



Επιτροπή Νομικών Θεμάτων
Ο Πρόεδρος

13.7.2017

Κύριο David McAllister
Πρόεδρο
Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων
ΒΡΥΞΕΛΛΕΣ

Θέμα: Γνωμοδότηση σχετικά με τη νομική βάση της πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 230/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Μαρτίου 2014, για τη θέσπιση μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη (COM(2016)447 - 2016/0207(COD))

Κύριε Πρόεδρε,

Κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης των συντονιστών στις 11 Ιουλίου 2016, η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων αποφάσισε να εξετάσει εξ ιδίας πρωτοβουλίας, δυνάμει του άρθρου 39 παράγραφος 3 του Κανονισμού του Κοινοβουλίου, τη νομική βάση της πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 230/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Μαρτίου 2014, για τη θέσπιση μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη (COM(2016)447). Επιπροσθέτως, με επιστολή της 15ης Νοεμβρίου 2016, ο πρόεδρος της Επιτροπής Ανάπτυξης ζήτησε από την Επιτροπή Νομικών Θεμάτων να επαληθεύσει τη νομική βάση της εν λόγω νομοθετικής πρότασης, δυνάμει του άρθρου 39 του Κανονισμού του Κοινοβουλίου. Η πρόταση είναι βασισμένη στα άρθρα 209 παράγραφος 1 και 212 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, που αφορούν αντιστοίχως την υιοθέτηση των αναγκαίων μέτρων για την εφαρμογή της πολιτικής αναπτυξιακής συνεργασίας και την υιοθέτηση των μέτρων για οικονομική, χρηματοδοτική και τεχνική συνεργασία με τρίτες χώρες, πλην των αναπτυσσόμενων.

Η επιτροπή εξέτασε το θέμα στη συνεδρίασή της στις 13 Ιουλίου 2017.

I – Ιστορικό

Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 230/2014 (εφεξής «IcSP»)¹ ορίζει μέτρα τεχνικής και χρηματοδοτικής βοήθειας για την πρόληψη και την αντιμετώπιση των κρίσεων και τη συνεισφορά στην εγκαθίδρυση της σταθερότητας και της ειρήνης. Οι προτεινόμενες τροποποιήσεις στον IcSP έχουν ως στόχο να δημιουργήσουν έναν νέο τύπο παροχής βοήθειας της Ένωσης, ειδικά σχεδιασμένο για να ενισχύσει την ικανότητα των στρατιωτικών φορέων σε τρίτες χώρες, όταν συντρέχουν εξαιρετικές συνθήκες. Η πρόταση της Επιτροπής προκύπτει από έναν **στενό σύνδεσμο που θεωρείται ότι υπάρχει ανάμεσα στην ασφάλεια και στην ανάπτυξη**, και η πρόθεση είναι να ενισχυθούν τα συστήματα ασφαλείας των κρατών εταίρων στο πλαίσιο μιας ευρύτερης διαδικασίας μεταρρύθμισης, προκειμένου να παρέχεται αποτελεσματική και διεπόμενη από υποχρέωση λογοδοσίας ασφάλεια στο κράτος και στους πολίτες, με συνακόλουθη συνεισφορά στους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης για βιώσιμη ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς και κράτος δικαίου.

Το πλέγμα ασφαλείας και ανάπτυξης στην πράξη μπορεί να εντοπιστεί στον κανονισμό αριθ. 1717/2016, που καθιερώνει μηχανισμό σταθερότητας (εφεξής IfS)² και αποτελεί προκάτοχο του IcSP. Ο IfS είχε ως στόχο να ληφθούν μέτρα αναπτυξιακής συνεργασίας και χρηματοδοτικά, οικονομικά και τεχνικά μέτρα συνεργασίας με τρίτες χώρες³ και αρχικά περιλάμβανε στρατιωτική παρατήρηση και ειρηνευτικές επιχειρήσεις στο πεδίο εφαρμογής του⁴. Η σχετική διάταξη – η οποία αργότερα, κατά τη διάρκεια της περιόδου διαπραγματεύσεων ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο σχετικά με τον κανονισμό, εγκαταλείφθηκε – περιελήφθη στο άρθρο 2 στοιχείο α) και έχει ως εξής:

«στρατιωτικές επιχειρήσεις παρακολούθησης και διατήρησης ή στήριξης της ειρήνης (συμπεριλαμβανομένων των επιχειρήσεων με πολιτική συνιστώσα) που διεξάγονται από περιφερειακές και υποπεριφερειακές οργανώσεις και άλλους συνασπισμούς ή κράτη που ενεργούν με την έγκριση των Ηνωμένων Εθνών· τα μέτρα για την οικοδόμηση των ικανοτήτων των οργανώσεων αυτών και των συμμετεχόντων μελών τους για το σχεδιασμό, την εκτέλεση και τη διασφάλιση αποτελεσματικού πολιτικού ελέγχου των επιχειρήσεων αυτών.»

II – Τα συναφή άρθρα της Συνθήκης

Το άρθρο 209 παράγραφος 1 σε συνδυασμό με το άρθρο 212 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), που βρίσκονται στο πέμπτο μέρος με τίτλο «Η εξωτερική δράση της Ένωσης», παρουσιάζονται ως νομική βάση στην πρόταση της Επιτροπής και διατυπώνονται ως εξής (υπογράμμιση του συντάκτη):

Άρθρο 209 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 179 της ΣΕΚ)

1. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή της πολιτικής στον

¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 230/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2014, για τη θέσπιση μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη, ΕΕ L 77 της 15.3.2014, σ. 1–10.

² [2006] ΕΕ L 327/1.

³ Άρθρο 1 παράγραφος 1.

⁴ COM(2004) 630 τελικό, «Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για τη θέσπιση μέσου σταθερότητας», Βρυξέλλες, 29 Σεπτεμβρίου 2004, σ. 15.

τομέα της συνεργασίας για την ανάπτυξη, τα οποία μπορούν να αφορούν πολυετή προγράμματα συνεργασίας με αναπτυσσόμενες χώρες ή προγράμματα με θεματική προσέγγιση. [...]

Άρθρο 212 της ΣΛΕΕ
(πρώην άρθρο 181 Α της ΣΕΚ)

2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή της παραγράφου 1. [...]

Η παράγραφος 1 του άρθρου 212 της ΣΛΕΕ έχει ως εξής (υπογράμμιση του συντάκτη):

Άρθρο 212 της ΣΛΕΕ
(πρώην άρθρο 181 Α της ΣΕΚ)

1. Με την επιφύλαξη των άλλων διατάξεων των Συνθηκών, και ιδίως των άρθρων 208 έως 211, η Ένωση αναλαμβάνει δράσεις οικονομικής, χρηματοοικονομικής και τεχνικής συνεργασίας, στις οποίες περιλαμβάνονται επίσης δράσεις συνδρομής στον χρηματοοικονομικό τομέα, με άλλες τρίτες χώρες πλην των αναπτυσσόμενων. Οι δράσεις αυτές είναι συνεπείς προς την αναπτυξιακή πολιτική της Ένωσης και διεξάγονται στο πλαίσιο των αρχών και των στόχων της εξωτερικής της δράσης. Οι δράσεις της Ένωσης και των κρατών μελών αλληλοσυμπληρώνονται και αλληλοενισχύονται.

Το άρθρο 208 της ΣΛΕΕ για τον καθορισμό των τομέων στους οποίους μπορούν να θεσπιστούν μέτρα αναπτυξιακής συνεργασίας έχει ως εξής (υπογράμμιση του συντάκτη):

Άρθρο 208 της ΣΛΕΕ
(πρώην άρθρο 177 της ΣΕΚ)

1. Η πολιτική της Ένωσης στον τομέα της συνεργασίας για την ανάπτυξη ασκείται στο πλαίσιο των αρχών και των στόχων της εξωτερικής δράσης της Ένωσης. Η πολιτική της Ένωσης στον τομέα της συνεργασίας για την ανάπτυξη και οι αντίστοιχες πολιτικές των κρατών μελών αλληλοσυμπληρώνονται και αλληλοενισχύονται.

Κύριος στόχος της πολιτικής της Ένωσης στον τομέα αυτό είναι ο περιορισμός και, μακροπρόθεσμα, η εξάλειψη της φτώχειας. Η Ένωση λαμβάνει υπόψη τους στόχους της συνεργασίας για την ανάπτυξη κατά την εφαρμογή πολιτικών που ενδέχεται να επηρεάσουν τις αναπτυσσόμενες χώρες. [...]

Λόγω της παραπομπής στις αρχές και τους στόχους της εξωτερικής δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρέπει να εξεταστεί το άρθρο 21 της ΣΕΕ (υπογράμμιση του συντάκτη):

Άρθρο 21 της ΣΕΕ

1. Η δράση της Ένωσης στη διεθνή σκηνή έχει ως γνώμονα και σχεδιάζεται με στόχο να προωθεί στο ευρύτερο παγκόσμιο πλαίσιο τις αρχές που έχουν εμπνεύσει τη δημιουργία, την ανάπτυξη και τη διεύρυνσή της: τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, την οικουμενικότητα και το αδιαίρετο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, τον σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, τις αρχές της ισότητας και της αλληλεγγύης και τον σεβασμό των αρχών του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και του διεθνούς

δικαίου. [...]

2. Η Ένωση καθορίζει και εφαρμόζει κοινές πολιτικές και δράσεις και εργάζεται για την επίτευξη υψηλού βαθμού συνεργασίας σε όλους τους τομείς των διεθνών σχέσεων, με στόχο:

- α) τη διαφύλαξη των αξιών της, των θεμελιωδών της συμφερόντων, της ασφάλειας, της ανεξαρτησίας και της ακεραιότητάς της,
- β) την εδραίωση και στήριξη της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των αρχών του διεθνούς δικαίου,
- γ) τη διατήρηση της ειρήνης, την πρόληψη των συγκρούσεων και την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, σύμφωνα με τους στόχους και τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, καθώς και σύμφωνα με τις αρχές της τελικής πράξης του Ελσίνκι και τους στόχους του Χάρτη του Παρισιού, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που αφορούν τα εξωτερικά σύνορα,
- δ) **την προώθηση, στις αναπτυσσόμενες χώρες, της αειφόρου ανάπτυξης από οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική άποψη, με πρωταρχικό στόχο την εξάλειψη της φτώχειας,**
- ε) την προώθηση της ενσωμάτωσης όλων των χωρών στην παγκόσμια οικονομία, μεταξύ άλλων και μέσω της προοδευτικής κατάργησης των περιορισμών του διεθνούς εμπορίου,
- στ) τη συμβολή στην ανάπτυξη διεθνών μέτρων για τη διαφύλαξη και τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος και την αειφόρο διαχείριση των παγκόσμιων φυσικών πόρων, με στόχο τη διασφάλιση της αειφόρου ανάπτυξης,
- ζ) την παροχή συνδρομής σε πληθυσμούς, χώρες και περιοχές που αντιμετωπίζουν φυσικές ή ανθρωπογενείς καταστροφές, και
- η) την προώθηση διεθνούς συστήματος που θεμελιώνεται στην ενισχυμένη πολυμερή συνεργασία και τη χρηστή παγκόσμια διακυβέρνηση.

3. **Η Ένωση τηρεί τις αρχές και επιδιώκει τους στόχους των παραγράφων 1 και 2 κατά τη διαμόρφωση και εφαρμογή της εξωτερικής δράσης της στους διάφορους τομείς που καλύπτονται από τον παρόντα τίτλο και από το πέμπτο μέρος της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης,** καθώς και κατά τη διαμόρφωση και εφαρμογή των εξωτερικών πτυχών των άλλων πολιτικών της.

Η Ένωση μεριμνά για τη συνοχή μεταξύ των διαφόρων τομέων της εξωτερικής της δράσης και μεταξύ αυτών και των άλλων πολιτικών της. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή, επικουρούμενοι από τον Υπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, εξασφαλίζουν αυτή τη συνοχή και συνεργάζονται για τον σκοπό αυτό.

Το άρθρο 24 παράγραφος 1 της ΣΕΕ θεωρείται επίσης συναφές για την ανάλυση και τον καθορισμό της ενδεδειγμένης νομικής βάσης και έχει ως εξής (υπογράμμιση του συντάκτη):

Άρθρο 24 της ΣΕΕ ***(πρώην άρθρο 11 της ΣΕΕ)***

1. Η αρμοδιότητα της Ένωσης στο πεδίο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας καλύπτει όλους τους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και το σύνολο των ζητημάτων που αφορούν την ασφάλεια της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του προοδευτικού καθορισμού κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε κοινή άμυνα.

Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας διέπεται από ειδικούς κανόνες και διαδικασίες. **Χαράσσεται και υλοποιείται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, τα οποία αποφασίζουν με ομοφωνία,** πλην των περιπτώσεων στις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως. **Η θέσπιση νομοθετικών πράξεων αποκλείεται.** Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και

Πολιτική ασφάλειας υλοποιείται από τον Υπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας και από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τις Συνθήκες. Ο ειδικός ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής σε αυτόν τον τομέα ορίζεται από τις Συνθήκες. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχει δικαιοδοσία όσον αφορά τις εν λόγω διατάξεις, πλην της αρμοδιότητάς του να παρακολουθεί τη συμμόρφωση προς το άρθρο 40 της παρούσας Συνθήκης και να ελέγχει τη νομιμότητα ορισμένων αποφάσεων, κατά τα αναφερόμενα από το άρθρο 275, δεύτερο εδάφιο της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. [...]

Το άρθρο 40 της ΣΕΕ έχει ως εξής:

Άρθρο 40 της ΣΕΕ

Η εφαρμογή της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας δεν επηρεάζει την εφαρμογή των διαδικασιών και το αντίστοιχο εύρος των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων που προβλέπονται στις Συνθήκες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, τις οποίες αναφέρουν τα άρθρα 3 έως 6 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ομοίως, η εφαρμογή των πολιτικών που αναφέρουν τα άρθρα αυτά δεν επηρεάζει την εφαρμογή των διαδικασιών και το αντίστοιχο εύρος των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων που προβλέπονται στις Συνθήκες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης βάσει του παρόντος κεφαλαίου.

III – Η προτεινόμενη νομική βάση

Η Επιτροπή πρότεινε τα άρθρα 209 παράγραφος 1 και 212 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ ως την ενδεδειγμένη νομική βάση για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 230/2014. Αμφότερες οι διατάξεις περιλήφθηκαν στον τίτλο III, «Συνεργασία με τρίτες χώρες και ανθρωπιστική βοήθεια», στο πλαίσιο της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, στον οποίο ενσωματώνονται οι πρώην τίτλοι XX (άρθρα 177-181 της ΣΕΚ) και XXI (άρθρο 181 Α της ΣΕΚ) του τρίτου μέρους της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, που παρέχουν στην Κοινότητα (πλέον στην Ένωση) τη δυνατότητα να θεσπίζει μέτρα για την πολιτική συνεργασίας τόσο με τις αναπτυσσόμενες (άρθρα 177-181 της ΣΕΚ), όσο και με τις αναπτυγμένες χώρες (άρθρο 181α της ΣΕΚ).

Η επιλογή της κατάλληλης νομικής βάσης έχει απασχολήσει επανειλημμένα τον τομέα της εξωτερικής δράσης της ΕΕ, ιδίως αναφορικά με τη σχέση ανάμεσα στην κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας και τις αναπτυξιακές, οικονομικές, χρηματοδοτικές και τεχνικές πολιτικές συνεργασίας. Αυτό οφείλεται στις σημαντικές νομικές διαφορές μεταξύ των διατάξεων που διέπουν αυτούς τους τομείς καθώς και στη στενή αλληλεπίδραση μεταξύ των πολιτικών που αναπτύσσονται στην πράξη από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Ειδικότερα, η αναπτυξιακή, η οικονομική, η χρηματοδοτική και η τεχνική συνεργασία αναλαμβάνεται βάσει του παραδοσιακού μοντέλου ολοκλήρωσης, στο πλαίσιο του οποίου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμμετέχει ενεργά στη λήψη αποφάσεων δυνάμει της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας μετά από πρόταση της Επιτροπής και υπαγόμενο στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου¹. Αντιθέτως, στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας, το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα κυρίως με ομοφωνία, κρατώντας απλώς και μόνο το Κοινοβούλιο

¹ Άρθρο 209 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ.

ενήμερο, ενώ αποκλείεται ρητώς η δικαιοδοσία του Δικαστηρίου¹.

Σε αυτό ακριβώς το πλαίσιο η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων αποφάσισε να εξετάσει την ορθή νομική βάση για την προτεινόμενη τροποποίηση του κανονισμού αριθ. 230/2014. Θα πρέπει η Ένωση να θεσπίσει τα προτεινόμενα μέτρα, τα οποία αφορούν τόσο την αναπτυξιακή, την οικονομική, την χρηματοδοτική και την τεχνική συνεργασία, όσο και την πολιτική ασφάλειας και άμυνας, σύμφωνα με τις διατάξεις που διέπουν τον πρώτο ή τον δεύτερο τομέα: Η απάντηση σε αυτό το νομικό ερώτημα θα καθορίσει όχι μόνο τη διαδικασία που θα ακολουθηθεί για την θέσπιση των προτεινόμενων μέτρων, αλλά και τα νομικά χαρακτηριστικά τους, καθώς και τις επιπτώσεις τους.

III – Η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) όσον αφορά την επιλογή της νομικής βάσης

Το Δικαστήριο παραδοσιακά θεωρεί ότι το ζήτημα της κατάλληλης νομικής βάσης έχει σπουδαιότητα συνταγματικού χαρακτήρα, καθώς διασφαλίζει τη συμμόρφωση με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας (άρθρο 5 της ΣΕΕ) και καθορίζει τη φύση και την έκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης². Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, «η επιλογή της νομικής βάσης μιας κοινοτικής πράξης πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία επιδεχόμενα δικαστικό έλεγχο, όπως είναι, ιδίως, ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξης»³. Κατά συνέπεια, η επιλογή μη ορθής νομικής βάσης θα μπορούσε να αποτελέσει αιτία για την ακύρωση της σχετικής πράξης. Στο πλαίσιο αυτό, η βούληση ενός οργάνου να συμμετάσχει κατά τρόπο πιο ενεργό στην έκδοση μιας συγκεκριμένης πράξης, οι συνθήκες υπό τις οποίες εκδόθηκε μια πράξη καθώς και το έργο που έχει επιτελεστεί σε συνάρτηση με άλλες πτυχές στο πλαίσιο των μέτρων που καλύπτονται από μια συγκεκριμένη πράξη είναι άνευ σημασίας για τον προσδιορισμό της ορθής νομικής βάσης⁴.

Εάν από την εξέταση μιας πράξης προκύπτει ότι αυτή επιδιώκει διττή στόχευση ή ότι απαρτίζεται από δύο συνιστώσες, από τις οποίες η μία μπορεί να χαρακτηριστεί ως κύρια ή δεσπόζουσα, ενώ η άλλη είναι απλώς παρεμπίπτουσα, η πράξη πρέπει να βασίζεται σε μία και μόνο νομική βάση, και συγκεκριμένα σε αυτή που υπαγορεύεται από την κύρια ή δεσπόζουσα στόχευση ή συνιστώσα⁵. Ωστόσο, στις περιπτώσεις όπου μια πράξη εξυπηρετεί συγχρόνως πολλές στοχεύσεις ή έχει πολλές συνιστώσες, οι οποίες συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους χωρίς η μία να είναι δευτερεύουσα και έμμεση σε σχέση με την άλλη/τις άλλες, η πράξη αυτή πρέπει να στηρίζεται στις διάφορες αντίστοιχες νομικές βάσεις⁶, εφόσον οι διαδικασίες που προβλέπονται για αυτές τις νομικές βάσεις δεν αντιβαίνουν στο δικαίωμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και δεν το υπονομεύουν⁷.

¹ Άρθρο 24 παράγραφος 1 εδάφιο 2 της ΣΕΕ και άρθρο 275 της ΣΛΕΕ.

² Γνώμη 2/00, Συλλογή 2001, σ. I-9713, παράγραφος 5.

³ Υπόθεση C-45/86, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* (Γενικευμένες Δασμολογικές Προτιμήσεις), Συλλογή 1987, σελ. 1439, σκέψη 5. Υπόθεση C-411/06, *Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, Συλλογή 2009, σελ. I-7585.

⁴ Υπόθεση C-269/97, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 2000, σ. I-2257, σκέψη 44.

⁵ Υπόθεση C-137/12, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*, ΕΕ:C:2013:675, σκέψη 53. Υπόθεση C-490/10, *Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου*, ΕΥ:C:2012:525, σκέψη 45. Υπόθεση C-155/07, *Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου*, Συλλ. 2008, σελ. I-08103, σκέψη 34.

⁶ Υπόθεση C-211/01, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*, [2003] Συλλογή I-08913, σκέψη 40. Υπόθεση C-178/03, *Επιτροπή κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, Συλλ. 2006, σελ. I-107, σκέψεις 43-56.

⁷ Υπόθεση C-300/89, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*, («διοξειδίο του τιτανίου»), Συλλ. 1991, σελ. I-2867, σκέψεις 17-25. Υπόθεση C-268/94, *Πορτογαλία κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 1996, σελ. I-6177.

V – Στόχος και περιεχόμενο των προτεινόμενων μέτρων

Ο σκοπός αυτής της πρότασης, όπως δήλωσε η Επιτροπή στην αιτιολογική της έκθεση, είναι η προσθήκη ενός «νέου άρθρου στον τίτλο II του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 230/2014 με σκοπό την επέκταση της ενωσιακής βοήθειας, υπό εξαιρετικές περιστάσεις, προκειμένου να χρησιμοποιείται για την ανάπτυξη της ικανότητας των στρατιωτικών φορέων στις χώρες εταίρους να συμβάλλουν στη βιώσιμη ανάπτυξη, ιδίως δε στην επίτευξη ειρηνικών και χωρίς αποκλεισμούς κοινωνιών»¹. Σύμφωνα με την εκτίμηση των επιπτώσεων που συνοδεύει την πρόταση της Επιτροπής, οι γενικοί στόχοι αυτής της πρωτοβουλίας είναι διττοί: αφενός η διασφάλιση ότι η αναπτυξιακή βοήθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς τις ευάλωτες αναπτυσσόμενες χώρες δεν θα υπονομεύεται από καταστάσεις αστάθειας και συγκρούσεων, ώστε να παρέχει τη δυνατότητα σε όλους τους φορείς ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένων των στρατιωτικών, να εξασφαλίζουν τη σταθερότητα, την ειρήνη και τη δημόσια τάξη, και αφετέρου η προώθηση, στις αναπτυσσόμενες χώρες, της βιώσιμης ανάπτυξης από οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική άποψη, με πρωταρχικό στόχο την εξάλειψη της φτώχειας².

Σε αυτό το πλαίσιο, στην αιτιολογική σκέψη 3 ορίζεται ότι η στήριξη των φορέων του τομέα ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένου του στρατιωτικού τομέα υπό εξαιρετικές περιστάσεις, για την πρόληψη ενόπλων συγκρούσεων, τη διαχείριση κρίσεων ή τη σταθεροποίηση είναι ουσιαστικής σημασίας για να εξασφαλισθούν οι κατάλληλες συνθήκες για την εξάλειψη της φτώχειας και την ανάπτυξη. Επισημαίνεται, επίσης, ότι αυτές οι πράξεις στοχεύουν στην προστασία του αμάχου πληθυσμού στις περιοχές που πλήττονται από συγκρούσεις, κρίσεις ή αστάθεια, συμβάλλοντας στη χρηστή διακυβέρνηση και στον αποτελεσματικό δημοκρατικό έλεγχο, καθώς και στη συμμόρφωση με τα ανθρώπινα δικαιώματα και τους κανόνες δικαίου. Οι αιτιολογικές σκέψεις 2, 4 και 5 επαναλαμβάνουν τον σύνδεσμο ανάμεσα στην ασφάλεια και την βιώσιμη ανάπτυξη, κάνοντας αναφορά προς τον σκοπό αυτό στο Θεματολόγιο του 2010 των Ηνωμένων Εθνών για τη βιώσιμη ανάπτυξη³, στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 19ης/20ής Δεκεμβρίου 2013 και στην κοινή ανακοίνωση για την «Ανάπτυξη ικανοτήτων για τη στήριξη της ασφάλειας και της ανάπτυξης – Στήριξη στους εταίρους για την αποτροπή και τη διαχείριση των κρίσεων»⁴.

Συγκεκριμένα, η πρόταση προβλέπει ότι η βοήθεια της Ένωσης προς τους φορείς ασφαλείας μπορεί να περιλαμβάνει στρατιωτικές επεμβάσεις υπό εξαιρετικές περιστάσεις, στο πλαίσιο μιας ευρύτερης διαδικασίας μεταρρύθμισης της ασφάλειας και σύμφωνα με τον **πρωταρχικό στόχο που είναι η επίτευξη της βιώσιμης ανάπτυξης** (νέο εδάφιο στο άρθρο 1 παράγραφος 2). Το άρθρο 3α, στην πρώτη παράγραφο προβλέπει τον στόχο της συμβολής στη βιώσιμη ανάπτυξη και την επίτευξη σταθερών, ειρηνικών και χωρίς αποκλεισμούς κοινωνιών διαμέσου της παροχής βοήθειας από την Ένωση σε εξαιρετικές περιστάσεις για την ανάπτυξη των ικανοτήτων των στρατιωτικών φορέων στις χώρες εταίρους. Στην παράγραφο 2 επισημαίνεται ότι η βοήθεια της Ένωσης προς τον σκοπό αυτό θα πρέπει να παρέχεται υπό τη μορφή της δημιουργίας προγραμμάτων για την ασφάλεια και την ανάπτυξη, περιλαμβανομένης της εκπαίδευσης, της καθοδήγησης και της συμβουλευτικής, καθώς και μέσω της παροχής εξοπλισμού, της βελτίωσης των υποδομών και της παροχής άλλων υπηρεσιών. Η εν λόγω μορφή παροχής βοήθειας θα μπορούσε να χρησιμοποιείται **ως έσχατη**

¹ COM(2016)447 final, σ. 2.

² SWD(2016) 222 final, σ. 16.

³ Ηνωμένα Έθνη, A/RES/70/1, ψήφισμα που εγκρίθηκε από τη Γενική Συνέλευση στις 25 Σεπτεμβρίου 2015.

⁴ JOIN(2015) 17 final της 28ης Απριλίου 2015.

λύση, όταν η προσφυγή σε μη στρατιωτικούς φορείς δεν μπορεί να διασφαλίσει την επίτευξη σταθερών και ειρηνικών κοινωνιών χωρίς αποκλεισμούς. Τούτο θα συμβεί σε περίπτωση σοβαρής απειλής για την ύπαρξη λειτουργικών κρατικών θεσμών και την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών ή όταν οι κρατικοί θεσμοί δεν είναι πλέον σε θέση να αντιμετωπίσουν αυτή τη σοβαρή απειλή, και με την προϋπόθεση ότι υπάρχει συναίνεση μεταξύ της οικείας χώρας και της διεθνούς κοινότητας και/ή της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το γεγονός ότι οι στρατιωτικές δυνάμεις είναι καίριας σημασίας για τη σταθερότητα, την ειρήνη και την ανάπτυξη, ιδίως σε περιόδους κρίσεων και σε επισφαλείς καταστάσεις. Η παράγραφος 4 περιορίζει περαιτέρω το πεδίο εφαρμογής της στρατιωτικής βοήθειας, ορίζοντας ότι δεν πρέπει να χρησιμοποιείται για τη χρηματοδότηση τακτικών στρατιωτικών δαπανών, ούτε για την προμήθεια όπλων και πυρομαχικών ή εκπαίδευσης που έχει σχεδιαστεί αποκλειστικά για να συμβάλει στο αξιόμαχο των ενόπλων δυνάμεων. Επίσης, στην παράγραφο 5 επαναλαμβάνεται ότι η στρατιωτική βοήθεια πρέπει να στοχεύει στην προώθηση της ανάληψης ευθύνης από τη χώρα εταίρο και στην ανάπτυξη των αναγκαίων στοιχείων και των ορθών πρακτικών που απαιτούνται για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα, καθώς και για την προώθηση του κράτους δικαίου και των εδραιωμένων αρχών του διεθνούς δικαίου.

Άλλες ήσσονος σημασίας τροποποιήσεις στα άρθρα 7 παράγραφος 1, 8 παράγραφος 1 και 10 παράγραφος 1 του μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη (IcSP) αποσκοπούν στην εισαγωγή παραπομπής στο νέο άρθρο 3 στοιχείο α). Εντέλει, το άρθρο 13 παράγραφος 1 τροποποιείται για να αυξηθεί το χρηματοδοτικό κονδύλιο για την εφαρμογή του Κανονισμού κατά 100 000 000 EUR.

VI – Ανάλυση και καθορισμός της κατάλληλης νομικής βάσης

Η Επιτροπή πρότεινε τα άρθρα 209 παράγραφος 1 και 212 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ ως την ενδεδειγμένη νομική βάση για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 230/2014. Σύμφωνα με το άρθρο 209 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, οι συννομοθέτες της Ένωσης, ενεργώντας με βάση τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να υιοθετήσουν τα αναγκαία μέτρα για την υλοποίηση της πολιτικής αναπτυξιακής συνεργασίας, η οποία σύμφωνα με το άρθρο 208 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ θα πραγματοποιείται στο πλαίσιο των αρχών και των στόχων της εξωτερικής δράσης της Ένωσης και της οποίας ο πρωταρχικός στόχος είναι η μείωση και μακροπρόθεσμα η εξάλειψη της φτώχειας. Η εξάλειψη της φτώχειας συνιστά έναν στόχο, ο οποίος απορρέει και από το άρθρο 21 παράγραφος 2 της ΣΕΕ, στο οποίο ορίζεται το συνολικό φάσμα των στόχων της εξωτερικής δράσης της Ένωσης. Από την αναφορά του στόχου αυτού στο άρθρο 208 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ συνεπάγεται μάλλον ότι οι άλλοι στόχοι που προβλέπονται στο άρθρο 21 παράγραφος 2 της ΣΕΕ μπορούν να επιδιώκονται με μέτρα αναπτυξιακής συνεργασίας, αλλά μόνον εφόσον πρόκειται για δευτερεύοντες στόχους¹.

Το ευρύ φάσμα που καλύπτει η ενωσιακή πολιτική της αναπτυξιακής συνεργασίας σε ό,τι αφορά τις συμφωνίες αναπτυξιακής συνεργασίας επιβεβαιώθηκε με την απόφαση Πορτογαλία κατά Συμβουλίου, στο πλαίσιο της οποίας το Δικαστήριο έκρινε τα εξής

¹ Βλ. υπόθεση C-91/05, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* (ECOWAS), Συλλ. 2008, σελ. I-3651, σκέψη 73. Βλ. επίσης υπόθεση C-377/12 *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* [2014], ECLI:EU:C:2014:1903, σκέψη 37. Π. Κουτράκος, *Η Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Αμυνας* (2013 OUP), σ. 211-212.

(υπογράμμιση του συντάκτη)¹:

«Κατά συνέπεια, το ότι μια συμφωνία συνεργασίας για την ανάπτυξη περιλαμβάνει ρήτρες επί διαφόρων ειδικών θεμάτων πρέπει να θεωρηθεί ότι δεν μπορεί να μεταβάλει τον νομικό χαρακτηρισμό της συμφωνίας που επιβάλλεται να χωρήσει με γνώμονα το βασικό αντικείμενο της και όχι σε συνάρτηση με ειδικές ρήτρες, υπό την προϋπόθεση ότι οι ρήτρες αυτές δεν συνεπάγονται υποχρεώσεις τέτοιας εκτάσεως στα ρυθμιζόμενα ειδικά θέματα, ώστε οι οικείες υποχρεώσεις να συνιστούν στην πραγματικότητα διακεκριμένους στόχους από εκείνους της συνεργασίας για την ανάπτυξη».

Στην υπόθεση C-403/05 Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής το δικαστήριο επιβεβαίωσε εκ νέου ότι η εν λόγω αναπτυξιακή συνεργασία επιδιώκει (υπογράμμιση του συντάκτη)²:

«όχι μόνον τη σταθερή και διαρκή οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των χωρών αυτών, την αρμονική και προοδευτική ένταξη τους στη διεθνή οικονομία και την καταπολέμηση της ένδειας, αλλά επίσης την ανάπτυξη και την εδραίωση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, καθώς και τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, και, παράλληλα, την τήρηση των δεσμεύσεων που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών και των άλλων διεθνών οργανισμών».

Το σημείωμα που εκτόνησε η νομική υπηρεσία του Κοινοβουλίου το 2004, σχετικά με την επιλογή της νομικής βάσης του προκατόχου του μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη (IcSP), περιείχε αρχικά ανάλογη διάταξη περί ανάπτυξης στρατιωτικών ικανοτήτων σε εξαιρετικές περιπτώσεις³:

«σαφώς μπορεί να θεωρηθεί ότι τα μέτρα που σχετίζονται με τη διατήρηση και τη στήριξη της ειρήνης συμβάλλουν στην επίτευξη του στόχου της ανάπτυξης της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. Η διατύπωση των άρθρων 179 (πλέον άρθρο 209 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ) και 181 α (πλέον άρθρο 212 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ) της ΣΕΚ δεν αποκλείει την χρηματοδότηση ειρηνευτικών επιχειρήσεων προκειμένου να εκπληρωθούν οι στόχοι τους. Επιπλέον, η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου έχει θεσπίσει ότι η αναπτυξιακή πολιτική της Ένωσης πρέπει να ερμηνεύεται διασταλτικά.⁴»

Η Νομική Υπηρεσία του Κοινοβουλίου επιβεβαίωσε, με το από 6ης Ιανουαρίου 2017 σημείωμά της, ότι οι εξαιρετικές περιστάσεις, υπό τις οποίες λαμβάνονται μέτρα ανάπτυξης ικανοτήτων για την ασφάλεια και την ανάπτυξη δυνάμει του τροποποιημένου μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη (IcSP), θα μπορούσαν να επιτρέψουν μια εναλλακτική ερμηνεία, σύμφωνα με την οποία η στρατιωτική συνιστώσα του άρθρου 3α είναι συγχρόνως παρεπόμενη και αναγκαία. Τούτο υποστηρίζεται περαιτέρω από την εξαίρεση της στήριξης δράσεων αμιγώς στρατιωτικού χαρακτήρα σύμφωνα με το άρθρο 3α παράγραφος 4, η οποία θα μπορούσε να ενισχυθεί περισσότερο μέσω της ρητής θέσπισης στενότερου συνδέσμου με την πολιτική της Ένωσης για την αναπτυξιακή συνεργασία⁵. Όπως

¹ Υπόθεση C-268/94 Πορτογαλική Δημοκρατία κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συλλογή 1996, σελ. I-6177, σκέψη 39.

² Υπόθεση C-403/05, Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής, Συλλογή 2007 σελ. I-9045, σκέψη 56.

³ SJ-0746/04, σ. 7.

⁴ Βλ. υπόθεση C-268/94 Πορτογαλία κατά Συμβουλίου Συλλογή 1996, σελ. I-6177, σκέψη 37.

⁵ SJ-0729/16, σ. 10.

επιβεβαιώθηκε με το από 2ας Φεβρουαρίου 2017 σημείωμα των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με τη νομική βάση στη διαδικασία αριθ. 2016/0207 (COD), το οποίο εκδόθηκε κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων, η πρόταση επιδιώκει αναπτυξιακό στόχο με τη συμμετοχή ενός επιπλέον φορέα – του στρατιωτικού – σε περιορισμένες περιπτώσεις, όπου ο εν λόγω φορέας δεν ενεργεί υπό τη στρατιωτική του ιδιότητα και επιδιώκει αποκλειστικά μη στρατιωτικούς στόχους¹.

Σύμφωνα με την από 28ης Απριλίου 2015 κοινή ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο με θέμα την «Ανάπτυξη ικανοτήτων για τη στήριξη της ασφάλειας και της ανάπτυξης»², η ανάπτυξη ικανοτήτων στον τομέα της ασφάλειας μπορεί να επικεντρωθεί τόσο στις μη στρατιωτικές ή αστυνομικές δυνάμεις, όσο και στις στρατιωτικές. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας του 2003, η ασφάλεια αποτελεί προϋπόθεση για την ανάπτυξη, δεδομένου ότι οι συγκρούσεις καταστρέφουν τις υποδομές, και δη τις κοινωνικές υποδομές, ενθαρρύνοντας παράλληλα την εγκληματικότητα και αποθαρρύνοντας τις επενδύσεις και την κανονική οικονομική δραστηριότητα³. Τέλος, σύμφωνα με την ευρωπαϊκή κοινή αντίληψη για την ανάπτυξη, ο βασικός σκοπός της αναπτυξιακής συνεργασίας της ΕΕ είναι η εξάλειψη της φτώχειας στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία περιλαμβάνει «τη χρηστή διακυβέρνηση, τα ανθρώπινα δικαιώματα καθώς και πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές πτυχές»⁴. Επιπλέον, η ευρωπαϊκή συναίνεση για την ανάπτυξη προβλέπεται να «καθοδηγήσει τον προγραμματισμό και την υλοποίηση του στοιχείου της αναπτυξιακής βοήθειας όλων των κοινοτικών μέσων και στρατηγικών συνεργασίας με τρίτες χώρες» – το στοιχείο της αναπτυξιακής βοήθειας ορίζεται ως «κάθε αναπτυξιακή βοήθεια (ΕΑΒ) όπως έχει συμφωνηθεί από την Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας του ΟΟΣΑ»⁵. Με βάση τις αναθεωρημένες οδηγίες για την επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια (ΕΑΒ), η χρηματοδότηση των στρατιωτικών δυνάμεων των χωρών εταίρων είναι δυνατή μόνο όταν εξαιρετικές περιστάσεις απαιτούν την παροχή υπηρεσιών ανάπτυξης μέσω του στρατού, στο πλαίσιο του ρόλου του για την αποκατάσταση του κράτους δικαίου. Αντιθέτως, η άμεση συμμετοχή στις στρατιωτικές δαπάνες είναι μη επιλέξιμη⁶. Ως εκ τούτου, η κατάσταση κατά την οποία οι κρατικοί θεσμοί έχουν καταστεί δυσλειτουργικοί για την επίτευξη ειρηνικών και χωρίς αποκλεισμούς κοινωνιών δεν καλύπτεται από τις αναθεωρημένες οδηγίες για την επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια (ΕΑΒ) και στο πλαίσιο του προτεινόμενου κανονισμού εκρίθη ότι είναι δυνατή η παράκαμψη της επίσημης αναπτυξιακής βοήθειας (ΕΑΒ) με τη χρήση του στρατού ως παρόχου υπηρεσιών ανάπτυξης⁷. Από νομική άποψη, οι οδηγίες για την επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια (ΕΑΒ) καθαυτές δεν επιβάλλουν νομικώς δεσμευτικά όρια όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 208 της ΣΛΕΕ και ο κανονισμός για τον μηχανισμό συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη (IcSP) δεν εξαρτά την εφαρμογή του από τις εν λόγω προϋποθέσεις που σχετίζονται με την ΕΑΒ⁸.

¹ Sj.i(2017)303958, σ. 2.

² Βλ. JOIN(2015) 17 final.

³ Βλ. *Μια ασφαλής Ευρώπη σε έναν καλύτερο κόσμο – Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας* (Βρυξέλλες, 12 Δεκεμβρίου 2003), σ. 11-13.

⁴ ΕΕ 2006 C 46/1, παράγραφοι 5, 7 και 42. Βλ. επίσης την υπόθεση C-377/12, *Γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα Mengozzi* (2014), σκέψη 40.

⁵ ΕΕ 2006 C 46/1, παράγραφος 8.

⁶ Βλ. οδηγίες για την υποβολή εκθέσεων της 17ης Φεβρουαρίου 2016, έγγραφο του ΟΟΣΑ DCD/DAC(2016)3/FINAL της 8ης Απριλίου 2016, σκέψεις 96-98.

⁷ Βλ. Sj.i(2017)303958, σ. 3.

⁸ SJ-0729/16, σ. 7-8.

Ωστόσο, όπως αναγνωρίζεται στην εκτίμηση του αντικτύπου που επισυνάπτεται στην πρόταση, με την ανάπτυξη στρατιωτικών και αμυντικών ικανοτήτων για σκοπούς που δεν έχουν σχέση με την αναπτυξιακή συνεργασία θα μπορούσε πράγματι να καταστρατηγείται η ΚΕΠΠΑ, και να παραβιάζεται το άρθρο 40 της ΣΕΕ, το οποίο εισάγει την αρχή σύμφωνα με την οποία η ΚΕΠΠΑ δεν θίγει τις εκτός ΚΕΠΠΑ εξωτερικές δράσεις της Ένωσης και αντίστροφα¹. Κατά τον ίδιο τρόπο, μέτρο που εστιάζει κυρίως στη χρηματοδότηση των στρατιωτικών δυνάμεων τρίτων χωρών για σκοπούς άμυνας θα πρέπει να ενσωματωθεί στην ΚΕΠΠΑ της Ένωσης, και δεν μπορεί να συνδυαστεί με μια νομική βάση που δεν υπάγεται στην ΚΕΠΠΑ. Αυτό επιβεβαιώθηκε από το Δικαστήριο στην υπόθεση C-263/14, *Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου*,

«Όσον αφορά τις πράξεις που θεσπίζονται βάσει διατάξεως που αφορά την ΚΕΠΠΑ, εναπόκειται στο Δικαστήριο να μεριμνά, ιδίως βάσει του άρθρου 275, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, ΣΛΕΕ και του άρθρου 40 ΣΕΕ, ώστε η εφαρμογή της εν λόγω πολιτικής να μην επηρεάζει την εφαρμογή των διαδικασιών και το αντίστοιχο εύρος των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων που προβλέπονται στις Συνθήκες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης δυνάμει της Συνθήκης ΣΛΕΕ. Η επιλογή της προσήκουσας νομικής βάσεως πράξεως της Ένωσης ενέχει σπουδαιότητα συνταγματικού χαρακτήρα, δεδομένου ότι η προσφυγή σε εσφαλμένη νομική βάση μπορεί να καταστήσει ανίσχυρη μια τέτοια πράξη, ιδίως, όταν η προσήκουσα νομική βάση προβλέπει διαδικασία εκδόσεως της πράξεως διαφορετική από εκείνη που πράγματι ακολουθήθηκε. Κατά πάγια νομολογία, η επιλογή της νομικής βάσεως πράξεως της Ένωσης [...] πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία επιδεχόμενα δικαστικό έλεγχο, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται ο σκοπός και το περιεχόμενο της εν λόγω πράξεως»².

Συνεπώς, η στρατιωτική συνιστώσα του προτεινόμενου κανονισμού θα πρέπει να ενταχθεί στο ευρύτερο πλαίσιο των στόχων και του περιεχομένου του μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη (IcSP). Για τον σκοπό αυτό, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ο χαρακτήρας «ύστατης λύσης» της προτεινόμενης μεταρρύθμισης και οι σαφώς οριοθετημένες περιπτώσεις, στις οποίες η προσφυγή στη στρατιωτική βοήθεια θα μπορούσε να θεωρηθεί το μοναδικό αποτελεσματικό μέσο για τη συμβολή στην επίτευξη κοινωνιών ειρηνικών και χωρίς αποκλεισμούς. Επιπλέον, η πρόταση απαγορεύει τη βοήθεια της Ένωσης για τη χρηματοδότηση στρατιωτικής εκπαίδευσης, σχεδιασμένης να συνεισφέρει αποκλειστικά στη μαχητική ικανότητα των ενόπλων δυνάμεων, και για τακτικές στρατιωτικές δαπάνες και προμήθεια όπλων και πυρομαχικών, γεγονός που θα μπορούσε να θεωρηθεί ένδειξη για τον σκοπό της πρότασης να συμβάλει στην ασφάλεια και την προστασία του άμαχου πληθυσμού σε τρίτες χώρες³. Η δυνατότητα αυτή περιορίζεται επιπλέον από την υποχρέωση της Επιτροπής να θεσπίζει κατάλληλες διαδικασίες εκτίμησης κινδύνων, παρακολούθησης και αξιολόγησης για τα μέτρα (σκέψη 6 της ίδιας διάταξης). Οι λεπτομέρειες που αφορούν την παρακολούθηση και την αξιολόγηση καθορίζονται επίσης στα άρθρα 12 και 13 του

¹ Βλ. P. van Elsuwege, «εξωτερική δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη κατάρρευση του πλώνα δομή: στην αναζήτηση μιας νέας ισορροπίας ανάμεσα στην οριοθέτηση και την συνέπεια», 47 Common Market Law Review 2010, σ. 1002.

² Απόφαση της 14ης Ιουνίου 2016, *Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου*, C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435, σκέψεις 42-43.

³ Για ανάλογη επιχειρηματολογία της νομικής υπηρεσίας του Κοινοβουλίου στο πλαίσιο του μηχανισμού σταθερότητας, του προκατόχου του μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη, βλ.: SJ-0746/04, σ. 7.

κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 236/2014, ο οποίος εφαρμόζεται σε όλα τα μέσα εξωτερικής χρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη (IcSP).

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ο προτεινόμενος κανονισμός έχει στόχο να συμβάλει στη βιώσιμη ανάπτυξη και την επίτευξη σταθερών, ειρηνικών και χωρίς αποκλεισμούς κοινωνιών μέσω της χρηστής διακυβέρνησης στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης, περιλαμβανομένων των υπουργείων άμυνας και των ενόπλων δυνάμεων, που αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της εκτελεστικής εξουσίας της κυβέρνησης, πάντα υπό την εποπτεία μη στρατιωτικών δυνάμεων και κατ' εξαίρεση, όταν η βιώσιμη ανάπτυξη δεν μπορεί να επιτευχθεί μόνο με την προσφυγή σε μη στρατιωτικούς φορείς.

VII – Συμπέρασμα και σύσταση

Με βάση τα προαναφερθέντα, αν και η πρόταση της Επιτροπής θεσπίζει υποχρεώσεις που αποσκοπούν στην ανάπτυξη και την εδραίωση του κράτους δικαίου και της χρηστής διακυβέρνησης μέσω αυξημένου μη στρατιωτικού ελέγχου και εποπτείας των στρατιωτικών φορέων σε τρίτες χώρες και, ως εκ τούτου, συνδέεται με την ΚΕΠΠΑ και την ΚΠΑΑ, επιδιώκει εντούτοις ως βασικούς και κυρίαρχους στόχους την ανάπτυξη και τις πολιτικές οικονομικής, χρηματοδοτικής και τεχνικής συνεργασίας, εστιάζοντας στη συμβολή για ειρηνικές κοινωνίες χωρίς αποκλεισμούς, που θεωρούνται απαραίτητες για την επίτευξη της βιώσιμης ανάπτυξης. Εφόσον αυτοί οι αρχικοί στόχοι είναι άρρηκτα συνδεδεμένοι, χωρίς ο ένας να είναι δευτερεύων και έμμεσος σε σχέση με τον άλλον¹, το άρθρο 209 παράγραφος 1 σε συνδυασμό με το άρθρο 212 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ θα μπορούσε να αποτελέσει έγκυρη και ενδεδειγμένη νομική βάση για την πρόταση.

Κατά την συνεδρίαση στις 13 Ιουλίου 2017, η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων αποφάσισε, με 10 ψήφους υπέρ, 7 κατά και 6 αποχές², να σας συστήσει ότι η ορθή νομική βάση για τον προτεινόμενο κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 230/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Μαρτίου 2014, για τη θέσπιση μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη, είναι το άρθρο 209 παράγραφος 1 και άρθρο 212 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ.

Με εξαιρετική εκτίμηση,

Pavel Svoboda

¹ Βλ. Υπόθεση C-411/06 *Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου* Συλλογή 2009, σελ. I-7585.

² Ήσαν παρόντες κατά την τελική ψηφοφορία οι βουλευτές: Pavel Svoboda (πρόεδρος), Jean-Marie Cavada (αντιπρόεδρος, εισηγητής), Mady Delvaux (αντιπρόεδρος), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (αντιπρόεδρος), Axel Voss (αντιπρόεδρος), Isabella Adinolfi, Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Lynn Boylan, Daniel Buda, Angel Dzhabazki, Κώστας Χρυσόγονος, Rosa Estaràs Ferragut, Heidi Hautala, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Angelika Niebler, Evelyn Regner, Tiemo Wölken, Tadeusz Zwiefka.