



ALTA REPRESENTANTE
DA UNIÃO PARA OS
NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E A
POLÍTICA DE SEGURANÇA

Bruxelas, 22.9.2016
JOIN(2016) 45 final

2016/0299 (NLE)

Proposta conjunta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à assinatura, em nome da União Europeia, e à aplicação provisória do Acordo de Cooperação em Matéria de Parceria e Desenvolvimento entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República Islâmica do Afeganistão, por outro

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

Em 10 de novembro de 2011, o Conselho adotou uma decisão que autoriza a Comissão Europeia a negociar o acordo de cooperação em matéria de parceria e desenvolvimento entre a União Europeia e a República Islâmica do Afeganistão. As negociações foram concluídas em 29 de abril de 2015, na sequência da 4.^a ronda de negociações realizada em Bruxelas. O acordo foi rubricado em 2 de julho de 2015, em Cabul.

Em 13 de janeiro de 2016, a Alta Representante e a Comissão apresentaram ao Conselho uma proposta conjunta de decisão do Conselho relativa à assinatura e celebração do acordo, sob a forma de acordo entre a União Europeia e o Afeganistão («unicamente UE»)¹. Embora concordem com o conteúdo do acordo, os Estados-Membros do Grupo da Ásia-Oceânia expressaram, unanimemente, preferência por um acordo «misto» com aplicação provisória.

Esta posição foi formalmente confirmada pelo COREPER em 7 de setembro de 2016, o qual convidou a Comissão e a Alta Representante a rever as propostas em conformidade, a fim de ter em conta a natureza mista e a aplicação provisória. A transformação do acordo num acordo «misto» e a inclusão de novas disposições relativas à aplicação foram, em seguida, debatidas e acordadas com a parte afegã.

O acordo de cooperação constitui a primeira relação contratual entre a União e o Afeganistão e confirma o compromisso assumido pela UE no sentido de apoiar o desenvolvimento futuro do Afeganistão durante a «década de transformação» (2014-2024). Constitui o quadro jurídico para a importante cooperação entre a UE e o Afeganistão, desenvolvida desde 2001 e consagrada na atual estratégia da UE para o Afeganistão 2014-2016, aprovada pelo Conselho em junho de 2014, bem como no Programa Indicativo Plurianual 2014-2020 estabelecido ao abrigo do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento. O acordo de cooperação formará a base das relações entre a UE e o Afeganistão nos próximos dez anos e poderá ser renovado automaticamente por períodos de cinco anos.

O acordo reflete os princípios e as condições em que a futura parceria entre a UE e o Afeganistão se irá basear (títulos I e II). Inclui as cláusulas sobre os elementos essenciais no domínio dos direitos humanos e da não proliferação. O acordo prevê também a possibilidade de cooperação num vasto leque de domínios, incluindo o desenvolvimento (título III), o comércio e o investimento (título IV), assim como a justiça e o Estado de Direito (título V). Este último domínio abrange não só as extensas cláusulas sobre a luta contra a criminalidade organizada, o branqueamento de capitais e a luta contra o tráfico de estupefacientes, como também a cooperação em matéria de migração, com uma referência explícita à celebração de um acordo de readmissão. Além disso, o acordo contém capítulos sobre uma série de domínios específicos de cooperação setorial (título VI), confirmando que o objeto do acordo é a cooperação.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

Base jurídica

Segundo jurisprudência consolidada, a escolha da base jurídica deve alicerçar-se em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram a finalidade e o conteúdo do ato.

¹ Ver JOIN(2015) 35 final e JOIN(2015) 36 final e os documentos do Conselho 15503/15 e 15504/15.

A finalidade do acordo, tal como descrita no artigo 2.º, *Natureza e Âmbito de Aplicação*, é estabelecer uma parceria entre as partes que assente numa abordagem em vários pilares, a fim de reforçar o diálogo e a cooperação.

O acordo abrange a cooperação política (título II), a cooperação para o desenvolvimento (título III), a cooperação em matéria de comércio e investimento (título IV), a cooperação em matéria de justiça e assuntos internos (título V), a cooperação setorial (título VI) e a cooperação regional (título VII). Além disso, o acordo inclui disposições sobre o quadro institucional (título VIII) e disposições finais (título IX).

A análise pormenorizada da finalidade e do conteúdo do acordo indica que algumas disposições do acordo estão abrangidas pelo âmbito da política externa e de segurança comum e outros elementos estão abrangidos pela política comercial, bem como pela política de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia. A análise revela igualmente que nenhum destes elementos pode ser considerado acessório em relação a nenhum dos outros elementos referidos e nenhum dos três elementos referidos pode ser claramente identificado como o principal componente. Consequentemente, a proposta deve basear-se em várias bases jurídicas, designadamente o artigo 37.º do TUE e os artigos 207.º e 209.º do TFUE.

Natureza jurídica

Do ponto de vista jurídico, a análise do âmbito de aplicação do acordo indica que os Tratados conferem competência à UE para agir em todos os domínios abrangidos pelo âmbito de aplicação do acordo. Com base nesta análise, a Alta Representante e a Comissão propuseram, inicialmente, que o projeto de acordo, para assinatura e celebração, fosse um acordo a celebrar exclusivamente pela UE. De um ponto de vista político, a Alta Representante e a Comissão consideraram que, por ser mais curto e mais previsível, o processo de ratificação para a entrada em vigor de um acordo a celebrar exclusivamente pela UE corresponderia melhor ao interesse da União em avançar rapidamente nesta fase crucial de transição no Afeganistão. A rápida entrada em vigor do acordo assinalaria o pleno empenhamento da União no êxito do processo de transição no Afeganistão.

Contudo, como indicado acima, os Estados-Membros reunidos no Conselho (grupos de trabalho Ásia-Oceânia de 13 de janeiro e de 20 de julho de 2016 e COREPER de 7 de setembro de 2016) convidaram unanimemente a Comissão e a Alta Representante a transformarem o acordo num acordo misto de aplicação provisória. Atendendo a esta posição e a fim de evitar grandes atrasos no processo de ratificação do acordo, a Comissão e a Alta Representante decidiram adaptar o acordo e completar a proposta de assinatura com uma proposta de aplicação parcial provisória, a fim de refletir a natureza mista do acordo e a sua aplicação provisória.

O presente projeto propõe, portanto, que o acordo seja assinado sob a forma de um acordo misto. Prevê ainda a aplicação provisória de um certo número de disposições cuja aplicação provisória entre a UE e o Afeganistão poderia revelar-se útil, na pendência da entrada em vigor do acordo.

Outras considerações jurídicas

O acordo estabelece um quadro institucional composto por um comité misto (ver título VIII, artigo 49.º, «*Quadro Institucional*»). O comité misto pode criar comités especiais ou grupos de trabalho para o auxiliarem no exercício das suas funções. O artigo 54.º, «*Cumprimento de obrigações*», estabelece igualmente um procedimento para a resolução de litígios, a utilizar se uma das partes não cumprir as obrigações que lhe incumbem por força do acordo.

O acordo é válido por um período inicial de dez anos a contar da entrada em vigor. Será automaticamente prorrogado por períodos sucessivos de cinco anos, exceto se uma das partes

notificar a outra parte, por escrito, seis meses antes do termo de vigência, da sua intenção de o denunciar. O acordo pode ser denunciado com um pré-aviso de seis meses.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DA CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

O Conselho foi mantido informado em todas as fases das negociações. Foi regularmente consultado no âmbito do Grupo de Trabalho sobre a Ásia.

O Parlamento Europeu foi também mantido plenamente informado no decurso das negociações e a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (a seguir designada por «Alta Representante») enviou uma cópia do Acordo rubricado ao Presidente do Parlamento Europeu em 20 de julho de 2015.

A Alta Representante e a Comissão consideram que os objetivos estabelecidos pelo Conselho nas suas diretrizes de negociação foram cumpridos e que o projeto de acordo pode ser apresentado para assinatura e aplicação provisória.

Proposta conjunta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à assinatura, em nome da União Europeia, e à aplicação provisória do Acordo de Cooperação em Matéria de Parceria e Desenvolvimento entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República Islâmica do Afeganistão, por outro

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado da União Europeia, nomeadamente o artigo 37.º,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os artigos 207.º e 209.º, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 5, e com o artigo 218.º, n.º 8, segundo parágrafo,

Tendo em conta a proposta conjunta da Comissão Europeia e da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança,

Considerando o seguinte:

- (1) Em novembro de 2011, o Conselho autorizou a Comissão e a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança a iniciar negociações com a República Islâmica do Afeganistão sobre um Acordo de Cooperação em matéria de Parceria e Desenvolvimento².
- (2) As negociações sobre o acordo de cooperação foram concluídas com êxito e o acordo foi rubricado em 2 de julho de 2015, em Cabul.
- (3) O artigo 59.º do acordo prevê a aplicação provisória do acordo previamente à sua entrada em vigor.
- (4) O acordo deve, portanto, ser assinado em nome da União e aplicado em parte a título provisório, enquanto se aguarda a conclusão das formalidades necessárias à sua celebração,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A assinatura do Acordo de Parceria e Cooperação entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República Islâmica do Afeganistão, por outro, é aprovada, em nome da União, sob reserva da celebração do referido acordo.

O texto do acordo acompanha a presente decisão.

Artigo 2.º

1. Na pendência da sua entrada em vigor, nos termos do artigo 59.º do acordo e sob reserva de se efetuarem as notificações aí previstas, as seguintes partes do acordo são

² Decisões do Conselho de 10 de novembro de 2011 (doc. st 16146/11 e st16147/11)

aplicadas a título provisório entre a União e a República Islâmica do Afeganistão, mas apenas na medida em que abrangam questões da esfera de competências da União, incluindo questões da esfera de competências da União para definir e implementar uma política externa e de segurança comum:

- Artigo 2.º «Princípios gerais»;
- Artigo 3.º «Diálogo político»;
- Artigo 4.º «Direitos humanos»;
- Artigo 5.º «Igualdade de género»;
- Título III «Cooperação para o desenvolvimento»;
- Título IV «Cooperação em matéria de comércio e investimento»;
- Artigo 28.º «Cooperação em matéria de migração»;
- Título VII «Cooperação regional»;
- Título VIII «Quadro institucional» (na medida em que as disposições desse título tenham como único objetivo assegurar a aplicação provisória do acordo);
- Título IX «Disposições finais» (na medida em que as disposições desse título tenham como único objetivo assegurar a aplicação provisória do acordo);

2. A data a partir da qual as partes do acordo serão aplicadas a título provisório será publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* pelo Secretariado-Geral do Conselho.

Artigo 3.º

O Secretariado-Geral do Conselho estabelece o instrumento que confere à(s) pessoa(s) indicada(s) pelos negociadores do acordo plenos poderes para assinar o presente acordo, sob reserva da sua celebração.

Artigo 4.º

A presente decisão entra em vigor no dia seguinte ao da sua adoção.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*