

Universitatea Babeş-Bolyai
Facultatea de Drept

Hasselt University
Faculty of Law

TEZĂ DE DOCTORAT

*Public Procurement for Defence and Security
in the Context of Enhanced Integrated Cooperation within
the European Union and NATO*

*Achiziții publice pentru securitate și apărare în contextul cooperării
integrate consolidate la nivelul Uniunii Europene și NATO*

REZUMAT

Îndrumători:

Prof. univ. dr. Dacian Cosmin Dragoș
Universitatea Babeş-Bolyai

Prof. univ. dr. Steven van Garsse
Hasselt University

Doctorand:

Simion-Adrian Purza

Cluj – Napoca
2022

Achizițiile publice pentru securitate și apărare în contextul cooperării integrate consolidate la nivelul Uniunii Europene și NATO

REZUMAT

În domeniile apărării și securității, nevoia pentru diverse produse nu se supune aceluiași algoritm care a fost conceput de către economia clasică pentru produse de larg consum sau pentru cele care derivă din nevoile de bază, întrucât aceasta are o logică inerent ocultă, bazată pe considerente geopolitice, geostrategice și de securitate națională care sunt, de cele mai multe ori, concepute în spatele ușilor închise ale guvernelor naționale. În același timp, această premisă nu ar trebui să însemne că logica și dinamica subiacentă a piețelor de apărare sunt complet obscure, în special în lumea din ce în ce mai interconectată de astăzi, cu acces larg la informații și la diverse niveluri de *intelligence*. Mai mult, mediul de securitate multipolar contemporan, caracterizat prin gruparea continuă de resurse și interese, a determinat guvernele naționale să-și pună în comun capacitățile pentru a asigura prerogative de apărare și securitate reciproc avantajoase.

Din punctul de vedere politic, achizițiile publice în domeniul apărării și securității fac parte integrantă din arhitectura mai largă a politicii externe și de securitate comună a UE (denumită în continuare „PESC”), în special a politicii de securitate și apărare comună (denumită în continuare „PSAC”).

Se spune că legislația UE privind achizițiile publice în domeniul securității și apărării a ajuns la „sfârșitul istoriei”, o aproximare care nu este întru totul lipsită de merite, luând în considerare volumul semnificativ de dezbateri științifice pe această temă și evaluările consecutive efectuate de organismele UE, care subliniază la unison caracterul oportun și „adecvat scopului” al reglementărilor existente. Cu toate acestea, după cum au arătat recente evenimente politice internaționale și schimbările strategice de securitate, se poate spune că istoria este foarte vie și într-o eferescență creativă care dă motive ample de reflecție. Mutatis mutandis, premisa de bază a acestei teze este aceea că substanța normativă a cadrului juridic pentru achizițiile publice în domeniul apărării și securității în UE merită o atenție suplimentară pentru a evalua capacitatea sa generală de a contribui la îndeplinirea obiectivelor strategice pentru care a fost concepută. Din acest motiv, cercetarea prezentată aici se bazează pe ipoteza că o examinare suplimentară a mai multor instituții și instrumente juridice esențiale prevăzute de Directiva privind apărarea (Directiva 2009/81/CE) poate oferi informații relevante cu privire la limitările acestora și la posibilele căi de reformă. În acest scop, analiza se bazează pe fundamentele solide ale cercetării existente, la care se fac adesea trimiteri, cu preponderență în situații în care informațiile de bază suplimentare privind aspecte importante sunt pertinente, dar nu sunt examinate în mod direct în această teză.

În acest context, cercetarea de față intenționează să contribuie la ansamblul cunoștințelor existente, cu o perspectivă juridică cuprinzătoare, adaptată la evoluțiile politice actuale și potențiale, care se axează pe o reevaluare critică a instrumentelor juridice și pe contextul achizițiilor publice în domeniul apărării și securității în UE, văzută ca o parte importantă a cadrului juridic pe care se construiește integrarea în domeniul apărării și securității la nivelul UE. De asemenea, este în domeniul de aplicare al acestei cercetări să se evalueze dacă o abordare normativă armonizată continuă este benefică pentru politica UE pe termen mediu și lung referitoare la integrarea în domeniile apărării și securității.

Astfel, pornind de la acceptarea faptului că lipsa voinței politice este obstacolul care împiedică realizarea unor progrese concrete privind obiectivele integrării apărării în UE în general, teza nu urmărește să analizeze problema în termeni de determinanți cauzali. Prin urmare, perspectiva utilizată aici este de natură utilitară, încercând să se stabilească dacă instrumentele normative existente sunt adecvate într-o situație în care voința politică nu ar mai fi o problemă.

Ambiția acestei teze în ceea ce privește contribuția cu elemente de noutate la volumul actual de cunoștințe în domeniu vizează următoarele obiective: (1) identificarea și explicarea principalelor constatări ale doctrinei existente, discutate în contextul celor mai recente evoluții în materie de politici și de mediu strategic, relevante pentru domeniul achizițiilor publice în domeniul apărării; (2) extragerea conceptelor fundamentale care descriu și definesc ecosistemul din jurul Directivei privind apărarea, astfel cum sunt prevăzute în doctrină, jurisprudență, documente normative și de politici; (3) să analizeze dacă aceste concepte oferă argumente valide în sprijinul aserțiunii potrivit căreia conținutul normativ al Directivei privind apărarea ar trebui reevaluat (și în ce privință).

În acest context, obiectivul general al cercetării este de a stabili dacă reglementarea ulterioară a achizițiilor publice în domeniul apărării și securității reprezintă o soluție valabilă pentru atingerea obiectivelor stabilite în contextul integrării apărării la nivelul UE și, în caz afirmativ, ce inițiative juridice ar trebui urmărite. Această interogație generală este împărțită în mai multe întrebări complementare sau specifice orientate spre subiecte individuale de cercetare.

Urmărind firul roșu care rezultă din întrebările generale și auxiliare de cercetare, teza are o structură tripartită standard (introducere, subiect principal, concluzii), cu o secțiune complementară privind rezultatele unei succinte cercetări empirice (sub formă de interviuri) efectuată de autor. Astfel, teza este împărțită în șapte capitole, fiecare dintre ele, la rândul său, ramificat în secțiuni și subsecțiuni, după caz.

Capitolul 1 stabilește cadrul general al cercetării, oferind o introducere în contextul subiectului analizat, ipotezele și întrebările fundamentale de cercetare. În plus, acesta prezintă informații cu privire la sursele folosite pentru documentare și metodologia utilizată.

Capitolul 2 se referă la conceptele juridice și de politici publice fundamentale utilizate pe tot parcursul tezei. În primul rând, oferă o imagine de ansamblu succintă a perspectivelor actuale asupra domeniului și a sferei de aplicare a conceptului de „apărare și securitate”. În al doilea rând, capitolul prezintă contextul normativ al politicii de securitate și apărare comună a UE, abordând dispozițiile tratatelor fundamentale, precum și legislația secundară indirectă și documentele de poziție publicate de instituțiile UE pe această temă. În plus, acesta oferă o perspectivă asupra politicii de apărare inteligentă a NATO, ca instrument principal pentru integrarea achizițiilor publice în domeniul apărării din perspectiva euro-atlantică, precum și a caracteristicilor distinctive de bază ale achizițiilor publice pentru apărare și securitate.

Capitolul 3 abordează subiectul principal al tezei și stabilește contextul pentru reflecții suplimentare asupra problemelor de cercetare primare și complementare. Acest capitol oferă o imagine de ansamblu a diferitelor instrumente care au fost și sunt utilizate în prezent pentru a uniformiza achizițiile publice în domeniul apărării, începând cu formatul cooperării interguvernamentale în temeiul tratatelor UE și cu inițiativele coordonate de Agenția Europeană de Apărare și continuând cu Acordul Organizației Mondiale a Comerțului privind achizițiile publice, precum și cu Acordul-cadru baza pe scrisoarea de intenție (Letter of Intent Framework Agreement).

Capitolele al patrulea și al cincilea constituie corpul principal al tezei în termeni substanțiali, deoarece oferă o analiză critică aprofundată a Directivei privind apărarea. Astfel, capitolul 4 se referă la concepțiile juridice fundamentale consacrate în directivă, cum ar fi procedurile de achiziții și căi de atac adaptate, precum și impactul standardelor și cerințelor obligatorii ale UE/NATO asupra stabilirii criteriilor de calificare și de selecție pentru participanții la procedurile de achiziții publice. În continuare, capitolul 5 abordează limitările inerente ale Directivei, subliniind mecanismele esențiale concepute pentru a stimula achizițiile publice armonizate în statele membre ale UE și deficiențele prezumtive ale acestora: domeniul de aplicare, dispozițiile privind securitatea informațiilor și excluderile.

Capitolul 6 se axează pe o prezentare evoluției conceptelor și inițiativelor strategice în domeniul apărării și integrării securității la nivelul UE, precum și pe relevanța unui cadru juridic armonizat la nivelul UE pentru achizițiile publice în acest domeniu. În acest scop, este analizată complexitatea cadrului de cooperare structurată permanentă (PESCO), împreună cu o analiză detaliată a contextului actual al inițiativelor comune în domeniul securității cibernetice și al inteligenței artificiale. Bazându-se pe cunoștințele și concluziile care decurg din capitolele anterioare, capitolul 6 urmărește să furnizeze informații și date în temeiul cărora să se examineze, în continuare, dacă legislația existentă este suficientă și cum/dacă ar trebui dezvoltată în continuare.

Capitolul 7 este rezervat pentru o prezentare sintetică a concluziilor rezultate din diferitele etape ale cercetării și pentru argumentarea detaliată referitoare la răspunsurile prevăzute pentru principalele întrebări de cercetare. În plus, capitolul oferă o scurtă analiză prospectivă a posibilelor ramificații ale concluziilor menționate.

Atunci când a conceput principalele orientări ale abordării metodologice în această teză, autorul a fost conștient de capcana omniprezentă de a presupune automat că problema „socială” din centrul cercetării este o problemă de natură juridică (normativă). În această privință, s-a acordat atenția cuvenită, în primul rând, chestiunii fundamentale a voinței politice care stă la baza progreselor înregistrate în consolidarea industriei de apărare și, implicit, în coordonarea normelor și practicilor în materie de achiziții în domeniul apărării. În plus, autorul a remarcat temeinicia opiniei potrivit căreia rezultatele limitate în ceea ce privește consolidarea pieței achizițiilor publice în domeniul apărării în temeiul normelor UE reprezintă o problemă legată de deficiențele înregistrate în ceea ce privește punerea în aplicare și asigurarea respectării reglementărilor existente, mai degrabă decât de conținutul și calitatea acestora. În acest context, s-a susținut că o discuție privind capacitatea normelor existente de a răspunde diferitelor provocări practice este capabilă să ofere o perspectivă relevantă și să genereze raționamente noi, fără a ignora realitățile menționate.

În principiu, analiza a fost efectuată pe baza unui proces bidirecțional, care a combinat cercetarea descriptivă și filosofică cu o expunere critică a dispozițiilor relevante ale Directivei privind apărarea. În acest sens, textul normativ al directivei a fost examinat în mod direct, cu trimiteri la evaluări și comentarii formulate în doctrină, acolo unde acestea au fost disponibile. Această abordare a avut drept scop furnizarea unor informații contextuale, pentru a înțelege mai bine domeniul de aplicare al ipotezei și pentru a identifica și înțelege aspectele-cheie care subliniază concluzia că normele existente nu sunt adecvate în raport cu obiectivul lor.

Abordarea filosofică a fost utilizată pentru a defini și descrie principalele instituții juridice și concepte de politici publice și/sau strategice, care au avut un dublu scop: (1) de a justifica evaluarea privind caracterul inadecvat al normelor existente și (2) de a oferi un cadru minim de referință care să fie utilizat în exercițiile de *lege ferenda* (din doctrina privind achizițiile publice clasice, din

jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și, după caz, din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului).

Contribuția extinsă pe care Curtea de Justiție a Uniunii Europene (în continuare, „CJUE”) a adus-o la dezvoltarea cadrului juridic al UE este o componentă importantă a perspectivei conceptuale pe care se bazează cercetarea. Pornind de la acest principiu axiomatic, a fost adoptată o abordare creativă deschisă a soluțiilor normative în relație cu subiecte specifice în cadrul tezei, ca instrument destinat să servească două scopuri generale: (1) promovarea unui model original de raționament juridic și (2) reducerea, într-o anumită măsură, a înclinației naturale de a „recicla” produsele CJUE și ale factorilor de decizie instituționali ai UE, un pericol subliniat pe bună dreptate de doctrină.

Datele statistice relevante au fost disponibile imediat în studii recente publicate fie de Parlamentul European sau de Comisia Europeană, fie de organizații individuale de cercetare. Prin urmare, nu a fost necesară o cercetare empirică aprofundată. Informații suplimentare au fost furnizate prin interviuri cu reprezentanți ai unor structuri guvernamentale relevante din România, cu privire la anumite aspecte de interes pentru cercetare.

Alegerea metodelor de cercetare și, în același timp, abordarea teoretică generală a tezei – care poate fi caracterizată drept „cercetare juridică doctrină” – s-au bazat pe ideea că aceasta din urmă este deosebit de relevantă pentru ecosistemul UE tocmai prin accentul pus pe interpretare, sistematizare și abordare comparativă.

Revizuirea literaturii de specialitate și analiza conceptuală prevăzute în capitolul 2 au evidențiat relațiile extinse și complexe care definesc noțiunile de apărare și securitate, într-o serie de domenii, de la abordarea clasică privind apărarea națională până la evoluțiile de vârf în domeniul securității spațiului cibernetic. În plus, a fost subliniată dinamica specifică domeniului, caracterizată prin schimbări rapide, cu implicații profunde.

Rezultatele analizelor juridice și de politici publice efectuate în capitolul 2 și reiterate pe tot parcursul tezei – în special în secțiunea 4.3. și în capitolul 6 – au confirmat validitatea perspectivei definite de interguvernamentalismul liberal ca descriptor pentru procesul de integrare europeană. Această perspectivă este deosebit de importantă în domeniul achizițiilor publice în domeniul apărării și securității, care este modelat de rolul fundamental al statelor și de contribuția subsidiară a actorilor supranaționali, precum și de interdependența economică și rolul acesteia în formarea preferințelor naționale și în negocierile interstatale.

Conceptul de securitate al UE presupune atât protecția, cât și proiectarea. Aceasta din urmă se traduce prin necesitatea de a consolida mecanismele UE de gestionare a crizelor, și anume dotarea acestora cu capacitățile civile și militare necesare, asigurând, în același timp, interoperabilitatea cu infrastructura și activele NATO. Atingerea acestui rezultat necesită eforturi coordonate pentru a restructura sectorul apărării din Uniune într-un sistem sinergic și eficient din punctul de vedere al costurilor (aici reglementarea achizițiilor publice în domeniul apărării capătă relevanță). Nu există nicio îndoială că, odată cu modificările fundamentale ale Tratatului de la Lisabona, securitatea și apărarea au devenit noile fronturi ale proiectului european.

În acest context, cercetarea a arătat modul în care domeniul juridic specific care se ocupă de achizițiile publice în domeniul apărării și al securității se bazează în special pe considerații legate de mediile strategice și de securitate în ceea ce privește procedurile de reglementare și cele de asigurare a aplicării legii. Astfel, atunci când sunt analizate în contextul apărării și securității,

achizițiile publice se desprind de cadrul conceptual fundamental legalist și moștenesc un amestec de mecanisme de funcționare și evoluție derivate din domenii mai volatile, cum ar fi, între altele, politica, securitatea națională, previziunea strategică și planificarea industrială.

Cercetarea prezentată în capitolele 2 și 3 a subliniat faptul că abordarea interguvernamentală privind coordonarea politicilor este o cale validă și eficientă de promovare și, desigur, de realizare a unei integrări mai profunde. Aceasta este, de asemenea, capabilă să genereze norme obligatorii, deși mai puțin eficiente decât actele normative în sine, care rezultă numai din competența atribuită UE de a legifera în domenii specifice.

În plus, cercetarea a arătat modul în care interacțiunea continuă între diferiți actori economici și administrativi, naționali și internaționali, determină treptat noi paradigme de luare a deciziilor. Această concluzie este deosebit de relevantă atunci când se discută viitorul achizițiilor transfrontaliere colaborative în domeniul apărării.

Din punctul de vedere constituțional, dispozițiile tratatelor fundamentale nu oferă suficientă substanță normativă pentru a permite apariția unui mecanism de integrare a apărării de sine stătător. Cu toate acestea, cea mai evidentă lacună a acestora (lipsa clarității și concreteții) poate fi cel mai valoros atu al lor. Astfel, cu suficientă voință politică și un discurs strategic bine articulat, numeroasele părți direct interesate de la nivelul UE pot exploata lacunele în materie de reglementare și pot profita de o abordare mai flexibilă.

În plus, diferitele instrumente concepute și puse în aplicare progresiv la nivelul UE – PESCO, codurile Agenției Europene pentru Apărare, personalul militar al UE, printre altele – s-au dovedit capabile să promoveze în mod constant reforme și să adopte mecanisme de cooperare consolidate care au acoperit lacunele din tratatele fundamentale și au condus la o legislație secundară substanțială a UE (cum ar fi cele două directive din pachetul privind apărarea din 2009). Acesta este rezultatul unui proces lent, dar consecvent, de decantare progresivă (*trickle-down*) a ideilor și inițiativelor adoptate la nivel strategic până la nivelul consacrării legislative, într-un domeniu aflat în afara cadrului general de competențe unionale.

În acest context, Busola strategică a UE publicată în 2022 stabilește viziunea strategică comună și potențialele căi de acțiune pentru următorul deceniu. Un ingredient esențial este dezvoltarea, achiziționarea și exploatarea în comun a echipamentelor militare – un obiectiv ambițios care a fost împiedicat de fragmentarea de lungă durată a piețelor de apărare între Statele Membre. Pentru a aborda această problemă, UE a adoptat numeroase instrumente de cooperare, inclusiv Planul de dezvoltare a capacităților (CDP), PESCO, CARD și Fondul european de apărare (FEA).

Scenariul de securitate aflat în continuă evoluție în Vecinătatea Estică a UE a afectat și va continua să influențeze puternic agenda Busolei strategice. Conflictul din Ucraina este un declanșator de securitate foarte important, cu o putere perturbatoare fără precedent, care nu s-a mai manifestat la această scară din 1945. În același timp, este o sursă nouă de voință politică și strategică pentru UE și Statele Membre de a urmări și realiza progrese treptate către o uniune a apărării la nivelul UE. De asemenea, declarația subliniază acordul Statelor Membre de a crește cheltuielile pentru apărare, cu accent pe dezvoltarea colaborativă a tehnologiei, achiziționarea comună de capacități de apărare, precum și dezvoltarea industriei de apărare, cu accent pe IMM-uri.

În acest sens, cercetările au arătat, printre altele, că, deși regimul special al Directivei privind apărarea este în principiu mai potrivit pentru a răspunde nevoilor autorităților contractante din

domeniile respective într-un sens general, cele mai recente directive în materie de achiziții publice clasice sunt mai bine echipate pentru a oferi o flexibilitate atât de necesară în domeniile-cheie în care Directiva privind apărarea nu este clară.

Cercetarea și analiza s-au axat în continuare pe principalele instrumente juridice furnizate de Directiva privind apărarea în ceea ce privește căile de atac și remediile, care se află în strânsă corelație cu domeniile esențiale ale accesului la informații sensibile (clasificate) și securității aprovizionării (surse principale ale întârzierilor în procedura de achiziții publice, cu impact asupra intereselor de apărare/securitate). În acest sens, dispozițiile actuale ale Directivei privind apărarea referitoare la modul în care funcționează căile de atac oferă o marjă substanțială de apreciere Statelor Membre, permițând soluții normative care pot diferi semnificativ de la jurisdicție la jurisdicție, generând incertitudine și neîncredere. Aceeași marjă permite Statelor Membre să se adăpostească în spatele instrumentelor lor naționale de transpunere pentru a descuraja sau chiar a rezista cu succes acțiunilor de asigurare a respectării legislației adoptate de Comisie. Astfel, aplicabilitatea generală a Directivei ar fi îmbunătățită printr-o reglementare mai precisă și mai pragmatică a unui sistem personalizat de revizuire și de căi de atac pentru achizițiile militare și de securitate.

În plus, cercetarea a demonstrat că ar putea fi concepute și puse în aplicare instrumente normative alternative pentru a proteja caracterul sensibil al achizițiilor publice în domeniul apărării și securității, îndeplinind în același timp criteriile minime necesare privind publicitatea și concurența. În această privință, s-a argumentat că, în cazul achizițiilor publice în domeniul apărării și al securității, nulitatea contractului ar trebui utilizată ca ultimă opțiune numai în cazul în care o autoritate contractantă a încălcat în mod intenționat normele sau a aplicat în mod necorespunzător instrumentele de care dispune. Acest lucru ar trebui, într-o anumită măsură, să atenueze rolul puternic de descurajare al nulității, care determină autoritățile contractante să invoce (cu succes) articolul 346 din TFUE pentru a ieși complet în afara cadrului UE privind achizițiile publice. Cu toate acestea, analiza efectuată pe această temă a stabilit, de asemenea, că orice reglementare care limitează accesul la justiție în materie de achiziții publice în domeniul apărării trebuie să fie explicită, proporțională și previzibilă.

În ceea ce privește utilizarea standardelor în achizițiile publice în domeniul apărării, s-a arătat că impunerea modelelor naționale ar deveni din ce în ce mai dificilă odată ce standarde la nivelul UE vor fi stabilite și puse în aplicare în toate domeniile relevante (în special având în vedere ordinea de prioritate prevăzută de Directiva privind apărarea). Această problemă este abordată parțial prin dezvoltarea unei cereri interne sau a unei acceptabilități privind standardizarea încă de la începutul procesului de cercetare și dezvoltare a produselor – cu contribuția importantă pe care o pot aduce proiectele desfășurate în cadrul PESCO și al FEA.

În ceea ce privește securitatea informațiilor, cercetarea a evidențiat, printre altele, că există motive suficiente pentru a concluziona că UE a instituit un sistem *sui generis*, funcțional pentru gestionarea materialelor clasificate, care acoperă atât actorii instituționali, cât și relațiile cu Statele Membre. Pe baza acestor constatări, cercetarea a subliniat în continuare că un sistem integrat la nivelul UE de gestionare a informațiilor clasificate ar servi mai bine intereselor tuturor părților interesate. Acesta ar trebui să răspundă preocupărilor de bază, cum ar fi verificările de securitate și acordarea dreptului de acces. O abordare comună ar crea, de asemenea, un cadru care să răspundă cerințelor de securitate ale autorității contractante, oferind un mediu sigur și unitar pentru gestionarea informațiilor sensibile (adică clasificate). Operatorii economici ar beneficia, de asemenea, de un

set coerent de reglementări și procese, care ar oferi previzibilitate și ar reduce riscurile și cheltuielile administrative. În acest scop, soluțiile prezentate în secțiunea 5.2.5. au fost propuse ca instrumente potențiale pentru furnizarea cadrului instituțional necesar.

Articolul 346 TFUE demonstrează consecvența guvernelor naționale în a menține o autoritate promptă și neclintită asupra problemelor (importante) de securitate națională. În acest sens, analiza a arătat că modul în care noțiunile specifice precum „securitatea publică” sau „securitatea națională” sunt definite și înțelese de părțile interesate relevante au o influență directă asupra eficacității normelor de drept UE. În același timp, cercetarea a arătat că normele existente oferă suficientă marjă de apreciere Statelor Membre și autorităților lor naționale pentru a-și utiliza prerogativele în gestionarea informațiilor clasificate pentru a aplica practici de achiziții publice bazate pe preferințe, exceptările de la articolul 346 reprezentând un exemplu concludent în acest sens.

În plus, cercetarea a evidențiat motive pertinente pentru a fundamenta așteptarea ca PESCO, în combinație cu instrumente complementare, să modeleze modul în care vor fi realizate achizițiile publice în domeniul apărării și securității în UE pe termen mediu și lung, proiectele transfrontaliere colaborative servind drept factor-cheie în acest sens. Un beneficiu suplimentar al acestui cadru de cooperare consolidată, care este sprijinit de programe de achiziții publice colaborative, este acela că poate încuraja dezvoltarea unor instrumente juridice inovatoare capabile să depășească protecționismul administrativ inerent și naționalismul normativ care au împiedicat progresul către realizarea unor obiective reale de integrare a pieței. Aceste fenomene sunt o manifestare a efectului de decantare (*trickle down*) prezentat în secțiunea 3.2.

Astfel, pe baza cercetării efectuate în secțiunea 6.2., se propune ca achizițiile transfrontaliere colaborative – în special în domeniul securității cibernetice și al IA – să fie incluse într-un cadru juridic și procedural *sui generis* bazat pe norme comparabile cu cele prevăzute în Directiva privind apărarea. Astfel, este necesar un cadru coerent și eficace pentru a impulsiona adoptarea tehnologiei în toate statele membre prin achiziții publice comune sau prin orice alt efort global de cooperare strategică. De aceea, pentru a limita unele dintre pericole și, mai important, pentru a ușura temerile principalelor părți interesate, este necesar un cadru administrativ previzibil. Cercetarea realizată cu privire la cadrul comun de achiziții publice implementat pentru materiale medicale a evidențiat diverse soluții și instrumente normative care ar putea acoperi vidul administrativ identificat în legătură cu achizițiile colaborative în domeniul apărării și securității.

Este esențial să se observe, în acest context, că doctrina a definit în mod corect o linie roșie clară care nu ar trebui să fie depășită pur și simplu de dragul dezvoltării achizițiilor publice colaborative la nivelul UE. Această linie roșie se referă la valorile fundamentale ale dreptului public care sunt comune tradițiilor juridice ale Statelor Membre și care sunt într-adevăr încadrate în conformitate cu abordarea principală a UE: transparență, responsabilitate și control jurisdicțional eficace.

Astfel cum s-a arătat în secțiunea 1.2., cercetarea aflată în centrul acestei teze a urmărit să identifice idei pertinente pentru promovarea dezbaterii privind eficacitatea regimului juridic pentru achizițiile publice în domeniul apărării și securității în UE. Totodată, cercetarea a fost menită să contribuie la evaluarea utilității unei abordări normative armonizate continue în ceea ce privește politica UE pe termen mediu și lung pentru integrarea apărării și securității prin achiziții publice.

Astfel, ca o concluzie generală a tezei, un cadru juridic specific la nivelul UE pentru achizițiile publice în domeniul apărării și securității rămâne o necesitate pentru a atinge suma obiectivelor de integrare în domeniul apărării și securității stabilite de UE și de Statele Membre. Evoluția

progresivă a mecanismelor de cooperare în domeniul apărării din ultimele două decenii, împreună cu impulsul actual puternic generat de contextul volatil de securitate din vecinătatea UE, au împins ideea unei Uniuni Europene a Apărării funcționale în centrul procesului de integrare în UE.

Deși politicile necesare au fost instituite și finanțarea a fost asigurată la un nivel de neegalat, neîncrederea persistentă a autorităților naționale nu poate fi învinsă fără un cadru normativ clar și previzibil care să ofere instrumentele necesare autorităților naționale pentru a se angaja într-o cooperare consolidată, echilibrând în același timp nevoile lor în materie de securitate.

În plus, după cum se arată în discuțiile privind excluderile și căile de atac prevăzute de Directiva privind apărarea sau cele privind securitatea informațiilor, gradul necesar de claritate și previzibilitate nu poate fi asigurat fără o abordare armonizată, utilizând un set unic de norme concepute și convenite în unanimitate de Statele Membre. Din acest motiv, răspunsurile la întrebarea dacă armonizarea este în interesul general al achizițiilor publice în domeniul apărării și securității și dacă o altă intervenție normativă reprezintă o soluție adecvată sunt ambele afirmative.

Deși unele dintre principalele limitări ale instrumentelor juridice existente în domeniul integrării achizițiilor publice în domeniul apărării au fost abordate în această teză (de exemplu, dispoziții privind revizuirile și căile de atac, soluțiile fragmentate privind securitatea informatică, excluderile din domeniul de aplicare al Directivei privind apărarea etc.), răspunsul la întrebarea îndrăzneată privind adecvarea generală a acestora rămâne divizat. Astfel, se recunoaște că cercetarea efectuată în domeniul tezei s-a dovedit incapabilă să ofere un răspuns definitiv și clar cu privire la aspectul dacă evaluarea Comisiei care confirmă caracterul adecvat al Directivei privind apărarea se întemeiază pe considerații valide. Astfel, în absența unor argumente definitive contrare și în raport cu rezultatele diferitelor studii empirice citate în cadrul tezei, se susține că dezbateră nu este închisă.

Cu toate acestea, limitările normative care au fost identificate și examinate oferă argumente pertinente în sprijinul afirmației potrivit căreia dezbateră este valabilă și ar trebui urmărită în continuare. În plus, trebuie remarcat faptul că evaluarea efectuată de Comisie – și pe care se bazează problema relevantă a acestei teze – a fost făcută ținând seama de contextul oferit de considerentele Directivei (valabil la nivelul anilor 2008/2009), completate de abordarea Strategiei globale a UE (lansată în 2016). Deși nu se contestă validitatea acestei abordări contextuale, se susține totuși că actualele evoluții strategice și de securitate sugerează că, în cele din urmă, o actualizare substanțială a soluțiilor normative prevăzute de Directiva privind apărarea ar fi în beneficiul Uniunii și al Statelor Membre. În acest sens, analiza politică aprofundată efectuată în această teză a demonstrat că evoluțiile recente ale scenariilor geopolitice și de securitate au generat o schimbare paradigmatică în abordarea UE în ceea ce privește integrarea apărării, cu eforturi sporite de realizare a dezvoltării capacităților și a pregătirii forțelor. Această perspectivă a fost validată în Busola strategică a UE, publicată în martie 2022. Întrucât, după cum s-a arătat, aspectele legate de interoperabilitatea echipamentelor, lanțurile de aprovizionare durabile și consolidarea industrială sunt legate în mod inerent de practicile de achiziții publice, se susține astfel că un cadru juridic actualizat și raționalizat este o necesitate. Acesta este extrem de relevant pentru realizarea obiectivelor de integrare consolidată urmărite prin intermediul PESCO, al FEA și al inițiativelor transfrontaliere colaborative.

Prin urmare, este necesară o revizuire a Directivei privind apărarea pentru a răspunde în mod corespunzător noilor ambiții și proiectelor viitoare ale UE în domeniile apărării și securității. Astfel cum s-a menționat mai sus, inovațiile ar trebui să acopere achizițiile publice comune, prin

furnizarea unor reglementări clare și eficiente. În acest sens, UE (prin intermediul AEA) ar trebui să ocupe un loc central în coordonarea proiectelor comune de cercetare și dezvoltare și a proiectelor comune de achiziții publice.

De asemenea, cooperarea orizontală între administrațiile naționale din întreaga UE, încurajată de inițiativele PESCO și FEA, generează un proces de transformare în continuă evoluție. Acest proces cuprinde politici, canale de comunicare și coordonare, mecanisme de luare a deciziilor etc. care vor consolida integrarea apărării, având în centru achiziția de echipamente necesare. Toate aceste evoluții organice necesită în mod inerent reguli de funcționare. Aceste norme vor apărea și vor evolua indiferent de intervenția formală în acest sens. Acesta este motivul pentru care este extrem de important ca UE să adopte o poziție proactivă în acest sens, pentru a încerca să evite lacunele de reglementare care ar afecta integrarea. Prin urmare, acțiunile ar trebui să se concentreze asupra creării și aplicării treptate a dispozițiilor normative, în special a celor care vor răspunde în mod eficiente nevoilor legate de PESCO și de inițiativele conexe.

În concluzie, o revizuire normativă bazată pe inovare reprezintă o abordare validă, care ar trebui urmată pe trei componente principale: (1) o reexaminare semnificativă a soluțiilor normative prevăzute de Directiva privind apărarea într-o nouă iterație, în conformitate cu liniile discutate în prezenta teză, împreună cu (2) punerea în aplicare a unui mecanism unitar la nivelul UE pentru securitatea informațiilor, care să satisfacă toate nevoile potențiale ale statelor membre în această privință și (3) un cadru normativ *sui generis* care să prevadă norme originale pentru proiectele de cercetare și dezvoltare transfrontaliere colaborative cu o componentă de achiziții publice, după modelul principiilor și valorilor principiale stabilite în tratatele fundamentale.

Cuprins

CAPITOLUL 1. Introducere, întrebări și raționament	5
1.1. Aspecte introductive.....	5
1.2. Ipoteze, întrebări și structura tezei	9
1.3. Metodologie și surse.....	15
CAPITOLUL 2. Concepte fundamentale normative și de politici publice.....	20
2.1. Descifrarea conceptului multidisciplinar “apărare și securitate”	20
2.2. Politica de Securitate și Apărare Comună a UE.....	23
2.2.1. Baza legală generală pentru politica externă a UE	23
2.2.2. Apariția conceptuală și evoluția PESC	26
2.2.3. Perspective recente privind securitatea UE și restabilirea cooperării în domeniul apărării	31
2.3. Alternativa: NATO Smart Defence Policy.....	40
2.4. Introducere în subiect: achiziții pentru securitate și apărare în UE.....	44
CAPITOLUL 3. Cadrul complementar pentru achiziții integrate în securitate și apărare	51
3.1. Cooperare interguvernamentală în cadrul Tratatelor Fundamentale ale UE.....	51
3.1.1. Aspecte generale.....	51
3.1.2. Instrumente interguvernamentale pentru cooperare în securitate și apărare în Tratatelor Fundamentale.....	54
3.2. Contribuția Agenției Europene pentru Apărare și a Organizației pentru Cooperare Comună în domeniul Armamentelor	60
3.2.1. Context.....	61
3.2.2. Codul de Conduită.....	64
3.2.3. Codul de Bune Practici în Lanțul de Aprovizionare.....	66
3.2.4. Acordurile Cadru pentru Securitatea Aprovizionării între Statele Membre Participante în Situații de Urgență Operațională	67
3.2.5. Standardele pentru Securitatea Informației	68
3.2.6. Corelația dintre Directiva TIC și inițiativele AEA	70
3.2.7. De la voluntar la obligatoriu – idei ale AEA și instrumente regăsite în Directiva pentru Apărare	71
3.2.8. Organizația pentru Cooperare Comună în domeniul Armamentelor (OCCAR)	78
3.3. Concluzii preliminare cu privire la influența cooperării interguvernamentale reglementate de Tratatelor Fundamentale asupra cooperării în securitate și apărare.....	84
3.4. Acordul Cadru cu privire la Scrisoarea de Intenție	87
3.5. Acordul Organizației Mondiale a Comerțului cu privire la achizițiile guvernamentale	91

CAPITOLUL 4. Cheia de boltă a achizițiilor publice pentru securitate și apărare..... 95

4.1. Proceduri de achiziții adaptate pentru nevoi specifice (Directiva 2009/81/CE).....	95
4.1.1. Aspecte generale.....	95
4.1.2. Proceduri de achiziții prevăzute în Directiva pentru apărare	96
4.1.3. Inovații recente privind modificarea contractelor, care lipsesc din Directiva pentru apărare	100
4.2. Proceduri de contestare corelate cu nevoile care derivă din cerințele de securitate publică	109
4.2.1. Perspectivă generală asupra principalelor aspecte de interes privind procedurile de contestare și remedii în Directiva pentru apărare	109
4.2.2. Conținutul normativ al Directivei pentru apărare cu privire la mecanismele de contestare	114
4.2.3. Surse de principii fundamentale aplicabile contestațiilor și remediilor în achizițiile publice: Tratatul UE, CJUE și CtEDO.....	120
4.2.4. Analiză comparativă a soluțiilor de transpunere în Belgia, Franța, Regatul Unit și România.....	128
4.2.5. Un exercițiu de <i>lege ferenda</i>	142
4.3. Stabilirea criteriilor de calificare și selecție folosind standarde și cerințe obligatorii UE/NATO	155
4.3.1. Reglementarea folosirii standardelor în calitate de criterii de calificare și selecție în Directiva pentru apărare	155
4.3.2. Borne conceptuale relevante definite de documentele de politici strategice ale UE.	157
4.3.3. Pledoarie pentru aplicarea criteriilor UE/NATO în achizițiile publice pentru apărare și securitate	162

CAPITOLUL 5. Limitări inerente ale Directivei pentru achiziții în apărare și securitate

5.1. Profunzimea și limitările domeniului de aplicare al Directivei.....	172
5.2. Securitatea informației în contextul regimurilor fragmentate pentru acordarea avizelor de securitate.....	182
5.2.1. Elemente de context.....	182
5.2.2. Definiții și concepte.....	185
5.2.3. Mecanismul implementat de Directiva pentru apărare	189
5.2.4. Perspectiva normativă a UE	194
5.2.4.1. Începuturi reglementare: Regulile Euratom.....	196
5.2.4.2. Modelul Consiliului UE pentru nevoi instituționale.....	204
5.2.4.3. Acorduri interinstituționale.....	227
5.2.4.4. Perspective diferite: accesul public la informații.....	234

5.2.4.5. Căutarea căii de mijloc: CJUE și securitatea informațiilor.....	237
5.2.5. Concluzii. Pași înainte – soluții normative potențiale la nivelul UE.....	244
5.3. Limitarea impactului normativ prin excluderi	249
5.3.1. Prevederi relevante ale Directivei pentru apărare.....	249
5.3.2. Excluderi bazate pe articolele 346 și 347 TFUE	258
5.4. Perspective ale actorilor publici cu privire la reglementarea achizițiilor pentru securitate și apărare	265
CAPITOLUL 6. Interacțiunea dintre cadrul legal al UE pentru achiziții pentru apărare și evoluțiile contextelor politic și strategic	271
6.1. Impactul și nevoile Cooperării Structurale Permanente a UE în securitate și apărare.....	271
6.2. Stabilirea bazelor pentru achiziții comune în securitate cibernetică și inteligență artificială	281
6.2.1. Particularitățile cadrului legal pentru achiziții colaborative.....	281
6.2.2. Conceptualizarea achizițiilor colaborative prin acorduri instituționale transfrontaliere	292
6.2.3. Pledoarie pentru achiziții colaborative în securitate cibernetică și inteligență artificială	299
CAPITOLUL 7. Concluzii	310
7.1. Perspectivă generală asupra principalelor considerente privind aspectele de politici publice și de strategie.....	310
7.2. Dilemele normative actuale, oportunități și provocări în achizițiile publice pentru securitate și apărare în UE.....	316
7.3. Cerc închis: răspunsuri la întrebările de cercetare principale și secundare ale tezei.....	325
BIBLIOGRAFIE.....	329