



*Comisia pentru afaceri juridice
Președintele*

13.7.2017

Domnului David McAllister
Președinte
Comisia pentru afaceri externe
BRUXELLES

Subiect: Aviz referitor la temeiul juridic al propunerii de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 230/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument care contribuie la stabilitate și pace (COM(2016)0447 - 2016/0207(COD))

Domnule Președinte,

În cursul reuniunii coordonatorilor din 11 iulie 2016, Comisia pentru afaceri juridice a hotărât să examineze din proprie inițiativă, în conformitate cu articolul 39 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, temeiul juridic al propunerii de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 230/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument care contribuie la stabilitate și pace (COM(2016)0447). De asemenea, prin scrisoarea din 15 noiembrie 2016, președintele Comisiei pentru dezvoltare a solicitat Comisiei pentru afaceri juridice, în temeiul articolului 39 din Regulamentul de procedură, să verifice temeiul juridic al propunerii legislative menționate anterior. Propunerea se bazează pe articolele 209 alineatul (1) și 212 alineatul (2) din TFUE referitoare la adoptarea măsurilor necesare pentru punerea în aplicare a politicii de cooperare pentru dezvoltare și, respectiv, a măsurilor de cooperare economică, financiară și tehnică cu țări terțe, altele decât țările în curs de dezvoltare.

Comisia a examinat chestiunea menționată mai sus în cursul reuniunii sale din 13 iulie 2017.

I - Context

Regulamentul (UE) nr. 230/2014 (denumit, în continuare, „IcSP”)¹ stabilește măsuri de

¹ Regulamentul (UE) nr. 230/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a

asistență tehnică și financiară în scopul de a preveni crizele și de a reacționa la crize, precum și de a contribui la consolidarea stabilității și păcii. Modificările propuse la IcSP intenționează să adauge un nou tip de asistență din partea Uniunii, concepută în mod specific pentru a dezvolta capacitatea actorilor militari din țările terțe atunci când apar circumstanțe excepționale. Propunerea Comisiei pornește de la o presupusă **legătură strânsă între securitate și dezvoltare**, ce implică sprijinirea sistemelor de securitate ale țărilor partenere, ca parte a unui proces de reformă mai larg, pentru a asigura o securitate eficace și responsabilă statului și persoanelor fizice, contribuind astfel la realizarea obiectivelor UE de dezvoltare durabilă și favorabilă incluziunii și de instaurare a statului de drept.

Legătura practică dintre securitate și dezvoltare poate fi identificată în Regulamentul 1717/2006 de instituire a unui instrument de stabilitate (denumit în continuare IdS)¹ și care este predecesorul IcSP. IdS viza adoptarea unor măsuri de cooperare pentru dezvoltare și de cooperare financiară, economică și tehnică cu țări terțe² și cuprindea inițial operații de monitorizare militară și de menținere a păcii în cadrul domeniului său de aplicare.³ Dispoziția relevantă - care a fost ulterior retrasă în cursul perioadei de negociere a regulamentului între Comisie, Consiliu și Parlament - a fost inclusă în articolul 2 litera (a) și avea următorul text:

„operațiile de monitorizare militară și de menținere sau de sprijinire a păcii (inclusiv cele cu o componentă civilă) desfășurate de organizații regionale și subregionale și de alte coaliții sau state care își desfășoară activitatea cu aprobarea Organizației Națiunilor Unite; măsuri de consolidare a capacității unor astfel de organizații și a membrilor lor participanți pentru a planifica, executa și asigura un control politic efectiv asupra acestor operațiuni.”

II – Articolele pertinente din tratat

Articolul 209 alineatul (1) din TFUE în coroborare cu articolul 212 alineatul (1) din TFUE, din Partea a cincea intitulată „Acțiunea externă a Uniunii”, sunt prezentate ca temei juridic al propunerii Comisiei și au următorul conținut (sublinierea noastră):

Articolul 209 din TFUE (ex-articolul 179 TCE)

*(1) Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu **procedura legislativă ordinară**, stabilesc măsurile necesare pentru punerea în aplicare a politicii de cooperare pentru dezvoltare, măsuri care pot consta în programe multianuale de cooperare cu țări în curs de dezvoltare sau în programe având o abordare tematică. [...]*

Articolul 212 din TFUE (ex-articolul 181 A TCE)

*(2) Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu **procedura legislativă ordinară**, stabilesc măsurile necesare pentru punerea în aplicare a alineatului (1). [...]*

unui instrument care contribuie la stabilitate și pace, JO L 77, 15.3.2014, pp. 1-10.

¹ [2006], JO L 327/1.

² Articolul 1 alineatul (1).

³ COM(2004)0630, „Propunere de regulament al Consiliului de instituire a unui instrument de stabilitate”, Bruxelles, 29 septembrie 2004, p. 15.

Alineatul (1) al articolul 212 din TFUE este formulat după cum urmează (sublinierea noastră):

Articolul 212 din TFUE
(ex-articolul 181 A TCE)

(1) Fără a aduce atingere celorlalte dispoziții ale tratatelor, în special articolelor 208 - 211, Uniunea desfășoară acțiuni de cooperare economică, financiară și tehnică, inclusiv de asistență, în special în domeniul financiar, cu țări terțe, altele decât țările în curs de dezvoltare. Aceste acțiuni sunt în concordanță cu politica de dezvoltare a Uniunii și se desfășoară cu respectarea principiilor și a obiectivelor acțiunii sale externe. Acțiunile Uniunii și ale statelor membre se completează și se susțin reciproc.

Articolul 208 din TFUE care stabilește condițiile în care pot fi adoptate măsuri de cooperare pentru dezvoltare este formulat după cum urmează (sublinierea noastră):

Articolul 208 din TFUE
(ex-articolul 177 TCE)

(1) Politica Uniunii în domeniul cooperării pentru dezvoltare se desfășoară cu respectarea principiilor și a obiectivelor acțiunii externe a Uniunii. Politica de cooperare pentru dezvoltare a Uniunii și politicile statelor membre se completează și se susțin reciproc.

Obiectivul principal al politicii Uniunii în acest domeniu îl reprezintă reducerea și, în cele din urmă, eradicarea sărăciei. Uniunea ține seama de obiectivele cooperării pentru dezvoltare la punerea în aplicare a politicilor care pot afecta țările în curs de dezvoltare. [...]

Data fiind trimiterea la principiile și la obiectivele acțiunii externe a Uniunii Europene, ar trebui analizat articolul 21 din TUE (sublinierea noastră):

Articolul 21 din TUE

(1) Acțiunea Uniunii pe scena internațională are la bază principiile care au inspirat crearea, dezvoltarea și extinderea sa și pe care intenționează să le promoveze în lumea întreagă: democrația, statul de drept, universalitatea și indivizibilitatea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, respectarea demnității umane, principiile egalității și solidarității, precum și respectarea principiilor Cartei Organizației Națiunilor Unite și a dreptului internațional. [...]

(2) Uniunea definește și desfășoară politici comune și acțiuni și acționează pentru asigurarea unui nivel înalt de cooperare în toate domeniile relațiilor internaționale, în scopul:

(a) apărării valorilor, a intereselor fundamentale, a securității, a independenței și integrității sale;

(b) consolidării și sprijinirii democrației, a statului de drept, a drepturilor omului și a principiilor dreptului internațional;

(c) menținerii păcii, prevenirii conflictelor și consolidării securității internaționale, în conformitate cu scopurile și principiile Cartei Organizației Națiunilor Unite, precum și cu principiile

Actului final de la Helsinki și cu obiectivele Cartei de la Paris, inclusiv cele privind frontierele externe;

(d) promovării dezvoltării durabile pe plan economic, social și de mediu a țărilor în curs de

dezvoltare, cu scopul primordial de a eradica sărăcia;

(e) încurajării integrării tuturor țărilor în economia mondială, inclusiv prin eliminarea treptată a barierelor în calea comerțului internațional;

(f) participării la elaborarea unor măsuri internaționale pentru conservarea și îmbunătățirea calității mediului și gestionarea durabilă a resurselor naturale mondiale, în vederea asigurării unei dezvoltări durabile;

(g) acordării de asistență populațiilor, țărilor și regiunilor care se confruntă cu dezastre naturale sau provocate de om; și

(h) promovării unui sistem internațional bazat pe o cooperare multilaterală mai puternică și pe o bună guvernare globală.

(3) Uniunea respectă principiile și urmărește obiectivele prevăzute la alineatele (1) și (2) în elaborarea și aplicarea acțiunii sale externe în diferitele domenii reglementate în prezentul titlu și în partea a cincea din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, precum și a aspectelor externe ale celorlalte politici ale sale.

Uniunea asigură coerența între diferitele domenii ale acțiunii sale externe precum și între acestea și celelalte politici ale sale. Consiliul și Comisia, asistate de Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, asigură această coerență și cooperează în acest scop.

Articolul 24 alineatul (1) din TUE este, de asemenea, considerat a fi relevant pentru analiza și stabilirea temeiului juridic adecvat și este formulat după cum urmează (sublinierea noastră):

Articolul 24 din TUE
(ex-articolul 11 TUE)

(1) Competența Uniunii în materie de politică externă și de securitate comună include toate domeniile politicii externe, precum și toate chestiunile referitoare la securitatea Uniunii, inclusiv la definirea treptată a unei politici de apărare comune care poate conduce la o apărare comună.

*Politica externă și de securitate comună face obiectul aplicării unor norme și proceduri speciale. **Aceasta este definită și pusă în aplicare de Consiliul European și de Consiliu, hotărând în unanimitate, cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel. Adoptarea de acte legislative este exclusă.** Politica externă și de securitate comună este pusă în aplicare de Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și de statele membre, în conformitate cu tratatele. **Rolurile specifice ale Parlamentului European și Comisiei în acest domeniu sunt definite prin tratate. Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este competentă cu privire la aceste dispoziții, cu excepția competenței de a controla respectarea articolului 40 din prezentul tratat și de a controla legalitatea anumitor decizii menționate la articolul 275 al doilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. [...]***

Articolul 40 din TUE este formulat după cum urmează:

Articolul 40 din TUE

Punerea în aplicare a politicii externe și de securitate comune nu aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în

tratate în vederea exercitării competențelor Uniunii prevăzute la articolele 3-6 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

De asemenea, punerea în aplicare a politicilor prevăzute la articolele respective nu aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în tratate în vederea exercitării competențelor Uniunii în temeiul prezentului capitol.

III - Temeiul juridic propus

Comisia a propus articolele 209 alineatul (1) și 212 alineatul (2) din TFUE ca temei juridic adecvat pentru modificarea Regulamentului (UE) nr. 230/2014. Ambele dispoziții sunt incluse în Titlul III, „Cooperarea cu țările terțe și ajutorul umanitar”, în cadrul acțiunii externe a Uniunii, care a reunit fostele titluri XX (articolele 177-181 TCE) și XXI (articolul 181 A TCE) din partea a treia din Tratatul de instituire a Comunității Europene, care permite Comunității (în prezent, Uniunea) să adopte măsuri în domeniul politicii de cooperare atât cu țări în curs de dezvoltare (articolele 177-181 TCE), cât și cu țări dezvoltate (articolul 181 A TCE).

Alegerea temeiului juridic adecvat a fost o chestiune recurentă în domeniul acțiunii externe a UE, în special în ceea ce privește legătura dintre politica de securitate și apărare comună și politicile de cooperare pentru dezvoltare, economice, financiare și tehnice. Acest lucru se datorează diferențelor juridice substanțiale dintre seturile de dispoziții care reglementează aceste domenii, precum și strânsei interacțiuni între politicile elaborate în practică de instituțiile Uniunii. În mod specific, cooperarea pentru dezvoltare și cea economică, financiară și tehnică este efectuată pe baza modelului tradițional de integrare, prin care Parlamentul European participă în mod activ la procesul de luare a deciziilor, în conformitate cu procedura legislativă ordinară, în urma unei propuneri a Comisiei, competența revenindu-i Curții de Justiție.¹ Dimpotrivă, în conformitate cu politica de securitate și apărare comună, Consiliul adoptă măsuri în principal în unanimitate, doar menținând Parlamentul informat și excluzând în mod explicit competența Curții de Justiție.²

În acest context, Comisia pentru afaceri juridice a hotărât să examineze temeiul juridic corect pentru modificarea propusă a Regulamentului nr. 230/2014. Ar trebui Uniunea să adopte măsura propusă, care vizează, pe de o parte, cooperarea pentru dezvoltare și cooperarea economică, financiară și tehnică și, pe de altă parte, politica de securitate și apărare, în temeiul dispozițiilor care o reglementează pe cea dintâi, sau a celor care o reglementează pe cea din urmă? Răspunsul la această problemă juridică ar defini nu doar procedura de urmat pentru adoptarea măsurii propuse, ci și caracteristicile și implicațiile sale juridice.

IV — Jurisprudența CJUE cu privire la alegerea temeiului juridic

Curtea de Justiție a considerat în mod tradițional problema temeiului juridic adecvat ca fiind o chestiune de o importanță constituțională, care garantează respectarea principiului competențelor atribuite (articolul 5 TUE) și stabilește natura și domeniul de aplicare ale competenței Uniunii.³ În conformitate cu jurisprudența constantă a Curții de Justiție,

¹ Articolul 209 alineatul (1) din TFUE.

² Articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf din TUE și articolul 275 din TFUE.

³ Avizul 2/00, [2001] Rec. I-9713, punctul 5.

„alegerea temeiului juridic pentru o măsură comunitară trebuie să se bazeze pe factori obiectivi care pot fi supuși controlului juridic, printre care figurează în special scopul și conținutul măsurii”.¹ Prin urmare, alegerea unui temei juridic incorect poate justifica anularea actului în cauză. În acest context, dorința unei instituții de a participa mai activ la adoptarea unei anumite măsuri, împrejurările în care un act a fost adoptat, precum și eforturile depuse în alte privințe în sfera de acțiune la care se referă măsura sunt irelevante pentru a identifica temeiul juridic corect.²

Dacă examinarea unui act al Uniunii indică faptul că acesta servește unui scop dublu sau că are o componentă dublă și că unul dintre scopuri sau una dintre componente poate fi identificat(ă) ca principal(ă) sau predominant(ă), în timp ce celălalt (cealaltă) este doar indirect(ă), actul trebuie să fie întemeiat pe un temei juridic unic, mai exact cel necesar în vederea scopului sau componentei principal(e) sau predominant(e).³ Cu toate acestea, în cazul în care un act are mai multe obiective sau componente simultane, care sunt legate în mod indisolubil, fără ca vreuna să fie accesorie și indirectă în raport cu cealaltă, actul în cauză va trebui să fie întemeiat pe diferitele temeiuri juridice corespunzătoare,⁴ dacă procedurile prevăzute de temeiurile juridice respective nu sunt incompatibile cu dreptul Parlamentului European și nu îl subminează.⁵

V - Scopul și conținutul măsurii propuse

Obiectivul prezentei propuneri, așa cum afirmă Comisia în expunerea sa de motive, este introducerea „unui nou articol în titlul II din Regulamentul (UE) nr. 230/2014, pentru a extinde, în circumstanțe excepționale, asistența Uniunii destinată consolidării capacității actorilor militari din țările partenere, **cu scopul de a contribui la dezvoltarea durabilă și, în special, la construirea unor societăți pașnice și favorabile incluziunii**”.⁶ În conformitate cu evaluarea impactului care însoțește propunerea Comisiei, obiectivele generale ale acestei inițiative sunt de două tipuri: pe de o parte, garantarea faptului că situațiile de instabilitate și conflict nu subminează asistența pentru dezvoltare acordată de UE țărilor fragile și în curs de dezvoltare, prin sprijinirea tuturor actorilor din domeniul securității, inclusiv a forțelor armate, în eforturile lor de a asigura stabilitatea, pacea și respectarea legii și a ordinii; pe de altă parte, promovarea dezvoltării durabile pe plan economic, social și de mediu a țărilor în curs de dezvoltare, cu scopul primordial de a eradica sărăcia.⁷

În acest context, considerentul 3 prevede că sprijinirea actorilor din sectorul de securitate, inclusiv, în circumstanțe excepționale, a forțelor armate în contextul prevenirii conflictelor, al gestionării sau stabilizării situațiilor de criză, este esențială pentru a asigura condiții adecvate pentru eradicarea sărăciei și dezvoltare. De asemenea, subliniază faptul că aceste acțiuni sunt menite să asigure protecția populației civile din zonele afectate de conflict, de criză sau de

¹ Cauza C-45/86, Comisia/Consiliul (Preferințele tarifare generalizate), Rec., 1987, p. 1439, punctul 5; Cauza C-411/06, Comisia/Parlamentul European și Consiliul, Rep., 2009, p. I-7585.

² Cauza C-269/97, Comisia/Consiliul, Rec., 2000, p. I-2257, punctul 44.

³ Cauza C-137/12, Comisia/Consiliul, EU:C:2013:675, punctul 53; cauza C-490/10, Parlamentul/Consiliul, EU:C:2012:525, punctul 45; Cauza C-155/07, Parlamentul/Consiliul, Rep., 2008, p. I-08103, punctul 34.

⁴ Cauza C-211/01 Comisia / Consiliul culegere 2003 p. I-08913, punctul 40; Cauza C-178/03 Comisia v Parlamentul European și Consiliul [2006] ECR I-107, punctele 43-56.

⁵ Cauza C-300/89, Comisia/Consiliul, (Dioxidul de titaniu), Rec., 1991, p. I-2867, punctele 17-25; Cauza C-268/94, Portugalia/Consiliul [1996] ECR I-6177.

⁶ COM(2016)0447, p. 2.

⁷ COM(2016)0222, p. 16.

fragilitate, contribuind la buna guvernare și controlul democratic eficace, precum și la respectarea drepturilor omului și a statului de drept. Considerentele 2, 4 și 5 reiterează legătura strânsă dintre securitate și dezvoltarea durabilă, făcând trimitere în acest scop la Agenda 2010 a Organizației Națiunilor Unite pentru dezvoltare durabilă,¹ Concluziile Consiliului European din 19-20 decembrie 2013, precum și la Comunicarea comună intitulată „Consolidarea capacităților ca sprijin pentru securitate și dezvoltare - Înzestrarea partenerilor pentru prevenirea și gestionarea crizelor”.²

În mod specific, propunerea prevede că asistența acordată de Uniune actorilor din sectorul de securitate poate include, în situații excepționale, și actorii militari, în contextul mai larg al procesului de reformă a sectorului de securitate și în conformitate cu **obiectivul general de realizare a dezvoltării durabile** [nou paragraf la articolul 1 alineatul (2)]. Articolul 3a reiterează, în primul paragraf, obiectivul de a contribui la dezvoltarea durabilă și la realizarea unor societăți stabile, pacifiste și favorabile incluziunii, prin furnizarea de asistență din partea Uniunii în circumstanțe excepționale pentru a dezvolta capacitatea actorilor militari din țările partenere. Alineatul (2) prevede că asistența acordată de Uniune în acest scop ar trebui să aibă loc sub forma unor programe de consolidare a capacităților ca sprijin pentru securitate și dezvoltare, inclusiv prin formare, mentorat și consiliere, precum și furnizarea de echipamente, îmbunătățirea infrastructurii și furnizarea de alte servicii. Această formă de asistență ar trebui să fie utilizată numai **în ultimă instanță**, în cazul în care recurgerea la actori nemilitari nu poate garanta în mod adecvat realizarea unor societăți stabile, pacifiste și favorabile incluziunii. Ea va fi activată fie în cazul unei amenințări grave la adresa existenței unor instituții de stat funcționale, precum și la adresa protecției drepturilor omului și a libertăților fundamentale, fie atunci când instituțiile de stat nu mai pot face față acestei amenințări grave; și cu condiția să existe un acord între țara în cauză și comunitatea internațională și/sau Uniunea Europeană că sectorul militar este esențial pentru stabilitate, pace și dezvoltare, în special în contexte fragile și în situații de criză. Alineatul (4) limitează și mai mult domeniul de aplicare pentru acordarea de asistență militară, care nu ar trebui să fie utilizată pentru a finanța nici cheltuielile militare recurente, nici achiziționarea de arme și muniție și nici formarea care este destinată exclusiv să contribuie la capacitatea de luptă a forțelor armate. În sfârșit, alineatul (5) reiterează faptul că asistența militară ar trebui să aibă ca obiectiv promovarea asumării responsabilității de către țara parteneră și elaborarea elementelor și a bunelor practici necesare pentru a asigura sustenabilitatea pe termen mediu și lung și pentru a promova statul de drept și principiile dreptului internațional.

Alte modificări minore la articolele 7 alineatul (1), 8 alineatul (1) și 10 alineatul (1) din IcSP vizează introducerea unei referințe încrucișate la noul articol 3 litera (a). În cele din urmă, articolul 13 alineatul (1) este modificat pentru a crește pachetul financiar pentru punerea în aplicare a regulamentului cu 100 000 000 EUR.

V - Analiza și stabilirea temeiului juridic adecvat

Comisia a propus articolele 209 alineatul (1) și 212 alineatul (2) din TFUE ca temei juridic adecvat pentru modificarea Regulamentului (UE) nr. 230/2014. Potrivit articolului 209 alineatul (1) din TFUE, colegiuitorii Uniunii, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot adopta măsurile necesare pentru punerea în aplicare a politicii de

¹ Organizația Națiunilor Unite, A/RES/70/1, rezoluție adoptată de Adunarea Generală a ONU la 25 septembrie 2015.

² JOIN(2015) 17 final, 28 aprilie 2015.

cooperare pentru dezvoltare, care, potrivit articolului 208 alineatul (1) din TFUE, se desfășoară cu respectarea principiilor și a obiectivelor acțiunii externe a Uniunii și al cărei obiectiv principal îl reprezintă reducerea și, pe termen lung, eradicarea sărăciei. Eradicarea sărăciei reprezintă un obiectiv care este, de asemenea, avut în vedere la articolul 21 alineatul (2) din TUE — dispoziția generală privind întreaga gamă de obiective ale Uniunii în materie de acțiune externă. În semnalizarea acestui obiectiv, articolul 208 alineatul (1) din TFUE sugerează, probabil, că celelalte obiective prevăzute la articolul 21 alineatul (2) din TUE pot fi urmărite prin măsuri în domeniul cooperării pentru dezvoltare, dar numai în măsura în care acestea sunt secundare.¹

Sfera largă de înțelegere a politicii de cooperare pentru dezvoltare a Uniunii, în ceea ce privește acordurile de cooperare pentru dezvoltare, a fost confirmată în cauza Portugalia/Consiliul, în care Curtea de Justiție a considerat că (sublinierea noastră):²

*„Trebuie să se considere, prin urmare, că prezența, într-un acord de cooperare pentru dezvoltare, a unor clauze referitoare la diferite materii specifice nu poate să modifice calificarea acestui acord, **care trebuie realizată în considerarea obiectului esențial al acestuia, iar nu în funcție de clauzele speciale, cu condiția ca aceste clauze să nu conțină obligații de o asemenea importanță în materiile specifice vizate încât aceste obligații să constituie în realitate obiective distincte de cele ale cooperării pentru dezvoltare.**”*

În cauza C-403/05, Parlamentul/Comisia, Curtea a reafirmat că cooperarea pentru dezvoltare urmărește (sublinierea noastră):³

*„**nu numai dezvoltarea economică și socială durabilă a acestor țări, integrarea armonioasă și progresivă în economia mondială, precum și combaterea sărăciei, ci și dezvoltarea și consolidarea democrației și a statului de drept, precum și respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale,** cu respectarea angajamentelor luate în cadrul Organizației Națiunilor Unite și al altor organizații internaționale”.*

În conformitate cu nota redactată de Serviciul juridic al Parlamentului în 2004 cu privire la alegerea temeiului juridic al predecesorului IcSP - care conținea inițial o dispoziție similară cu privire la consolidarea capacităților militare în situații excepționale:⁴

*„măsurile legate de menținerea sau sprijinirea păcii pot fi considerate în mod clar ca menite să contribuie la obiectivul legat de dezvoltarea democrației și a statului de drept. Formularea din articolele 179 [acum, articolul 209 alineatul (1) din TFUE] și 181 A [acum, articolul 212 alineatul (2) din TFUE] din Tratatul CE nu exclude finanțarea măsurilor de menținere a păcii în vederea îndeplinirii obiectivelor lor. În plus, jurisprudența Curții de Justiție a stabilit că politica pentru dezvoltare a Uniunii ar trebui interpretată într-un sens larg.”*⁵

¹ A se vedea cauza C-91/05, Comisia/Consiliul (ECOWAS), Rec., 2008, p. I-3651, punctul 73. A se vedea de asemenea cauza C-377/12, Comisia/Consiliul, ECLI:EU:C:2014:1903, punctul 37. P. Koutrakos, The EU Common Security and Defence Policy (2013 OUP), pp. 211-212.

² Cauza C-268/94 Republica Portugheză/Consiliul Uniunii Europene [1996], Rec. I-6177, punctul 39.

³ cauza C-403/05, Parlamentul/Comisia, Rep., 2007, p. I-9045, punctul 56.

⁴ SJ-0746/04, p. 7.

⁵ A se vedea cauza C-268/94 Portugalia/Consiliul [1996] ECR I-6177, punctul 37.

Serviciul juridic al Parlamentului a confirmat, în nota sa din 6 ianuarie 2017, că circumstanțele excepționale în care ar fi prevăzute măsuri privind CBSD în cadrul IcSP modificat ar putea permite o interpretare alternativă, potrivit căreia componenta militară de la articolul 3a este atât conexă, cât și necesară. Acest lucru este susținut și de excluderea sprijinului de natură strict militară, în temeiul articolului 3a alineatul (4), care ar putea fi consolidat în continuare prin crearea unei legături mai strânse în mod explicit cu politica de cooperare pentru dezvoltare a Uniunii.¹ Astfel cum s-a confirmat în nota din 2 februarie 2017 a serviciilor Comisiei privind temeiul juridic în procedura nr. 2016/0207(COD), care a fost emisă la cererea Comisiei pentru afaceri juridice, propunerea urmărește un obiectiv de dezvoltare prin intermediul unui actor suplimentar implicat - sectorul militar - în circumstanțele limitate în care actorul nu acționează în capacitatea sa militară, ci urmărește exclusiv obiective civile.²

Potrivit Comunicării comune a Comisiei către Parlamentul European și Consiliu din 28 aprilie 2015 intitulată „Consolidarea capacităților ca sprijin pentru securitate și dezvoltare”³, în sectorul securității, consolidarea capacităților poate viza forțele civile sau de poliție, dar și armata. Strategia europeană de securitate din 2003 prevede că securitatea este o condiție prealabilă pentru dezvoltare, întrucât conflictele distrug infrastructura, inclusiv infrastructura socială, încurajând, în același timp, criminalitatea și descurajând investițiile și activitățile economice normale.⁴ În cele din urmă, în conformitate cu Consensul european privind dezvoltarea, obiectivul esențial al cooperării pentru dezvoltare a UE este eradicarea sărăciei în contextul dezvoltării durabile, aceasta din urmă cuprinzând „**buna guvernare, drepturile omului, precum și aspecte politice, economice, sociale și de mediu**”.⁵ În plus, Consensul european este prevăzut să „*orienteze planificarea și punerea în aplicare a componentei ce ține de asistența în domeniul cooperării pentru dezvoltare prezentă în toate instrumentele comunitare și strategiile de cooperare cu țările terțe*” - componenta ce ține de asistența pentru dezvoltare fiind „*definită ca toate acțiunile de ajutor pentru dezvoltare, așa cum au fost convenite de către Comitetul de asistență pentru dezvoltare al OCDE*”.⁶ În contextul directivelor AOD (asistența oficială pentru dezvoltare) revizuite, finanțarea sectorului militar din țările partenere este posibilă numai în cazul în care circumstanțe excepționale impun furnizarea de servicii de dezvoltare prin intermediul sectorului militar atunci când acesta îndeplinește rolul de a reinstaura statul de drept. Pe de altă parte, participarea directă la cheltuieli în domeniul militar rămâne neeligibilă.⁷ Ca urmare, situația în care instituțiile de stat au devenit disfuncționale pentru realizarea unor societăți pașnice și favorabile incluziunii nu intră sub incidența directivelor AOD revizuite și regulamentul propus a considerat posibil să se meargă dincolo de AOD prin utilizarea sectorului militar în calitate de furnizor de servicii de dezvoltare.⁸ Din punct de vedere juridic, directivele AOD nu constituie, ca atare, limite obligatorii din punct de vedere juridic la domeniul de aplicare al articolului 208 din

¹ SJ-0729/16, p. 10.

² Sj.i(2017)303958, p. 2.

³ A se vedea JOIN(2015) 17 final.

⁴ A se vedea *O Europă sigură într-o lume mai bună — Strategia europeană de securitate* (Bruxelles, 12 decembrie 2003), pp. 11-13.

⁵ JO 2006 C 46/1, punctele 5, 7 și 42. A se vedea, de asemenea, cauza C-377/12, Avizul AG Mengozzi (2014), punctul 40.

⁶ JO 2006 C 46/1, punctul 8.

⁷ A se vedea directivele de raportare din 17 februarie 2016, documentul OCDE DCD/DAC(2016)3/FINAL din 8 aprilie 2016, punctele 96-98.

⁸ A se vedea Sj.i(2017)303958, p. 3.

TFUE, iar punerea în aplicare a Regulamentului IcSP nu este condiționată de AOD.¹

Cu toate acestea, așa cum se arată în evaluarea impactului anexată propunerii, construirea de capacități militare și de apărare în scopuri ce nu țin de cooperarea pentru dezvoltare ar aduce, într-adevăr, atingere PESC, încălcând, de asemenea, articolul 40 din TUE, care a introdus principiul „neafectării reciproce” între acțiunile externe ale Uniunii din cadrul PESC și cele din afara PESC.² În același mod, o măsură care se concentrează, în primul rând, asupra finanțării sectorului militar din țări terțe în scopuri legate de apărare ar trebui să intre sub incidența PESC a Uniunii și nu poate fi combinată cu un temei juridic din afara PESC. Acest lucru a fost confirmat de Curte în cauza C-263/14, Parlamentul/Consiliul,

*„În ceea ce privește actele adoptate în temeiul unei dispoziții referitoare la PESC, incumbă Curții sarcina de a asigura, în special în temeiul articolului 275 al doilea paragraf prima teză TFUE și al articolului 40 TUE, că punerea în aplicare a acestei politici nu afectează aplicarea procedurilor și întinderea atribuțiilor instituțiilor prevăzute de tratate pentru exercitarea competențelor Uniunii în temeiul Tratatului FUE. Alegerea temeiului juridic adecvat al unui act al Uniunii are o importanță de natură constituțională, recurgerea la un temei juridic eronat fiind susceptibilă să invalideze un astfel de act, în special în cazul în care temeiul juridic adecvat prevede o procedură de adoptare diferită de cea care a fost efectiv urmată. Potrivit unei jurisprudențe constante, alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii [...] trebuie să fie fondată pe elemente obiective, care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează finalitatea și conținutul acestui act ”.*³

În acest sens, componenta militară a regulamentului propus ar trebui să fie privită în contextul mai larg al obiectivelor și conținutului IcSP. În acest sens, caracterul „de ultimă instanță” al reformei propuse și situațiile strict delimitate în care recurgerea la asistență militară ar putea fi considerată drept singurul mijloc eficient de a contribui la realizarea unor societăți pașnice și favorabile incluziunii ar trebui să fie luate în considerare. În plus, propunerea interzice asistența Uniunii pentru finanțarea formării militare menite să contribuie exclusiv la capacitatea de luptă a forțelor armate, a cheltuielilor militare recurente și a achiziționării de arme și muniție, ceea ce ar putea indica faptul că obiectivul propunerii este acela de a contribui la securitatea și siguranța populației civile din țări terțe.⁴ Această posibilitate este limitată și de obligația care îi revine Comisiei de a stabili procedurile de evaluare adecvate a riscurilor, de monitorizare și de evaluare pentru măsurile adoptate [alineatul (6) din aceeași dispoziție]. Modalitățile de monitorizare și de evaluare sunt prevăzute, de asemenea, la articolele 12 și 13 din Regulamentul (UE) nr. 236/2014, care se aplică tuturor instrumentelor de finanțare externă ale UE, inclusiv IcSP.

Având în vedere cele de mai sus, s-ar putea argumenta că regulamentul propus este menit să contribuie la dezvoltarea durabilă și la realizarea unor societăți stabile, pașnice și favorabile incluziunii printr-o mai bună guvernanta în administrația publică, inclusiv în ministerele de apărare și ale forțelor armate, care fac parte integrantă din ramura executivă a guvernului, deși

¹ SJ-0729/16, p. 7-8.

² A se vedea P. van Elsuwege, „EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of a new Balance between Delimitation and Consistency”, 47 Common Market Law Review 2010, p. 1002.

³ Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul, C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435, punctele 42-43.

⁴ Pentru o argumentare similară elaborată de Serviciul juridic al Parlamentului în contextul IdS, predecesorul IcSP, a se vedea: SJ-0746/04, p. 7.

sub condiția unui control civil și doar în cazuri excepționale, atunci când dezvoltarea durabilă nu poate fi realizată doar prin recurgerea la actori nemilitari.

VII - Concluzie și recomandare

Având în vedere cele de mai sus, deși propunerea Comisiei introduce obligații care vizează dezvoltarea și consolidarea statului de drept și a bunei guvernante prin consolidarea controlului civil și al supravegherii forțelor militare din țările terțe, fiind, astfel, legată de PESC și PSAC, ea urmărește, cu toate acestea, ca obiective principale și preponderente, politici de cooperare pentru dezvoltare, economice, financiare și tehnice, axate pe contribuția la instaurarea unor societăți pașnice și favorabile incluziunii, considerate indispensabile pentru o dezvoltare durabilă. Dat fiind faptul că aceste obiective principale sunt legate în mod indisolubil, fără ca vreunul să fie accesoriu și indirect în raport cu celălalt,¹ articolul 209 alineatul (1) din TFUE în coroborare cu articolul 212 alineatul (2) din TFUE ar trebui să constituie temeiul juridic valid și adecvat al propunerii.

Prin urmare, în cursul reuniunii sale din 13 iulie 2017, Comisia pentru afaceri juridice a hotărât, cu 10 voturi pentru, 7 împotrivă și 6 abțineri², să recomande ca temei juridic corect al propunerii de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 230/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument care contribuie la stabilitate și pace articolul 209 alineatul (1) din TFUE și articolul 212 alineatul (2) din TFUE.

Cu deosebită considerație,

Pavel Svoboda

¹ A se vedea cauza C-411/06, Comisia/Parlamentul European și Consiliul, Rep., 2009, p. I-7585.

² La votul final au fost prezenți: Pavel Svoboda (președinte), Jean-Marie Cavada (vicepreședinte, raportor), Mady Delvaux (vicepreședintă), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (vicepreședintă), Axel Voss (vicepreședinte), Isabella Adinolfi, Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Lynn Boylan, Daniel Buda, Angel Dzhambazki, Kostas Chrysogonos, Rosa Estaràs Ferragut, Heidi Hautala, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Angelika Niebler, Evelyn Regner, Tiemo Wölken, Tadeusz Zwiefka.