



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

Брюксел, 22.9.2016 г.
JOIN(2016) 45 final

2016/0299 (NLE)

Съвместно предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

**за подписване от името на Европейския съюз и временно прилагане на
Споразумението за сътрудничество за партньорство и развитие между
Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и Ислямска
република Афганистан, от друга страна**

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

На 10 ноември 2011 г. Съветът прие решение за упълномощаване на Европейската комисия да договори Споразумение за сътрудничество за партньорство и развитие (ССПР) между Европейския съюз и Ислямска република Афганистан. Преговорите приключиха на 29 април 2015 г. след четвъртия кръг, проведен в Брюксел. ССПР беше парафирано на 2 юли 2015 г. в Кабул.

На 13 януари 2016 г. върховният представител и Комисията представиха на Съвета съвместното предложение за решения на Съвета за подписване и сключване на ССПР като споразумение между Европейския съюз и Афганистан („обвързващо ЕС само като съюз“)¹. Макар да изразиха съгласие със съдържанието на Споразумението по същество, държавите членки в рамките на работната група „Азия и Океания“ единодушно изразиха предпочитание за споразумение със „смесен характер“ с временно прилагане.

Тази позиция бе официално потвърдена на 7 септември 2016 г. от Корепер, който прикани Комисията и върховния представител да извършат съответното преразглеждане на предложенията, така че да се отчетат смесеният характер и временното прилагане. Изменението на ССПР, така че да стане споразумение със „смесен характер“, и включването на нови разпоредби относно временното прилагане впоследствие бяха обсъдени и договорени с афганистанската страна.

Със ССПР ще се установят за първи път договорни отношения между Съюза и Афганистан и ще се потвърди ангажираността на ЕС с бъдещото развитие на Афганистан през „десетилетието на трансформация“ на страната (2014—2024 г.). То представлява правната рамка за значителното сътрудничество между ЕС и Афганистан, което се развива от 2001 г. насам и е залегнало в текущата стратегия на ЕС за Афганистан за периода 2014—2016 г., приета от Съвета през юни 2014 г., както и в многогодишната индикативна програма за периода 2014—2020 г. по Инструмента за сътрудничество за развитие. ССПР ще формира основата на отношенията между ЕС и Афганистан през идните десет години и може да се подновява автоматично за периоди от 5 години.

В него са установени принципите и условията, на които ще се основава бъдещото партньорство ЕС — Афганистан (дял I и II). То съдържа клаузите от основно значение относно правата на човека и неразпространението на оръжия. ССПР предвижда също така възможността за сътрудничество в широк кръг от области, включително развитие (дял III), търговия и инвестиции (дял IV) и правосъдие и принципи на правовата държава (дял V). Последната от тези области включва не само подробни клаузи относно борбата с организираната престъпност, изпирането на пари и наркотиците, но и сътрудничеството в областта на миграцията, като изрично се споменава сключването на споразумение за обратно приемане. ССПР включва също така глави, разглеждащи редица конкретни области на секторно сътрудничество (дял VI), като всички те потвърждават, че ССПР е насочено към осъществяването на сътрудничество.

¹ Вж. JOIN (2015) 35 final и JOIN(2015) 36 final, както и документи st 15503/15 и 15504/15 на Съвета.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

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 правосъдието и вътрешните работи (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

От правна гледна точка анализът на приложното поле на ССПР сочи, че Договорите предоставят правомощия на ЕС да предприема действия във всички области, попадащи в това приложно поле. Въз основа на този правен анализ върховният представител и Комисията първоначално представиха проекта на споразумение за подписване и сключване като споразумение, обвързващо ЕС само като съюз. От политическа гледна точка върховният представител и Комисията счетоха, че много по-кратката и по-предвидима процедура за ратифициране за влизането в сила на ССПР като споразумение, обвързващо ЕС само като съюз, отговаря на интересите на Съюза да предприеме бързи действия в този изключително важен момент от прехода в Афганистан. Бързото влизане в сила на ССПР би могло да бъде знак за пълната ангажираност на Съюза с успешното осъществяване на прехода в Афганистан.

Въпреки това, както бе посочено по-горе, държавите членки в Съвета (на заседанията на работна група „Азия и Океания на 13 януари и 20 юли 2016 г. и на Корепер на 7 септември 2016 г.) единодушно поискаха от Комисията и върховния представител Споразумението да бъде променено, така че да бъде със смесен характер и с временно прилагане. С оглед на тази позиция и за да се избегнат дълги забавяния в процеса на ратификация на Споразумението, Комисията и върховният представител решиха да адаптират Споразумението и съответно тяхното предложение за подписване следва да бъде допълнено от предложение за частично временно прилагане, за да се отразят смесеният характер и временното прилагане.

Следователно в приложения проект се предлага Споразумението да бъде подписано като споразумение със смесен характер. Той включва и временното прилагане на редица разпоредби, които би било полезно да се прилагат временно между Европейския съюз и Афганистан до влизането в сила на 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 задълженията* се въвежда процедура за уреждане на спорове, която да бъде използвана, в случай че една от страните не изпълни задълженията си по Споразумението.

Споразумението има първоначален срок на действие от десет години от влизането си в сила. 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.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, 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 20 юли 2015 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 и временно прилагане.

Съвместно предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за подписване от името на Европейския съюз и временно прилагане на Споразумението за сътрудничество за партньорство и развитие между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и Ислямска република Афганистан, от друга страна

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 съвместното предложение 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 развитие².
- (2) Преговорите по Споразумението за сътрудничество завършиха успешно и Споразумението бе парафирано на 2 юли 2015 г. в Кабул.
- (3) В член 59 от Споразумението се предвижда Споразумението да се прилага временно преди влизането му в сила.
- (4) Следователно Споразумението следва да бъде подписано от името на ЕС, като части от него следва да се прилагат временно до приключване на процедурите по сключването му,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Одобрява се подписването на Споразумението за сътрудничество за партньорство и развитие между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и Ислямска република Афганистан, от друга страна, от името на Съюза при условие на сключването на посоченото споразумение.

Текстът на Споразумението е приложен към настоящото решение.

² Решения на Съвета от 10 ноември 2011 г. (док. st 16146/11 и док. st 16147/11)

Член 2

1. До влизането в сила на Споразумението, в съответствие с член 59 от него и при условие че са извършени предвидените в посочения член нотификации, изброените по-долу части от Споразумението се прилагат временно между Съюза и Ислямска република Афганистан, но само доколкото обхващат въпроси, попадащи в компетентността на Съюза, включително въпроси, попадащи в компетентността на Съюза да определя и прилага обща външна политика и политика на сигурност:
 - Член 2 *Общи принципи*;
 - Член 3 *Политически диалог*;
 - Член 4 *Права на човека*;
 - Член 5 *Равенство между половете*;
 - Дял III *Сътрудничество за развитие*;
 - Дял IV *Сътрудничество в областта на търговията и инвестициите*;
 - Член 28 *Сътрудничество в областта на миграцията*;
 - Дял VII *Регионално сътрудничество*;
 - Дял VIII *Институционална рамка*, доколкото разпоредбите на посочения дял са ограничени до целта да се осигури временното прилагане на Споразумението;
 - Дял IX *Заключителни разпоредби*, доколкото разпоредбите на посочения дял са ограничени до целта да се осигури временното прилагане на Споразумението;
2. Датата, от която частите на Споразумението се прилагат временно, се публикува в *Официален вестник на Европейския съюз* от Генералния секретариат на Съвета.

Член 3

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 4

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

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател