



*Jogi Bizottság
Az elnök*

13.7.2017

David McAllister
elnök
Külügyi Bizottság
BRÜSSZEL

Tárgy: Vélemény a stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz létrehozásáról szóló, 2014. március 11-i 230/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2016)447 - 2016/0207(COD)) jogalapjáról

Tisztelt Elnök Úr!

A Jogi Bizottság a koordinátorok 2016. július 11-i ülésén úgy határozott, hogy az eljárási szabályzat 39. cikke (3) bekezdésének megfelelően saját kezdeményezésére megvizsgálja a stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz létrehozásáról szóló, 2014. március 11-i 230/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2016)447) jogalapját. A Fejlesztési Bizottság elnöke 2016. november 15-i levelében szintén kérte a Jogi Bizottságot, hogy az eljárási szabályzat 39. cikkének megfelelően vizsgálja meg a tárgyban szereplő jogalkotási javaslat jogalapját. A javaslat az EUMSZ 209. cikkének (1) bekezdésén és 212. cikkének (2) bekezdésén alapul, melyek a fejlesztési együttműködési politika végrehajtásához szükséges, valamint a fejlődő országok közé nem tartozó harmadik országokkal való gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködéssel kapcsolatos intézkedések elfogadására vonatkoznak.

2017. július 13-i ülésén a bizottság megvizsgálta a fent említett kérdést.

I – Háttér

A 230/2014/EU rendelet (a továbbiakban: a stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszközről szóló rendelet¹) technikai és pénzügyi segítségnyújtásra vonatkozó intézkedéseket vezet be

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. március 11-i 230/2014/EU rendelete a stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz létrehozásáról, HL L 77., 2014.3.15., 1–10. o.

válságok megelőzése és megválaszolása, valamint a stabilitás és a béke megteremtése érdekében. A stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszközről szóló rendelet javasolt módosításai újfajta uniós támogatást kívánnak bevezetni harmadik országok katonai szereplői kapacitásának rendkívüli körülmények között történő megerősítése céljából. A bizottsági javaslat **a biztonság és a fejlesztés között** vitathatatlanul meglévő **szoros kapcsolatra** épít, amely az állam és az egyének számára biztosítandó hatékony és elszámoltatható biztonságra irányuló átfogóbb reform részeként partnerországok biztonsági rendszereinek támogatását irányozza elő, ekképpen hozzájárulva az EU inkluzív és fenntartható fejlődéssel, államépítéssel és jogállamisággal kapcsolatos célkitűzéseikhez.

A biztonság és a fejlesztés közötti kapcsolat gyakorlatban való elismerése tetten érhető a Stabilitási Eszköz létrehozásáról szóló 1717/2006/EK rendeletben¹, amely a stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszközről szóló rendelet elődje. A Stabilitási Eszköz létrehozásáról szóló rendelet fejlesztési, pénzügyi, gazdasági és technikai együttműködési intézkedések végrehajtását célozta harmadik országokkal², és eredetileg kiterjedt katonai megfigyelési és békefenntartói műveletekre³ is. A vonatkozó rendelkezést – amelyet később, a rendelet Bizottság, Tanács és Parlament közötti megvitatása során töröltek – a 2a. cikk tartalmazta:

„katonai monitorozás és békefenntartás vagy béketámogatás (beleértve azokat, amelyeknek polgári összetevője is van), amelyeket regionális és szubregionális szervezetek, vagy más, az ENSZ támogatásával működő, államok közötti koalíciók vezetnek; intézkedéseket, amelyek célja, hogy létrehozza az ilyen szervezetek és résztvevő tagjaik arra vonatkozó képességeit, hogy az ilyen akciókkal kapcsolatosan hatékony politikai ellenőrzést tervezzenek, végrehajtsanak és biztosítsanak.”

II – A Szerződés vonatkozó cikkei

A bizottsági javaslat jogalkapként az EUMSZ 5. részében („Az Unió külső tevékenysége”) található 209. cikk (1) bekezdését nevezi meg, együtt értelmezve az EUMSZ 212. cikkének (1) bekezdésével; e cikke az alábbiak szerint rendelkeznek (utólagos kiemelés):

Az EUMSZ 209. cikke
(az EKSz. korábbi 179. cikke)

*(1) A fejlesztési együttműködési politika végrehajtására vonatkozó intézkedéseket **rendes jogalkotási eljárás** keretében az Európai Parlament és a Tanács fogadja el; ezek az intézkedések a fejlődő országokkal folytatandó többéves együttműködési programok vagy egy adott tárgykörre vonatkozó programok formáját ölthetik. [...]*

Az EUMSZ 212. cikke
(az EKSz. korábbi 181a. cikke)

*(2) Az (1) bekezdés végrehajtásához szükséges intézkedéseket **rendes jogalkotási eljárás** keretében az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg. [...]*

Az EUMSZ 212. cikkének (1) bekezdése kimondja (utólagos kiemelés):

¹ [2006] HL L 327/1.

² 1. cikk, (1) bekezdés

³ COM(2004)630, „Javaslat – Tanácsi rendelet a Stabilitási Eszköz létrehozásáról” Brüsszel, 2004. szeptember 29., 15. o.

Az EUMSZ 212. cikke
(az EKSz. korábbi 181a. cikke)

(1) A Szerződések egyéb rendelkezéseinek, különösen a 208–211. cikkben foglalt rendelkezéseknek a sérelme nélkül az Unió intézkedéseket tesz az olyan harmadik országokkal való gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés terén, beleértve a – különösen a pénzügyi területen nyújtott – támogatásokat, amelyek nem tartoznak a fejlődő országok közé. **Ezeknek az intézkedéseknek összhangban kell lenniük az Unió fejlesztési politikájával, és azokat az Unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell végrehajtani.** Az Unió és a tagállamok intézkedései kiegészítik és erősítik egymást.

Az EUMSZ 208. cikke ekképpen határozza meg a fejlesztési együttműködési intézkedések elfogadásának feltételeit (utólagos kiemelés):

Az EUMSZ 208. cikke
(az EKSz. korábbi 177. cikke)

(1) **Az Unió fejlesztési együttműködésre vonatkozó politikáját az Unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell folytatni.** Az Unió és a tagállamok fejlesztési együttműködési politikái kiegészítik és erősítik egymást.

Az Unió fejlesztési együttműködési politikája elsődleges célként a szegénység mérséklésére, idővel pedig annak felszámolására irányul. Az Unió azon politikáinak végrehajtásakor, amelyek hatással lehetnek a fejlődő országokra, figyelembe veszi a fejlesztési együttműködés célkitűzéseit. [...]

Az Európai Unió külső tevékenységére vonatkozó elvekre és célkitűzésekre való utalás szükségessé teszi az EUSZ 21. cikkének figyelembevételét (utólagos kiemelés):

EUSZ 21. cikk

(1) Az Unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték, és arra irányul, hogy ezek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye; **ezek az alapelvek a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása.** [...]

(2) Az Unió közös politikákat és tevékenységeket határoz meg és hajt végre, és a nemzetközi kapcsolatok minden területén magas szintű együttműködés kialakításán munkálkodik annak érdekében, hogy:

- a) megvédje értékeit, alapvető érdekeit, biztonságát, függetlenségét és integritását;
- b) megszilárdítsa és erősítse a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat és a nemzetközi jog elveit;
- c) összhangban az Egyesült Nemzetek Alapokmányának céljaival és elveivel, valamint a Helsinki Záróokmány elveivel és a Párizsi Charta céljaival – beleértve a külső határokhoz kapcsolódókat is – megőrizze a békét, megelőzze a konfliktusok kialakulását, és erősítse a nemzetközi biztonságot;
- d) **elősegítse a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését, elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából;**

- e) előmozdítsa valamennyi ország bekapcsolódását a világgazdaságba, egyebek mellett a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetése révén;
- f) hozzájáruljon olyan nemzetközi intézkedések kidolgozásához, amelyek a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak;
- g) segítséget nyújtson a természeti vagy ember által okozott katasztrófákkal sújtott embercsoportoknak, országoknak vagy régióknak; valamint
- h) előmozdítsa egy erősebb többoldalú együttműködésen és a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rendszer létrejöttét.

(3) Az e cím és az Európai Unió működéséről szóló szerződés ötödik részének hatálya alá tartozó területeken folytatott külső tevékenységei, illetve az egyéb uniós politikák kidolgozása és végrehajtása során az Unió tiszteletben tartja az (1) bekezdésben felsorolt alapelveket, és követi a (2) bekezdésben felsorolt célokat.

Az Unió biztosítja, hogy külső tevékenységeinek különböző területei egymással, illetve az egyéb uniós politikákkal összhangban legyenek. A Tanács és a Bizottság - az Unió külügyi és biztonság- politikai főképviselőjének közreműködésével - felelősek ennek az összhangnak a biztosításáért és e célból együttműködnek egymással.

A megfelelő jogalap elemzése és meghatározása céljából relevánsnak minősül még az EUSZ 24. cikkének (1) bekezdése, amely kimondja (utólagos kiemelés):

EUSZ 24. cikk
(az EUSZ korábbi 11. cikke)

(1) Az Unió közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatásköre a külpolitika minden területére és az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre kiterjed, ideértve egy közös védelempolitika fokozatos kialakítását, amely közös védelemhez vezethet.

*A közös kül- és biztonságpolitika külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik. Ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, **a közös kül- és biztonságpolitikát az Európai Tanács és a Tanács egyhangúlag határozza meg és hajtja végre. Jogalkotási aktusok elfogadása kizárt.** A közös kül- és biztonságpolitikát az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a tagállamok hajtják végre a Szerződésekkel összhangban. **Az Európai Parlament és a Bizottság e területre vonatkozó különös szerepét a Szerződések állapítják meg. Az Európai Unió Bírósága e rendelkezésekre vonatkozóan nem rendelkezik hatáskörrel, kivéve e szerződés 40. cikke betartásának ellenőrzésére, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 275. cikke második bekezdésében meghatározott, bizonyos határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét.** [...]*

Az EUSZ 40. cikke kimondja:

EUSZ 40. cikk

A közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása nem sérti az Európai Unió működéséről szóló szerződés 3-6. cikkében felsorolt uniós hatáskörök gyakorlására vonatkozóan a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények erre vonatkozó hatásköreinek terjedelmét.

Hasonlóképpen, az e cikkekben felsorolt politikák végrehajtása nem sérti az Unió e fejezetben

említett hatásköreinek gyakorlására vonatkozóan a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények vonatkozó hatásköreinek terjedelmét.

III – A javasolt jogalap

A Bizottság az EUMSZ 209. cikkének (1) bekezdését és 212. cikkének (2) bekezdését javasolta megfelelő jogalappá a 230/2014/EU rendelet módosításához. Mindkét rendelkezés az Unió külső tevékenységének keretében a harmadik országokkal való együttműködésről és humanitárius segítségnyújtásról szóló III. címben található, amely egyesíti az Európai Közösséget létrehozó szerződés 3. részének korábbi XX. (EKSZ 177–181. cikk) és XXI. (EKSZ 181a. cikk) címeit, lehetővé téve a Közösség (jelenleg: Unió) számára, hogy együttműködési politikai intézkedéseket hajtson végre fejlődő (EKSZ 177–181. cikk) és fejlett (EKSZ 181a. cikk) országokkal egyaránt.

Az EU külső tevékenysége terén a megfelelő jogalap kiválasztása visszatérő probléma, különösen, ami a közös biztonság- és védelempolitika fejlesztési, gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködésre vonatkozó politikákkal fennálló kapcsolatát illeti. Ez az e területeken irányadó rendelkezések közötti jelentős jogi különbségekből, valamint az uniós intézmények által a gyakorlatban kidolgozott politikák közötti szoros összefüggésből adódik. Maga a fejlesztési, gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés a hagyományos integrációs modellen alapul, amely szerint az Európai Parlament bizottsági javaslat nyomán a Bíróság joghatósága alatt a rendes jogalkotási eljárás keretében tevékenyen részt vesz a döntéshozatalban¹. Ezzel szemben a közös biztonság- és védelempolitika terén a Tanács elsősorban egyhangúlag fogad el intézkedéseket, és csupán tájékoztatja a Parlamentet, kifejezetten kizárva a Bíróság joghatóságát.²

A Jogi Bizottság mindezek fényében határozott úgy, hogy megvizsgálja a 230/2014/EU rendelet javasolt módosításának megfelelő jogalapját. A fejlesztési, gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés, vagy a biztonság- és védelempolitika terén irányadó rendelkezések alapján fogadja-e el az Unió a javasolt intézkedést, amely mindkét területre kiterjed? Az erre a jogi kérdésre adott válasz a javasolt intézkedés elfogadása céljából követendő eljárás mellett meghatározza az intézkedés jogi jellemzőit és következményeit is.

IV – A Bíróság ítélkezési gyakorlata a jogalap megválasztásáról

A Bíróság a megfelelő jogalap kérdését hagyományosan alkotmányos jelentőségű kérdésnek tekinti, amely garantálja a hatáskör-átruházás elvének betartását (az EUSZ 5. cikke), és meghatározza az Unió hatásköreinek jellegét és terjedelmét.³ A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében „*egy közösségi jogi aktus jogalapja megválasztásának olyan objektív elemeken kell alapulnia, amelyek alkalmasak a bírósági felülvizsgálatra, ilyen elemnek számít többek között a jogi aktus célja és tartalma*”.⁴ A helytelen jogalap megválasztása tehát elegendő indok lehet a szóban forgó jogi aktus megsemmisítésére. Ebben az összefüggésben a helyes jogalap meghatározása szempontjából nem bír jelentőséggel valamely intézmény azon kívánsága, hogy aktívabban részt vegyen az adott jogi aktus elfogadásában, sem a jogi aktus

¹ Az EUMSZ 209. cikkének (1) bekezdése.

² Az EUSZ 24. cikke (1) bekezdésének második albekezdése és az EUMSZ 275. cikke

³ A 2/00 sz. vélemény (EBHT 2001., I-9713., 5. pont)

⁴ Bizottság kontra Tanács (Általános preferenciális vámkedvezmények), C-45/86, EBHT 1987., 1439. o., 5. pont; Bizottság kontra Parlament és Tanács, C-411/06, EBHT 2009., I-7585. o.

elfogadásának körülményei vagy az adott jogi aktus által érintett területen egyéb tekintetben végzett munka.¹

Ha a jogi aktus vizsgálatából az derül ki, hogy az kettős célkitűzést követ, vagy két összetevőből áll, és ezek egyike elsődlegesként vagy döntő jellegüként azonosítható, míg a másik csak járulékos jellegű, a jogi aktust egyetlen jogalapra, azaz az elsődleges, illetve döntő jellegű célkitűzés vagy összetevő által megkövetelt jogalapra kell alapítani.² Ugyanakkor ha a jogi aktus egyszerre több olyan célkitűzést is követ vagy több olyan összetevőből áll, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz anélkül, hogy az egyik a másikhoz képest másodlagos vagy közvetett lenne, e jogi aktust a különböző megfelelő jogalapokra kell alapítani,³ ha a különböző jogalapokra meghatározott eljárások nem összeegyeztethetetlenek és nem veszélyeztetik az Európai Parlament jogait.⁴

V – A javasolt intézkedés célja és tartalma

A Bizottság indokolásában foglaltak szerint a javaslat „*új cikket kíván beilleszteni a 230/2014/EU rendelet II. címébe, amelynek célja, hogy kiterjessze a rendkívüli körülmények között nyújtott uniós támogatást a partnerországok katonai szereplőinek kapacitásépítésére való felhasználásra, annak érdekében, hogy hozzájáruljon a fenntartható fejlődéshez, különös tekintettel a békés és inkluzív társadalmak megvalósítására*”.⁵ A bizottsági javaslatot kísérő hatásvizsgálat szerint a kezdeményezés kettős célt szolgál: egyrészt az összes biztonsági szereplő, ezen belül a katonaság stabilitás, béke és közrend garantálását lehetővé tevő képességeinek előmozdítása révén biztosítani kívánja, hogy az instabil helyzetben lévő fejlődő országoknak nyújtott uniós fejlesztési támogatást ne ássa alá az instabil helyzet és a konfliktus; másrészt elő kívánja segíteni a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését, elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából.⁶

Ezzel összefüggésben a harmadik preambulumbekkezdés kimondja, hogy a szegénység felszámolása és a fejlesztés megfelelő feltételeinek biztosítása érdekében a konfliktusmegelőzés, a válságkezelés vagy a stabilizáció összefüggésében fontos a biztonsági szereplők támogatása, beleértve rendkívüli körülmények között a katonai szereplőket is. Emellett hangsúlyozza, hogy ezek az intézkedések a civil lakosság védelmét célozzák a konfliktusos, válságok sújtotta és törékeny területeken, elősegítve a jó kormányzást és a tényleges demokratikus ellenőrzést, valamint az emberi jogok és jogállamiság elveinek betartását. A második, negyedik és ötödik preambulumbekkezdések ismételtén rámutatnak a biztonság és a fenntartható fejlődés közötti szoros kapcsolatra, utalva az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) 2010-es fenntartható fejlesztési menetrendjére,⁷ a 2013. december 19–20-i európai tanácsi következtetésekre, valamint „A biztonságot és a fejlesztést szolgáló kapacitásépítés – A partnerek felkészítése a válságmegelőzésre és -kezelésre” című közös

¹ Bizottság kontra Tanács, C-269/97, EBHT 2000., I-2257. o., 44. pont.

² Bizottság kontra Tanács, C-137/12, EU:C:2013:675, 53. pont; Parlament kontra Tanács, C-490/10, EU:C:2012:525, 45. pont; Parlament kontra Tanács, C-155/07, EBHT 2008, I-08103. o., 34. pont.

³ Bizottság kontra Tanács, C-211/01, EBHT 2003, I-08913. o., 40. pont); Bizottság kontra Európai Parlament és Tanács, C-178/03, EBHT 2006., I-107. o., 43–56. pont.

⁴ Bizottság kontra Tanács (titán-dioxid), C-300/89, EBHT 1991., I-2867. o., 17–25. pont; Bizottság kontra Tanács, C-268/94, EBHT 1996 p. I-6177. o.

⁵ COM(2016)447, 2. o.

⁶ SWD(2016) 222, 16. o.

⁷ Egyesült Nemzetek, A/RES/70/1. sz. határozat: a Közgyűlés által 2015. szeptember 25-én elfogadott határozat

közleményre.¹

A javaslat értelmében a biztonsági szereplőknek nyújtott uniós támogatás – a biztonsági ágazat szélesebb körű reformjának keretében, és összhangban **a fenntartható fejlődés megvalósításának átfogó célkitűzésével** – rendkívüli körülmények között katonai szereplőkre is kiterjedhet (az 1. cikk (2) bekezdéséhez írt új albekezdés). A 3a. cikk első bekezdése megismétli, hogy a cél a fenntartható fejlődéshez és a stabil, békés és inkluzív társadalmak megvalósításához való hozzájárulás azáltal, hogy rendkívüli körülmények között az uniós támogatás felhasználható a partnerországok katonai szereplőinek kapacitásépítésére. A második bekezdés bemutatja, hogy az e célt szolgáló uniós támogatásnak a biztonságot és a fejlesztést szolgáló kapacitásépítési programok, beleértve a képzést, mentorálást és tanácsadást, valamint felszerelések biztosítása, infrastrukturális fejlesztések és egyéb szolgáltatások révén kell megvalósulnia. Efféle támogatás **végső esetben** nyújtható, amikor nem katonai szereplők igénybevételével nem biztosítható megfelelően a stabil, békés és inkluzív társadalmak megvalósítása. Ez előfordulhat a működőképes állami intézményekre, az emberi jogok védelmére és az alapvető szabadságjogokra leselkedő komoly fenyegetés esetén, vagy ha az állami intézmények már nem képesek megbirkózni ezzel a komoly fenyegetéssel; és amennyiben konszenzus áll fenn az érintett ország és a nemzetközi közösség és/vagy az Európai Unió között arról, hogy a katonai ágazat kulcsfontosságú a stabilitás, béke és fejlesztés szempontjából, különösen a válságok esetén és instabil helyzetekben. A (4) bekezdés tovább korlátozza a katonai támogatás alkalmazását, kizárva a felhasználása alól rendszeres katonai kiadások finanszírozását, fegyverek vagy lőszer beszerzésének támogatását, valamint olyan képzés finanszírozását, amelynek kizárólagos célja a fegyveres erők harcképességéhez való hozzájárulás. Végezetül, az (5) bekezdés ismételt hangsúlyozza, hogy a katonai támogatás célja a partnerország felelősségvállalásának elősegítése, a közép- és hosszú távú fenntarthatóság biztosításához szükséges elemek és bevált gyakorlatok kialakítása, valamint a jogállamiság és az elfogadott nemzetközi jogi elvek előmozdítása.

A stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszközről szóló rendelet 7. cikke (1) bekezdésének, 8. cikke (1) bekezdésének és 10. cikke (1) bekezdésének egyéb kisebb módosításai az új 3a. cikkre való kereszt-hivatkozás bevezetését célozzák. Végezetül, a 13. cikk (1) bekezdésének módosítása a rendelet végrehajtására vonatkozó pénzügyi keretösszeg 100 000 000 EUR-val való növelését célozza.

VI – A megfelelő jogalap megvizsgálása és meghatározása

A Bizottság az EUMSZ 209. cikkének (1) bekezdését és 212. cikkének (2) bekezdését javasolta megfelelő jogalpnak a 230/2014/EU rendelet módosításához. Az EUMSZ 209. cikkének (1) bekezdése értelmében az uniós társjogalkotók a rendes jogalkotási eljárásnak megfelelően a fejlesztési együttműködési politika végrehajtásához szükséges intézkedéseket fogadhatnak el, mely politikát az EUMSZ 208. cikkének (1) bekezdése értelmében az Unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell folytatni, a szegénység mérséklésének, idővel pedig felszámolásának elsődleges céljával. A szegénység felszámolása mint cél megjelenik az EUSZ 21. cikkének (2) bekezdésében is, amely az Unió külső tevékenységekre vonatkozó céljainak teljes köréről rendelkezik. E célkitűzés kiemelése révén az EUMSZ 208. cikkének (1) bekezdése vitathatóan azt sugallja, hogy az EUSZ 21. cikkének (2) bekezdésében rögzített egyéb célkitűzések megvalósítására törekedhetnek

¹ JOIN(2015) 17, 2015. április 28.

fejlesztési együttműködési intézkedések révén, ám kizárólag amennyiben ez utóbbiak másodlagosak.¹

A fejlesztési és együttműködési megállapodások tekintetében az uniós fejlesztési együttműködési politika általános értelmezését a Portugália kontra Tanács ügy erősítette meg, ahol is a Bíróság úgy találta, hogy (utólagos kiemelés):²

*„Az, ha valamely fejlesztési együttműködési megállapodásban különböző speciális tárgykörökre vonatkozó kikötések találhatóak, nem módosíthatja e megállapodás minőségét, **amelyet annak lényeges tárgyára tekintettel kell elvégezni, és nem a különös kikötések függvényében, feltéve hogy e kikötésekben nem szerepelnek olyan terjedelmű kötelezettségek az érintett speciális tárgykörökre vonatkozóan, hogy e kötelezettségek valójában a fejlesztési együttműködés célkitűzéseitől eltérő célkitűzéseknek minősülnek.***

A C-403/05. számú Parlament kontra Bizottság ügyben a Bíróság újból megerősítette, hogy a fejlesztési együttműködés (utólagos kiemelés):³

*„**nemcsak ezen országok fenntartható gazdasági és szociális fejlődésére, a világgazdaságba való harmonikus és progresszív beilleszkedésükre, valamint a szegénység elleni küzdelemre [vonatkozik], hanem a demokrácia és a jogállamiság fejlődésére és megerősítésére, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartására az Egyesült Nemzetek és más nemzetközi szervezetek keretein belül vállalt kötelezettségeik betartása mellett.***

A Parlament Jogi Szolgálatára által 2004-ben a stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszközről szóló rendelet elődjének – amely hasonló rendelkezést tartalmazott a rendkívüli helyzetekben való katonai kapacitásépítésről – jogalapjáról készített feljegyzés értelmében:⁴

„a békefenntartással és -támogatással kapcsolatos intézkedések egyértelműen úgy tekinthetők, hogy hozzájárulnak a demokrácia és a jogállamiság fejlesztésének célkitűzéséhez. Az EK-Szerződés 179. cikkének (jelenleg az EUMSZ 209. cikkének (1) bekezdése) és 181a. cikkének szövegezése nem zárja ki a békefenntartás támogatását a céljaik megvalósítása érdekében. A Bíróság joggyakorlata továbbá megerősítette, hogy az Unió fejlesztési politikáját tágan kell értelmezni.”⁵

2017. január 6-i feljegyzésében a Parlament Jogi Szolgálatára megerősítette, hogy a biztonságot és a fejlesztést szolgáló kapacitásépítésre irányuló intézkedésekre vonatkozó rendkívüli körülmények a stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszközről szóló módosított rendelet értelmében más értelmezést is megengednek, mely szerint a 3a. cikk szerinti katonai elem egyszerre esetleges és szükséges. Ezt támasztja alá az is, hogy a 3a. cikk (4) bekezdése kizárja a szigorúan katonai jellegű támogatást, amit tovább erősítene az uniós fejlesztési

¹ Lásd: Bizottság kontra Tanács (ECOWAS), C-91/05, EBHT 2008., I-3651. o.) 73. pont. Lásd továbbá: Bizottság kontra Tanács, C-377/12, ECLI:EU:C:2014:1903, 37. pont. P. Koutrakos, *Az uniós közös biztonság- és védelempolitika* (2013 OUP), 211–212. pont.

² Portugál Köztársaság kontra az Európai Unió Tanácsa, C-268/94, EBHT 1996., I-6177, 39. pont.

³ Portugália kontra Bizottság, C-403/05, EBHT 2007., I-9045. o., 56. pont.

⁴ SJ-0746/04, 7. o.

⁵ Lásd: Bizottság kontra Tanács, C-268/94, EBHT 1996., I-6177, 37. pont.

együttműködési politikával kifejezetten létrehozandó szorosabb kapcsolat.¹ Ahogyan a 2016/0207(COD) eljárás jogalapjáról a bizottsági szolgálatok által a Jogi Bizottság felkérésére készített 2017. február 2-i feljegyzés is megerősíti, a javaslat fejlesztési célt követ egy további szereplő – a katonaság – bevonásával korlátozott feltételek mellett, amikor is a szereplő nem katonai minőségében lép fel, hanem kizárólag polgári célokat követ.²

A Bizottság Európai Parlamentnek és a Tanácsnak címzett, „A biztonságot és a fejlesztést szolgáló kapacitásépítés” című, 2015. április 28-i közös közleménye³ értelmében a biztonsági ágazat kapacitásépítése a polgári és rendőrségi erők mellett a haderőre is összpontosíthat. A 2003-as európai biztonsági stratégia szerint a biztonság a fejlődés előfeltétele, mivel a konfliktusok lerombolják az infrastruktúrát, beleértve a szociális infrastruktúrát, miközben ösztönzik a bűnözést és akadályozzák a beruházásokat és a rendes gazdasági tevékenységet.⁴ Végezetül, az európai fejlesztési konszenzus értelmében az uniós fejlesztési együttműködés elsődleges célja a szegénység felszámolása a fenntartható fejlődés keretében, az utóbbi pedig magában foglalja „**a jó kormányzást, az emberi jogokat, valamint a politikai, gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi szempontokat**”.⁵ Az európai konszenzus továbbá előírja „*valamennyi közösségi eszköz és a harmadik országokkal való együttműködési stratégiák fejlesztési támogatási [eleme megtervezésének és végrehajtásának vezérlését]*” – ahol is a fejlesztési támogatási elem „*az OECD Fejlesztési Segítségnyújtási Bizottság által elfogadott összes hivatalos fejlesztési támogatást (ODA) jelenti*”.⁶ Az ODA-ról szóló felülvizsgált irányelvek értelmében partnerországok hadereje csak akkor támogatható, amikor rendkívüli körülmények következtében a fejlesztési szolgáltatások biztosítása a jogállamiság helyreállításában szerepet vállaló katonaságon keresztül valósulhat meg. Ezzel szemben a katonai kiadásokhoz való közvetlen hozzájárulás továbbra sem támogatható.⁷ Ebből következik, hogy az ODA-ról szóló felülvizsgált irányelvek nem fedik le azt a helyzetet, amikor az állami intézmények képtelenek hozzájárulni a békés és inkluzív társadalmak megvalósításához, és a javasolt rendelet lehetségesnek ítélte meg azt, hogy az ODA-n túllépve a katonaságot használja fel a fejlesztési szolgáltatások biztosítására.⁸ Jogi szempontból az ODA-ról szóló irányelvek önmagukban nem korlátozzák jogilag kötelező érvénnyel az EUMSZ 208. cikkének hatókörét, és a stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszközről szóló rendelet a végrehajtását nem teszi függővé az ODA-tól.⁹

Ugyanakkor, amint azt a javaslatot kísérő hatásvizsgálat is megállapítja, a katonai és védelmi kapacitások nem fejlesztési együttműködési célú fejlesztése ténylegesen a közös kül- és biztonságpolitika megsértését jelentené, továbbá ellentétes lenne az EUSZ 40. cikkével, amely bevezette a „**kölcsönös meg nem sértés**” elvét az Unió KKBP-hez kapcsolódó és attól független külső tevékenységei között¹⁰. Hasonlóképpen, a harmadik országok haderejének

¹ SJ-0729/16, 10. o.

² S.j.(2017)303958, 2. o.

³ Lásd JOIN(2015)17.

⁴ Lásd „*Biztonságos Európa egy jobb világban – Európai biztonsági stratégia*” (Brüsszel, 2003. december 12.), 11–13. o.

⁵ HL 2006 C 46/1, 5., 7. és 42. pont. Lásd továbbá: Mengozzi főtanácsnok véleménye, C-377/12, 2014., 40. pont.

⁶ HL 2006 C 46/1, 8. pont.

⁷ Lásd a 2016. február 17-i beszámolási iránymutatást és a 2016. április 8-i OECD-dokumentumot (DCD/DAC(2016)3/FINAL, 2016. április 8., 96–98. pont).

⁸ Lásd: S.j.(2017)303958, 3. o.

⁹ SJ-0729/16, 7–8. o.

¹⁰ Lásd: Van Elswege, P., „Az EU külső tevékenysége a pillérszerkezet összeomlását követően: a körülhatárolás

elsősorban védelmi célú támogatására irányuló intézkedéseknek a KKBP alá kell tartozniuk, és azokat nem lehet nem a KKBP-be tartozó jogalappal ötvözni. Ezt megerősítette a C-263/14. számú Parlament kontra Tanács eset,

„A KKBP-re vonatkozó rendelkezés alapján elfogadott jogi aktusokat illetően a Bíróság feladata többek között az EUMSZ 275. cikk második bekezdésének első tagmondata, valamint az EUSZ 40. cikk alapján arról gondoskodni, hogy e politika végrehajtása ne sértse az EUM-Szerződés alapján az uniós hatáskörök gyakorlására vonatkozóan a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények erre vonatkozó hatásköreinek terjedelmét. A valamely uniós jogi aktus megfelelő jogalapjának megválasztása alkotmányos jelentőségű, mivel a hibás jogalap alapulvétele érvényteleníthet egy ilyen aktust többek között akkor, amikor a megfelelő jogalap a ténylegesen követettől eltérő elfogadási eljárást ír elő. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében valamely uniós jogi aktus jogalapja megválasztását [...] olyan objektív elemekre kell alapozni, amelyek bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik, mint amilyen többek között ezen aktus célja és tartalma.”¹

Ennek megfelelően a javasolt rendelet katonai elemére a stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszközről szóló rendelet célkitűzéseinek és tartalmának tágabb kontextusában kell tekinteni. E célból figyelembe kell venni a javasolt reform „végső esetben alkalmazandó” jellegét és azt, hogy szigorúan meghatározásra került az, hogy a katonai támogatásra mely esetekben lehet úgy tekinteni, mint a békés és inkluzív társadalmak megvalósítását elősegítő egyetlen hatékony megoldásra. A javaslat továbbá kizárja olyan katonai képzések uniós támogatását, amelyek kizárólagos célja a fegyveres erők harcképességéhez való hozzájárulás, csakúgy, mint a rendszeres katonai kiadások és a fegyverek vagy lőszeres beszerzésének finanszírozását, amiből arra következtethetünk, hogy a javaslat célja a polgári lakosság biztonságához és védelméhez való hozzájárulás.² A katonai támogatás lehetőségét tovább korlátozza az, hogy a Bizottság köteles gondoskodni az intézkedésekre vonatkozó megfelelő kockázatelemzési, ellenőrzési és értékelési eljárásokról (ugyanezen rendelkezés (6) bekezdése). Az ellenőrzés és az értékelés módozatairól a 236/2014/EU rendelet 12. és 13. cikke is rendelkezik, amely valamennyi uniós külső finanszírozási eszközre vonatkozik, beleértve a stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszközt.

A fentiek fényében ki lehet jelenteni, hogy a javasolt rendelet célja a fenntartható fejlődéshez és a stabil, békés és inkluzív társadalmak megvalósításához való hozzájárulás a közigazgatáson belüli jó kormányzás révén, ideértve a védelmi minisztériumokat és a haderőket – amelyek a kormányzat végrehajtó ágának szerves részét képezik –, jóllehet polgári felügyelet mellett és rendkívüli körülmények fennállása esetén, amikor a fenntartható fejlődés nem valósulhat meg kizárólag nem katonai szereplők bevonásával.

VII – Következtetés és ajánlás

A fentiek fényében, bár a Bizottság javaslata bevezet a jogállamiság és a jó kormányzás fejlesztésére és megerősítésére irányuló kötelezettségeket a hadsereg feletti megerősített polgári ellenőrzés és felügyelet révén a harmadik országokban, és így kapcsolódik a KKBP-

és a következetesség közötti új egyensúly nyomában”, *Common Market Law Review*, 47. szám, 2010., 1002. o.

¹ 2016. június 14-i ítélet, Parlament kontra Tanács, C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435, 42–43. pont.

² A stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszközről szóló rendeletet megelőző Stabilitási Eszköz tekintetében a Parlament Jogi Szolgálatára hasonló érvelést követett: SJ-0746/04, 7. o.

hez és a KBVP-hez, elsődlegesen és mindenekelőtt a fejlesztési, gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködési politikákat célozza, előtérbe helyezve a fenntartható fejlődés szempontjából elengedhetetlen, békés és inkluzív társadalmak létrejöttének elősegítését. Mivel ezek az elsődleges célkitűzések elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz, anélkül, hogy az egyik a másikhoz képest másodlagos vagy közvetett lenne,¹ az EUMSZ 209. cikkének (1) bekezdése az EUMSZ 208. cikkének (2) bekezdésével együtt értelmezve a javaslat érvényes és megfelelő jogalapját képezi.

Ennek megfelelően a Jogi Bizottság a 2017. július 13-i ülésén 10 támogató szavazattal, 7 ellenszavazattal és 6 tartózkodással² annak ajánlása mellett határozott, hogy a stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz létrehozásáról szóló, 2014. március 11-i 230/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat megfelelő jogalapja az EUMSZ 209. cikkének (1) bekezdése és az EUMSZ 212. cikkének (2) bekezdése.

Kérem, fogadja megkülönböztetett nagyrabecsülésem.

Pavel Svoboda

¹ Lásd: Bizottság kontra Parlament és Tanács, C-411/06, EBHT 2009., I-7585. o.

² A zárószavazáson az alábbi személyek voltak jelen: Pavel Svoboda (elnök), Jean-Marie Cavada (alelnök, előadó), Mady Delvaux (alelnök), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (alelnök), Axel Voss (alelnök), 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.