UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

Dnia 10 listopada 2011 r. Rada przyjęła decyzję upoważniającą Komisję Europejską do wynegocjowania Umowy o współpracy na rzecz partnerstwa i rozwoju między Unią Europejską a Islamską Republiką Afganistanu. Negocjacje zostały zakończone w dniu 29 kwietnia 2015 r. po 4. rundzie negocjacji w Brukseli. Umowa została parafowana dnia 2 lipca 2015 r. w Kabulu.

W dniu 13 stycznia 2016 r. Wysoka Przedstawiciel i Komisja przedłożyły Radzie wspólny wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie podpisania i zawarcia Umowy o współpracy na rzecz partnerstwa i rozwoju, jako porozumienia między Unią Europejską a Afganistanem („wyłącznie UE”)[[1]](#footnote-1). Państwa członkowskie zgadzały się co do treści umowy, ale na forum COASI jednogłośnie wyraziły preferencję dla umowy „mieszanej”, obejmującej opcję tymczasowego stosowania.

Stanowisko to zostało formalnie potwierdzone przez COREPER w dniu 7 września 2016 r., który zwrócił się do Komisji i Wysokiej Przedstawiciel o wprowadzenie zmian we wnioskach w celu uwzględnienia charakteru mieszanego tej umowy oraz tymczasowego stosowania. Zmiana typu Umowy na „mieszaną” oraz dodanie nowych postanowień dotyczących tymczasowego stosowania zostały następnie omówione i uzgodnione ze stroną afgańską.

Umowa będzie pierwszym nawiązaniem stosunków umownych między Unią a Afganistanem i stanowić będzie wyraz jej zaangażowania na rzecz wsparcia przyszłego rozwoju Afganistanu w trakcie tzw. dekady transformacji (2014–2024). Umowa wyznacza ramy prawne regulujące szeroką współpracę UE z Afganistanem prowadzoną od 2001 r., której podstawę stanowi obecna strategia UE na rzecz Afganistanu na lata 2014–2016, przyjęta przez Radę w czerwcu 2014 r., a także wieloletni program orientacyjny na lata 2014–2020, będący częścią Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju. Umowa stanowić będzie podstawę stosunków UE z Afganistanem w najbliższych dziesięciu latach i może zostać automatycznie przedłużona na okres 5 lat.

Jej postanowienia odzwierciedlają zasady i warunki, na których będzie się opierać przyszłe partnerstwo UE – Afganistan (tytuł I i II). Zawiera ona klauzule dotyczące elementów zasadniczych, takich jak prawa człowieka i nieproliferacja. W Umowie przewiduje się również możliwość współpracy w wielu obszarach, w tym rozwoju (tytuł III), handlu i inwestycji (tytuł IV) oraz wymiaru sprawiedliwości i praworządności (tytuł V). Ten ostatni obejmuje nie tylko obszerne klauzule dotyczące walki z przestępczością zorganizowaną, praniem pieniędzy, niedozwolonymi środkami odurzającymi, lecz również współpracy w dziedzinie migracji, z wyraźnym odniesieniem do zawarcia umowy o readmisji. Umowa zawiera także rozdziały poświęcone konkretnym aspektom współpracy sektorowej (tytuł VI), które wszystkie potwierdzają, że jest to umowa o współpracy.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

***Podstawa prawna***

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą podlegać kontroli sądowej. Należą do nich w szczególności cel i treść aktu.

Celem Umowy, zgodnie z tym co opisano w art. 2 „Charakter i zakres stosowania”, jest ustanowienie między stronami partnerstwa opartego na wielu filarach, a tym samym zacieśnienie dialogu i współpracy między nimi.

Umowa obejmuje współpracę polityczną (tytuł II), współpracę na rzecz rozwoju (tytuł III), współpracę w zakresie handlu i inwestycji (tytuł IV), współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (tytuł V), współpracę sektorową (tytuł VI) i współpracę regionalną (tytuł VII). Ponadto Umowa zawiera postanowienia dotyczące ram instytucjonalnych (tytuł VIII) i postanowienia końcowe (tytuł IX).

Szczegółowa analiza celu i treści Umowy wskazuje, że niektóre jej postanowienia należą do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a pewne inne elementy wchodzą w zakres polityki handlowej i polityki współpracy na rzecz rozwoju Unii Europejskiej. Analiza ta wskazuje ponadto, że żadnego z tych elementów nie można uważać za dodatek do pozostałych, a także żadnej z trzech wymienionych kwestii nie można wyraźnie uznać za główny składnik. W związku z powyższym wniosek powinien mieć więcej niż jedną podstawę prawną, a powinny nimi być: art. 37 TUE i art. 207 i 209 TFUE.

***Charakter prawny***

Analiza zakresu Umowy wskazuje, że z prawnego punktu widzenia, na mocy Traktatów UE ma kompetencje do działania we wszystkich obszarach objętych zakresem Umowy. Na podstawie tej analizy prawnej Wysoka Przedstawiciel i Komisja pierwotnie zaproponowały do podpisania i zawarcia projekt umowy jako „wyłącznie UE”. Wysoka Przedstawiciel i Komisja uznały, że z politycznego punktu widzenia, znacznie krótsza i bardziej przewidywalna procedura ratyfikacyjna, jaka istnieje w przypadku wejścia w życie umowy jako „wyłącznie UE”, będzie leżała w interesie Unii zainteresowanej podjęciem szybkich działań w tym decydującym momencie przemian w Afganistanie. Szybkie wejście w życie Umowy może być wyrazem pełnego zaangażowania Unii na rzecz udanej transformacji w Afganistanie.

Jak już jednak określono powyżej, państwa członkowskie zebrane w Radzie (grupach roboczych ds. Azji i Oceanii w dniu 13 stycznia i 20 lipca 2016 r. oraz COREPERze w dniu 7 września 2016 r.) jednogłośnie wezwały Komisję i Wysoką Przedstawiciel do przekształcenia tej umowy w umowę mieszaną, przewidującą tymczasowe stosowanie. W następstwie tego stanowiska i aby uniknąć znacznych opóźnień w ratyfikacji Umowy, Komisja i Wysoka Przedstawiciel podjęły decyzję o dostosowaniu Umowy i uzupełnieniu wniosku dotyczącego jej podpisania wnioskiem dotyczącym częściowego tymczasowego stosowania, odpowiednio, w celu uwzględnienia charakteru mieszanego tej umowy oraz tymczasowego stosowania.

W załączonym projekcie proponuje się zatem podpisanie umowy jako umowy mieszanej. Przewiduje on także tymczasowe stosowanie szeregu jej postanowień, które mogłyby być z pożytkiem stosowane tymczasowo w stosunkach między UE a Afganistanem do czasu wejścia w życie Umowy.

***Inne rozważania natury prawnej***

Umowa ustanawia ramy instytucjonalne złożone ze Wspólnego Komitetu (zob. tytuł VIII art. 49 „Ramy instytucjonalne”). Wspólny Komitet może ustanawiać specjalne komitety lub grupy robocze mogące pomóc mu w wypełnianiu swych zadań. Art. 54 „Wypełnianie zobowiązań” wprowadza również procedurę rozwiązywania sporów, którą wykorzystuje się, jeśli jedna ze stron nie wypełnia zobowiązań wynikających z Umowy.

Umowa obowiązuje przez okres wstępny wynoszący dziesięć lat od dnia wejścia w życie. Będzie automatycznie przedłużana o kolejne okresy pięcioletnie, chyba że sześć miesięcy przed wygaśnięciem jej ważności jedna ze stron powiadomi drugą stronę na piśmie o zamiarze jej nieprzedłużenia. Umowa może zostać wypowiedziana z zachowaniem sześciomiesięcznego okresu wypowiedzenia.

3. WYNIKI OCEN EX POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

Rada otrzymywała informacje na wszystkich etapach rokowań. Konsultowano się z nią regularnie w ramach odnośnej Grupy Roboczej ds. Azji.

Parlament Europejski także otrzymywał pełne informacje w trakcie trwania negocjacji, a Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa („Wysoki Przedstawiciel”) wysłał egzemplarz parafowanej Umowy Przewodniczącemu Parlamentu Europejskiego dnia 20 lipca 2015 r.

Wysoka Przedstawiciel i Komisja uważają, że cele określone przez Radę w jej wytycznych negocjacyjnych zostały osiągnięte oraz że projekt Umowy jest gotowy do podpisania i tymczasowego stosowania.

2016/0299 (NLE)

Wspólny wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, oraz tymczasowego stosowania Umowy o współpracy na rzecz partnerstwa i rozwoju między Unią Europejską i jej Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Islamską Republiką Afganistanu, z drugiej strony

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 37,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 207 i 209 w związku z art. 218 ust. 5 i art. 218 ust. 8 akapit drugi,

uwzględniając wspólny wniosek Komisji Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W listopadzie 2011 r. Rada udzieliła Komisji i Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa upoważnienia do rozpoczęcia rokowań z Islamską Republiką Afganistanu w sprawie Umowy o współpracy na rzecz partnerstwa i rozwoju[[2]](#footnote-2).

(2) Rokowania w sprawie umowy o współpracy zakończyły się powodzeniem i została ona parafowana dnia 2 lipca 2015 r. w Kabulu.

(3) Art. 59 Umowy przewiduje tymczasowe stosowanie Umowy do czasu jej wejścia w życie.

(4) Należy w związku z tym podpisać Umowę w imieniu UE i tymczasowo stosować ją w części do czasu zakończenia procedur niezbędnych do jej zawarcia,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Niniejszym zatwierdza się w imieniu Unii podpisanie Umowy o współpracy na rzecz partnerstwa i rozwoju między Unią Europejską i jej Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Islamską Republiką Afganistanu, z drugiej strony, z zastrzeżeniem zawarcia tej Umowy.

Tekst Umowy dołącza się do niniejszej decyzji.

Artykuł 2

1. Do czasu wejścia w życie Umowy, zgodnie z jej art. 59 oraz z zastrzeżeniem przewidzianych w niej powiadomień, następujące jej części stosuje się tymczasowo w stosunkach między Unią a Islamską Republiką Afganistanu, ale tylko w zakresie, w jakim dotyczą one kwestii objętych zakresem kompetencji Unii, w tym kwestii objętych zakresem kompetencji Unii do określania i realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa:

* artykuł 2 „Zasady ogólne”;
* artykuł 3 „Dialog polityczny”;
* artykuł 4 „Prawa człowieka”;
* artykuł 5 „Równouprawnienie płci”;
* tytuł III „Współpraca na rzecz rozwoju”;
* tytuł IV „Współpraca w zakresie handlu i inwestycji”;
* artykuł 28 „Współpraca w dziedzinie migracji”;
* tytuł VII „Współpraca regionalna”;
* tytuł VIII „Ramy instytucjonalne”, w zakresie, w jakim postanowienia tego tytułu ograniczają się do celu, jakim jest zapewnienie tymczasowego stosowania Umowy;
* tytuł IX „Postanowienia końcowe”, w zakresie, w jakim postanowienia tego tytułu ograniczają się do celu, jakim jest zapewnienie tymczasowego stosowania Umowy.

2. Data, od której części Umowy będą tymczasowo stosowane, zostanie opublikowana przez Sekretariat Generalny Rady w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł 3

Sekretariat Generalny Rady ustanawia instrument nadający pełne uprawnienia do podpisania Umowy – z zastrzeżeniem jej zawarcia – osobie wskazanej lub osobom wskazanym przez negocjatorów Umowy.

Artykuł 4

Niniejsza decyzja wchodzi w życie następnego dnia po jej przyjęciu.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

 W imieniu Rady

 Przewodniczący

1. Zob. JOIN (2015) 35 final, JOIN(2015) 36 final oraz dokumenty Rady st 15503/15 i 15504/15. [↑](#footnote-ref-1)
2. Decyzje Rady z dnia 10 listopada 2011 r. (dok. nr st 16146/11 oraz st16147/11). [↑](#footnote-ref-2)