



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

ВЪРХОВЕН ПРЕДСТАВИТЕЛ
НА СЪЮЗА ПО ВЪПРОСИТЕ
НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ И
ПОЛИТИКАТА НА СИГУРНОСТ

Брюксел, 17.12.2015 г.
JOIN(2015) 35 final

2015/0303 (NLE)

Съвместно предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

**за подписване от името на Европейския съюз на Споразумението за
сътрудничество за партньорство и развитие между Европейския съюз и Ислямска
република Афганистан**

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Предложеното решение представлява правният инструмент, с който се разрешава подписването на Споразумението за сътрудничество за партньорство и развитие между Европейския съюз и Ислямска република Афганистан (наричано по-нататък „Споразумението“).

През юли 2011 г. Съветът по външни работи изрази *„готовността си да проведе преговори по амбициозно и балансирано споразумение между ЕС и Афганистан, което да отразява дългосрочните ангажименти на Съвета за развитието на страната, както и принципите и условията, на които ще бъде основано бъдещото партньорство.“* Той прикани Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и Комисията да изготвят проект за мандат за преговори по споразумението за сътрудничество преди конференцията в Бон¹ на 5 декември 2011 г. През ноември 2011 г. Съветът прие решение за упълномощаване на Комисията и на върховния представител да договорят споразумение за сътрудничество за партньорство и развитие (ССПР) с Афганистан². През следващата година се състояха три кръга преговори, последният от които приключи в края на ноември 2012 г. След прекъсване от над две години преговорите бяха възобновени през 2015 г. с новото афганистанско правителство. Четвъртият и последен кръг от преговорите се състоя в Брюксел на 29 април 2015 г. и приключи успешно. Двете страни парафираха Споразумението в Кабул на 2 юли 2015 г. в присъствието на президента Гани.

Със Споразумението се установяват за първи път договорни отношения между Европейския съюз и Афганистан и се подкрепя ангажиментът на ЕС да подпомага бъдещото развитие на Афганистан през „десетилетието на трансформация“ на страната съгласно договореното на конференцията в Бон през 2011 г. Чрез засилване на политическия диалог и подобряване на сътрудничеството в широк диапазон от сфери то консолидира отношенията на Европейския съюз с Афганистан. В него се отчитат резултатите от международните конференции за Афганистан, проведени в Бон, Чикаго, Кабул, Токио и Лондон.

Споразумението съдържа разпоредби относно политическия диалог и сътрудничеството в широк диапазон от сфери. В него са заложили стандартните политически клаузи на ЕС относно правата на човека и Международния наказателен съд и се съдържат ангажименти по отношение на правата на жените и децата. Споразумението се основава на принципите на взаимна отчетност и потвърждава готовността на страните да действат за справяне с общите проблеми, включително засягащите: 1) борбата с тероризма, международната престъпност и незаконния трафик; 2) неразпространението, разоръжаването и ядрената сигурност; 3) оръжията за масово унищожение (ОМУ); 4) малките оръжия и леките въоръжения (МОЛВ); и 5) борбата с наркотиците. Разпоредбите относно сътрудничеството обхващат следните области: развитието на инфраструктурата, енергетиката, транспорта, здравеопазването, природните ресурси, данъчното облагане, образованието и културата, заетостта и социалните въпроси, науката и технологиите, както и околната среда и изменението на климата. В Споразумението също така се изтъква значението на правното сътрудничество и се потвърждава ангажиментът на страните за борба с организираната престъпност, изпирането на пари и корупцията.

¹ Заключение на Съвета по външни работи от 18 юли 2011 г. (док. st12865/11)

² Решения на Съвета от 10 ноември 2011 г. (док. st 16146/11 и док. st16147/11)

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОТ ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Съветът бе информиран на всички етапи от преговорите. Той беше редовно консултиран в съответната работна група за Азия.

Европейският парламент също беше информиран в пълна степен в целия ход на преговорите, като върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност („върховният представител“) изпрати копие на парафираното споразумение до председателя на Европейския парламент на ... г.

Върховният представител и Комисията считат, че целите, определени от Съвета в неговите указания за водене на преговори, са постигнати и че проектът на споразумение може да бъде представен за подписване.

3. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Правно основание

Съгласно установената съдебна практика изборът на правно основание трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол и сред които са целта и съдържанието на акта.

Целта на Споразумението, посочена в член 2 *Естество и обхват*, е да се установи партньорство между страните, основано на многостълбов подход, за да се засилят диалогът и сътрудничеството.

Споразумението обхваща политическото сътрудничество (дял II), сътрудничеството за развитие (дял III), сътрудничеството в областта на търговията и инвестициите (дял IV), сътрудничеството по въпросите на свободата, сигурността и правосъдието (дял V), секторното сътрудничество (дял VI) и регионалното сътрудничество (дял VII). Освен това Споразумението съдържа разпоредби относно институционалната рамка (дял VIII) и заключителни разпоредби (дял IX).

Подробният анализ на целта и съдържанието на Споразумението сочи, че някои от неговите разпоредби попадат в обхвата на общата външна политика и политика на сигурност, а някои други елементи — в обхвата на търговската политика, както и в обхвата на политиката на сътрудничество за развитие на Европейския съюз. Анализът показва също, че нито един от тези елементи не може да се разглежда като подчинен на някой от другите посочени елементи, както и че нито един от трите посочени елемента не може да бъде ясно определен като основен. Следователно предложението следва да има няколко правни основания, а именно член 37 от ДЕС и членове 207 и 209 от ДФЕС.

Правно естество

Горепосочените правни основания предоставят правомощия на ЕС да сключва споразумения с трети страни в областите, обхванати от Споразумението. По-конкретно:

- Член 37 от ДЕС предоставя на ЕС правомощия да сключва споразумения с трети страни в областта на общата външна политика и политика на сигурност.
- Член 207 от ДФЕС предоставя на ЕС правомощия да сключва споразумения в областта на общата търговска политика. Съгласно член 3, параграф 1 от ДФЕС Европейският съюз разполага с изключителна компетентност в тази област.
- Член 209 от ДФЕС предоставя на ЕС правомощия да сключва споразумения с трети държави в областта на политиката на сътрудничество за развитие.

Според съдебната практика въпросът дали конкретните разпоредби на споразумение „спадат към компетентността на [Съюза] се отнася до предоставянето и следователно до самото съществуване на тази компетентност, а не до нейния характер на изключителна или на споделена компетентност“. Поради това, и доколкото Договорите са предоставили компетентност на Съюза в дадена област на политиката, Съюзът може да упражнява тази компетентност като външна компетентност.

Съгласно член 3, параграф 2 от ДФЕС ЕС разполага също с изключителна компетентност за сключване на международни споразумения, „доколкото [то] може да засегне общите правила или да промени техния обхват“. Съдът на Европейския съюз постанови в свое решение, че преговори могат да засегнат общите правила или да променят техния обхват, доколкото съдържанието на преговорите [...] „попада в област, която в голяма степен е уредена от общите правила на Съюза ... Следователно тези преговори попадат в изключителната компетентност на Съюза“. В съдебната практика неотдавна бе уточнено също, че при всеки анализ на компетентност, особено изключителна компетентност, трябва да се вземат предвид не само действащите правила на Съюза, но също така и „предвидимите възможности за развиването [...] на правилата“.

Следователно Договорите са предоставили правомощия на ЕС да действа във всички области, обхванати от Споразумението.

Други правни съображения

Със Споразумението се създава институционална рамка, състояща се от Съвместния комитет (вж. дял VIII, член 49 *Институционална рамка*). Съвместният комитет може да създава специални комитети или работни групи, които да го подпомагат в изпълнението на задачите му. Освен това с член 54 *Изпълнение на задължения* се въвежда процедура за уреждане на спорове, която да бъде използвана, в случай че една от страните не изпълни задълженията си по Споразумението.

Споразумението се сключва за първоначален срок от десет години. Срокът му на действие ще се удължава автоматично за последователни периоди от по пет години, освен ако шест месеца преди изтичането на срока му на действие една от страните уведоми писмено другата страна за своето намерение да не го удължава. Споразумението може да бъде прекратено с предизвестие от шест месеца.

Съвместно предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за подписване от името на Европейския съюз на Споразумението за сътрудничество за партньорство и развитие между Европейския съюз и Ислямска република Афганистан

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за Европейския съюз, и по-специално член 37 от него,
като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално членове 207 и 209 във връзка с член 218, параграф 5 и параграф 8, втора алинея от него,
като взе предвид предложението на Европейската комисия и на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност,
като има предвид, че:

- (1) През ноември 2011 г. Съветът упълномощи Комисията и върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност да започнат преговори с Ислямска република Афганистан по Споразумение за сътрудничество за партньорство и развитие³.
- (2) Преговорите по Споразумението за сътрудничество завършиха успешно и Споразумението бе парафирано на 2 юли 2015 г. в Кабул.
- (3) Ето защо Споразумението следва да бъде подписано от името на ЕС при условие на сключването му на по-късна дата,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Одобрява се подписването на Споразумението за сътрудничество за партньорство и развитие между Европейския съюз и Ислямска република Афганистан от името на Съюза при условие на сключването на посоченото споразумение.

Текстът на споразумението е приложен към настоящото решение.

Член 2

Генералният секретариат на Съвета изготвя акта за предоставяне на пълномощия на лицето (лицата), посочено(и) от преговарящите по Споразумението, за подписване на Споразумението, при условие че то бъде сключено.

Член 3

Настоящото решение влиза в сила в деня след деня на приемането му.

³ Решения на Съвета от 10 ноември 2011 г. (док. st 16146/11 и док. st16147/11)

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател