solidaritate - JOIN(2012) 39

Având în vedere Tratatul de la Lisabona, în special art. 5 și art. 12 TUE, precum și Protocoalele nr. 1 și nr. 2 anexate tratatului,

Având în vedere Constituția României, republicată, în special art. 148.

Având în vedere Hotărârea Camerei Deputaților nr. 11/2011,

Luând în considerare fișa de informare a Direcției de drept comunitar a Camerei Deputaților,

Luând în considerare punctul de vedere al Guvernului României, exprimat prin nota Ministerului Afacerilor Externe din 8 februarie 2013,

Luând în considerare proiectul final de opinie adoptat de Comisia pentru afaceri europene în ședința din 5 iunie 2013,

Având în vedere aprobarea Biroului permanent al Camerei Deputaților din data de 10 iunie 2013,

Camera Deputaților, în conformitate cu prevederile art. 40 din Hotărârea Camerei Deputaților nr. 11/2011 din 27 aprilie 2011, adoptă prezenta **opinie**:

1. Apreciază caracterul inovator al clauzei de solidaritate, ca mecanism ce permite acțiunea la nivelul Uniunii numai în situații excepționale, atunci când capacitatea de răspuns a statelor membre este insuficientă;
2. Realizează că în absența unor detalii importante s-ar putea clasifica propunerea de decizie ca o simplă „declarație politică de intenție”, dar conștientizează în același timp, dificultatea reglementării în domeniu, în măsura în care unele state membre manifestă în mod constant reticență față de principiul solidarității, în numeroase dintre expresiile sale, deși pe baza acestui principiu este construită Uniunea însăși; totuși având în vedere amploarea instrumentelor și mecanismelor activate, precum și sensibilitatea unor domenii, cum ar fi prevenirea și combaterea terorismului, propunerea de decizie ar trebui completată, într-o etapă ulterioară, în baza concluziilor unor simulări, organizate de Comisia Europeană sau de Secretariatul general al Consiliului, pe baza unui set de scenarii care să ia în calcul diverse tipuri de criză; ar fi necesare informații mai detaliate cu privire la tipurile de infrastructuri critice aflate sub jurisdicția unui stat membru care fac obiectul acestui proiect de decizie, precum și informații mai detaliate legate de tipurile de situații de criză;
3. Consideră că Declarația 37 cu privire la articolul 222 TFUE, conform căreia „fără a aduce atingere măsurilor adoptate de Uniune în vederea îndeplinirii obligației sale de

solidaritate față de un stat membru care este afectat de un atac terorist sau este victima unei catastrofe naturale sau provocate de om, niciuna dintre dispozițiile articolului 222 nu poate aduce atingere dreptului altui stat membru de a alege cel mai adecvat mijloc de a se achita de obligația sa de solidaritate față de statul membru menționat anterior”, ar trebui să elimine eventualele îngrijorări cu privire la riscul cedării disproporționate de suveranitate; întrucât clauza de solidaritate nu introduce o obligație juridică pentru statele membre, participarea acestora la operațiuni conservă decizia lor suverană cu privire la modalitatea de sprijinire oferită și activarea clauzei se produce ca ultim resort, atunci când toate celelalte mecanisme ale Uniunii Europene se vor dovedi insuficiente pentru a răspunde crizei, se poate spune că propunerea de decizie este consistentă cu Declarația 37;

4. Achiesează la observația cuprinsă la considerentul 24 din „Raportul Pașcu” (2012/2223(INI)) că implementarea clauzei de solidaritate ar trebui să se facă prin construcția unui sistem permanent al UE de răspuns la criză, care să se bazeze pe instrumentele și capacitățile sectoriale existente și care să înlesnească mobilizarea efectivă a acestora și nu prin crearea de instrumente ad-hoc;
5. Ia act de existența unei game largi de instrumente aflate la dispoziția Uniunii și a statelor membre destinate a face față situațiilor excepționale, într-un spirit de solidaritate; ia act că scopul clauzei de solidaritate nu este înlocuirea vreunui dintre aceste instrumente, ci oferirea unui cadru cuprinzător în cazul unor amenințări sau pagube extraordinare, mai ales atunci când reacția la acestea impune o coordonare politică la nivel înalt și salută demersurile Comisiei de a exploata sinergia dintre diferitele instrumente existente;
6. Reamintește posibilitățile oferite de Tratatul de la Lisabona în favoarea unei cooperări sporite în cadrul PESC, inclusiv încredințarea de sarcini și misiuni specifice unor grupuri de state, precum și conceptul de cooperare structurată permanentă în chestiuni militare, dar constată că prezenta propunere nu conține prevederi privind acordarea de asistență militară, în plus față de cea prevăzută deja de mecanismul de protecție civilă și că se învederează o propunere separată ce va fi prezentată de către Înaltul Reprezentant;
7. Constată utilitatea reală a aspectelor reglementate în propunerea de decizie comună, respectiv definirea ariei geografice, mecanismul de activare și mecanismele de răspuns la nivelul Uniunii, evaluarea integrată a amenințărilor și a riscurilor la nivelul Uniunii, etc.
8. Ia act că și atacurile cibernetice, pandemiile și crizele energetice pot conduce la activarea clauzei de solidaritate, având un caracter transfrontalier pronunțat și posibilitatea de a depăși capacitățile oricărui stat membru în parte¹;
9. Consideră că organizarea propusă, în special prin elementele precizate mai jos, poate asigura într-o primă etapă, în măsură suficientă, realizarea scopului propus:
 - majoritatea structurilor relevante să se afle în cadrul Comisiei sau în agențiile descentralizate ale UE;

¹ Considerentul 13 din Raportul Pașcu (2012/2223(INI)) consideră că fie și atacurile de tip non-armat, de exemplu atacurile cibernetice împotriva infrastructurilor critice, lansate pentru a provoca daune și perturbări grave într-un stat membru și identificate ca provenind de la o entitate externă, ar putea fi acoperite de clauză, în cazul în care securitatea statului membru respectiv este în mod semnificativ amenințată de consecințele acestui atac.

- pentru fiecare criză în parte, cel mai relevant centru de răspuns al UE să constituie platforma și interfața cu statele membre și să beneficieze de sprijinul tuturor serviciilor specializate;
 - înființarea celulei de supraveghere în cadrul Serviciului European de Acțiune Externă, precum și de existența unui număr de centre de monitorizare sectoriale în cadrul departamentelor de specialitate ale Comisiei și ale structurilor UE;
 - transformarea Centrului de monitorizare și informare într-un Centru european de răspuns la situații de urgență, care să constituie unul dintre elementele de bază ale sistemului interconectat de reacție rapidă a UE;
 - înființarea Centrului de răspuns pentru situații de urgență, care să asigure capacitatea operațională 24 de ore din 24, 7 zile din 7, lucrând în serviciul statelor membre și al Comisiei, precum și posibilitatea ca acest Centru să poată fi înlocuit în funcție de natura crizei, ca platformă operațională desemnată și punct de contact principal;
 - implicarea Serviciului European de Acțiune Externă, inclusiv în operațiuni cu caracter special de culegere de informații sau tactică militară, în cazul crizelor cu o dimensiune externă.
10. Recomandă ca proiectul de decizie să fie completat, fie și într-o etapă ulterioară, cu prevederi referitoare la maniera/mecanismele prin care se va realiza răspunsul statelor membre, obligativitatea unui răspuns al tuturor statelor membre, timpii de răspuns, situația în care celelalte state membre nu sunt în măsură să răspundă tipului de asistență solicitată, modalitatea în care se va realiza interacțiunea între instituțiile comunitare implicate, statele membre ce oferă asistență și statul/statele membre afectate;
 11. Invită Comisia și Înalțul Reprezentant să clarifice rolul și marja de operare a structurii cu competență militară și în domeniul culegerii de informații din Serviciul European de Acțiune Externă, precum și rolul prevăzut pentru SEAE după activarea clauzei de solidaritate;
 12. Semnalează că, printre altele, Serviciul European de Acțiune Externă ar trebui să evalueze limitările de politică externă, în raport cu terțe state (risc de destabilizare a securității regionale / mondiale) în caz de aplicare a clauzei și să propună măsuri de reducere a riscului respectiv;
 13. Atrage atenția că statele membre ar trebui să-și dezvolte la un standard acceptabil, propriile capacități de securitate și de răspuns în caz de dezastre, indiferent de puterea lor economică, pentru a evita situația ca statele mai dezvoltate economic să aibă nevoie de intervenția lor, iar ele să nu poată oferi sprijin; o asemenea conduită ar încălca deopotrivă principiul cooperării loiale și însuși principiul solidarității;
 14. Semnalează că actualul proiect de decizie nu acoperă ipoteza în care situația de criză afectează mai multe state și nici pe cea în care aceasta este activată de mai multe ori într-o perioadă de timp;
 15. Semnalează că cerea politică la nivel înalt care să activeze modalitățile de punere în aplicare a clauzei ar trebui definită și condiționată, astfel încât să includă trimiterea la legea fundamentală și practica constituțională a statului membru, dar să nu excludă trimiterea la acele prevederi ale tratatelor care conturează profilul Uniunii Europene;
 16. Semnalează necesitatea de clarificare a limitei de acțiune în temeiul clauzei, în ceea ce privește aria geografică, resursele financiare, umane și logistice, operațiunile; încurajează Comisia și Înalțul Reprezentant să determine realizarea unei evaluări în acest sens și să

propună un mecanism „de ultimă instanță”, în cazul în care modalitățile de aplicare a clauzei nu sunt suficiente și nici nu pot fi acoperite în timp util;

17. Observă că nu este acoperită situația când autoritățile dintr-un stat membru, ca urmare a unui atac sau dezastru major nu mai pot înainta cererea de activare a clauzei, conform art. 4;
18. Întrucât în caz de dezastru sau atac terorist major, acțiunea UE și statelor membre, în temeiul propunerii de decizie, ar putea să nu mai fie posibilă, recomandăm reglementarea unui nou modul care să prevadă un „mod de avarie” a coordonării politice la nivelul Consiliului, o modalitate de stabilire a criteriilor de prioritizare a acțiunilor și de utilizare a resurselor unui stat sau grup de state membre pentru a acoperi crize de mare amploare;
19. Întrucât istoria recentă a consemnat erori de informare cu consecințe de mare amploare, consideră că ar trebui clarificate împrejurările și implicațiile activării clauzei înainte de un atac terorist iminent, în așa fel încât să nu se pună în mișcare mecanisme de răspuns rapid, pe scară mare, fără corespondență cu realitatea;
20. Consideră că ar trebui clarificat modul în care după activarea clauzei și punerea în mișcare a mecanismelor prevăzute, se constată fie încetarea motivelor care au impus activarea, fie diluarea riscurilor și devine necesară fie stoparea operațiunilor fie recalibrarea lor;
21. În condițiile în care prevenirea riscurilor este totdeauna preferabilă unei reacții prompte și eficiente la criză, regretă că în cadrul acțiunilor de combatere a terorismului, prevenirea radicalizării ocupă un loc modest și se sprijină pe instrumente destinate mai degrabă persoanelor moderate, cum ar fi acțiuni de informare, educative, culturale; consideră că ar trebui promovate măsuri inovative, care să deblocheze sau să redirecționeze anumite procese sociale și chiar pocese psihice individuale, în sensul re poziționării pe caracteristici proprii culturilor tolerante și valorilor Uniunii;
22. Consideră că orice măsură de coordonare și de unire a eforturilor la nivel european, pentru prevenirea sau diminuarea efectelor unui atac terorist, reprezintă în sine, o modalitate de descurajare a acțiunilor teroriste și în consecință, de prevenire a radicalizării;
23. Cu toate că propunerea nu are ca obiect acțiunile militare, consideră că dreptul inerent la autoapărare individuală sau colectivă ar trebui menționat în propunere, alături de modalitatea în care acest drept poate fi exercitat în consonanță cu prezenta propunere de decizie; atrage atenția asupra faptului că utilizarea resurselor militare pentru a sprijini operațiunile de protecție civilă este deja posibilă la nivel operațional, fără activarea clauzei de solidaritate; simpla mențiune a posibilității unei inițiative distincte a Înaltului Reprezentant, care să asigure asistență militară suplimentară nu este lămuritoare;
24. Observă că definiția de la art. 3 lit. d) a dezastrului² este prea generală, include situații care nu constituie un risc semnificativ și exclude situații care deși nu au aspect material sau efect imediat, sunt extrem de periculoase pentru societate pe termen mediu și lung

² „dezastru: orice situație care are sau poate avea efecte negative asupra persoanelor, mediului sau bunurilor materiale;”

(lipsa de performanță a sistemului de învățământ, a sistemului de sănătate, a sistemului de protecție socială sau protecție a muncii);

25. Observă că există un decalaj de intensitate între definiția crizei, mai puternică și definiția dezastrului, mai slabă;
26. Reține că la considerentul 11 din Rezoluția Parlamentului European referitoare la Fondul de solidaritate al Uniunii Europene, implementare și aplicare”- (2012/2075(INI)), autorul sugerează că o definiție mai clară și mai exactă a conceptului de „catastrofă” ar putea contribui la reducerea scepticismului multora dintre statele membre care se opun unei reforme profunde a acestui instrument al UE;
27. În conformitate cu principiul economiei de resurse, agreează propunerea avansată de Rezoluția Parlamentului European „Clauzele UE de apărare reciprocă și de solidaritate: dimensiuni politice și operaționale” - 2012/2223(INI), ca în cazul unor mijloace care presupun costuri mari, în special cele pentru riscurile cu o probabilitate mai mică, să se identifice soluții pentru investiții comune și pentru dezvoltarea în comun a acestor instrumente;
28. Subliniază importanța de a se garanta că solidaritatea este susținută prin mecanisme adecvate de finanțare la nivelul UE, care să ofere un grad suficient de flexibilitate în situații de urgență și recomandă în acest sens ca modalitățile de finanțare a operațiunilor derulate la activarea clauzei de solidaritate să fie predefinite mai clar, căci este dificil de imaginat, într-o situație reală, eficacitatea demersului de realocare de fonduri comunitare sau naționale, în condițiile în care alte mecanisme sectoriale comunitare sunt depășite de amploarea unui eveniment;
29. Consideră că Fondul de Solidaritate trebuie îmbunătățit din punctul de vedere al operativității, eficacității și rapidității procedurilor administrative necesare pentru mobilizarea fondului;
30. Semnalează riscul ca extinderea domeniului de aplicare a Fondului de Solidaritate și a criteriilor de eligibilitate să dilueze scopul fondului și să provoace duplicarea acțiunilor;
31. Își exprimă speranța, că, deși modalitățile de punere în aplicare de către Uniune a clauzei de solidaritate se află în sfera interguvernamentalismului, în care statele membre își păstrează competențele în relația cu Uniunea, însuși obiectul și finalitatea clauzei ar trebui să determine o convergență facilă a opțiunilor statelor membre, sau, după caz, o acceptare facilă a măsurilor promovate de către Comisia Europeană și Înalțul Reprezentant, sau a celor mai bune practici dintr-un stat sau grup de state membre; ar fi o contradicție în termeni, ca statele membre să recurgă la poziționări inflexibile, tocmai cu privire la acest subiect;
32. Consideră că exemplele de succes în aplicarea clauzei de solidaritate ar constitui un vehicul pentru apropierea Uniunii de cetățeni, oferind dovada palpabilă a avantajelor unei acțiuni comune la nivelul Uniunii.

Prezenta opinie este adresată președinților Parlamentului European, al Consiliului și, respectiv, al Comisiei Europene, precum și Guvernului României.

PREȘEDINTE

Valeriu Ștefan ZGONEA

