



*Teisės reikalų komitetas
Pirmininkas*

13.7.2017

David McAllister
Užsienio reikalų komiteto
Pirmininkui
BRIUSELIS

Tema: Nuomonė dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas 2014 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 230/2014, kuriuo nustatoma priemonė, kuria prisidedama prie stabilumo ir taikos, teisinio pagrindo (COM(2016) 447 - 2016/0207(COD))

Gerb. Pirmininke,

Per savo 2016 m. liepos 11 d. koordinatorių posėdį Teisės reikalų komitetas savo iniciatyva nusprendė pagal Darbo tvarkos taisyklų 39 straipsnio 3 dalį išnagrinėti nuomonės dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas 2014 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 230/2014, kuriuo nustatoma priemonė, kuria prisidedama prie stabilumo ir taikos, teisinį pagrindą (COM(2016) 447). Be to, 2016 m. lapkričio 15 d. laišku Vystymosi komiteto pirmininkas kreipėsi į Teisės reikalų komitetą pagal Darbo tvarkos taisyklų 39 straipsnį prašydamas patikrinti minėto pasiūlymo teisinio pagrindo tinkamumą. Pasiūlymas grindžiamas SESV 209 straipsnio 1 dalimi dėl priemonių, būtinų bendradarbiavimo vystymosi labai politikai įgyvendinti, ir 212 straipsnio 2 dalimi dėl ekonominio, finansinio ir techninio bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis, išskyrus besivystančias šalis, priemonių patvirtinimo.

Komitetas minėtą klausimą apsvarstė 2017 m. liepos 13 d. posėdyje.

I. Bendra informacija

Reglamentu (ES) Nr. 230/2014 (toliau – IcSP)¹ nustatomos techninės ir finansinės pagalbos

¹ 2014 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 230/2014, kuriuo nustatoma priemonė, kuria prisidedama prie stabilumo ir taikos, OL L 77, 2014 3 15, p. 1–10.

priemonės siekiant užkirsti kelią krizėms ir į jas reaguoti bei prisidėti prie stabilumo ir taikos kūrimo. Siūlomais pakeitimais ketinama į IcSP įtraukti nuostatas dėl naujo pobūdžio Sąjungos pagalbos, konkrečiai skirtos šalių partnerių karinių subjektų gebėjimams stiprinti, susidarius išskirtinėms aplinkybėms trečiojoje šalyje. Komisijos pasiūlyme remiamasi nuostata, kad **saugumas ir vystymasis glaudžiai susiję**, todėl numatoma šalių partnerių saugumo sistemoms teikti paramą, kuri yra platesnės apimties reformų proceso, vykdomo siekiant veiksmingai ir atskaitingai užtikrinti valstybės ir privačių asmenų saugumą, dalis, ir taip padėti ES siekti įtraukaus ir darnaus vystymosi ir teisinės valstybės kūrimo.

Saugumo ir vystymosi tarpusavio ryšį faktiškai galima rasti Reglamente 1717/2006, nustatančiame stabilumo priemonę (toliau – IfS)¹, kuri buvo IcSP pirmtakė. Stabilumo priemone (IfS) buvo siekiama imtis vystomojo bendradarbiavimo priemonių ir finansinio, ekonominio ir techninio bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis priemonių² ir pradžioje jos taikymo sritis apėmė karinę stebėseną ir taikos palaikymo operacijas.³ Į 2 straipsnio a punktą buvo įrašyta svarbi nuostata – vėliau per Komisijos, Tarybos ir Parlamento derybas dėl reglamento ji buvo išbraukta – ir ji išdėstyta taip:

„karinės stebėsenos ir taikos palaikymo arba taikos rėmimo operacijoms (įskaitant tokias operacijas, kuriuose dalyvauja ir civiliai), kurias vykdo regioninės ir paregionų organizacijos bei kitos valstybių koalicijos, veikiančios su Jungtinių Tautų įgaliojimu; priemonėms, kuriomis siekiama didinti tokių organizacijų ir jų narių pajėgumus planuoti, vykdyti ir užtikrinti veiksmingą tokių operacijų politinę kontrolę;“

II. Susiję Sutarties straipsniai

Komisijos pasiūlyme nurodyta, kad dokumento teisinis pagrindas yra SESV penktosios dalies „Sąjungos išorės veiksmai“ 209 straipsnio 1 dalis kartus su 212 straipsnio 1 dalimi, kurios išdėstytos taip (pabraukta ir paryškinta autoriaus):

SESV 209 straipsnis *(buvęs EB sutarties 179 straipsnis)*

*1. Europos Parlamentas ir Taryba, spręsdami pagal **įprastą teisėkūros procedūrą**, patvirtina priemones, būtinas bendradarbiavimo vystymosi labui politikai įgyvendinti, kurios gali būti siejamos su daugiametėmis bendradarbiavimo su besivystančiomis šalimis programomis arba teminio pobūdžio programomis. [...]*

SESV 212 straipsnis *(buvęs EB sutarties 181a straipsnis)*

*2. Europos Parlamentas ir Taryba, spręsdami pagal **įprastą teisėkūros procedūrą**, patvirtina 1 dalies įgyvendinimui būtinas priemones [...].*

SESV 212 straipsnio 1 dalis išdėstyta taip (pabraukta ir paryškinta autoriaus):

¹ [2006] OL L 327/1.

² 1 str. 1 dalis.

³ COM(2004) 630 final, Pasiūlymas dėl Tarybos reglamento, nustatančio stabilumo priemonę, Briuselis, 2004 m. rugsėjo 29 d., p. 15.

SESV 212 straipsnis
(buvęs EB sutarties 181a straipsnis)

1. Nepažeisdama kitų Sutarčių nuostatų ir ypač 208–211 straipsnių nuostatų Sąjunga įgyvendina ekonominio, finansinio ir techninio bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis, išskyrus besivystančias šalis, ypač finansinės pagalbos, veiksmus. **Tokie veiksmai atitinka Sąjungos bendradarbiavimo vystymosi labui politiką ir yra vykdomi vadovaujantis jos išorės veiksmų principais ir tikslais.** Sąjungos ir valstybių narių veiksmai vienas kitą papildo ir sustiprina.

SESV 208 straipsnyje nustatytos sąlygos, kuriomis vystomojo bendradarbiavimo priemonės gali būti tvirtinamos; jos išdėstytos taip (pabraukta ir paryškinta autoriaus):

SESV 208 straipsnis
(buvęs EB sutarties 177 straipsnis)

1. **Sąjungos politika bendradarbiavimo vystymosi labui srityje vykdoma vadovaujantis Sąjungos išorės veiksmų principais ir tikslais.** Sąjungos ir valstybių narių bendradarbiavimo vystymosi labui politika papildo ir stiprina viena kitą.

Sąjungos bendradarbiavimo vystymosi labui politikos pagrindinis tikslas yra sumažinti, o ilgainiui ir panaikinti skurdą. Sąjunga atsižvelgia į bendradarbiavimo vystymosi labui tikslus savo įgyvendinamos politikos srityse, kurios gali turėti įtakos besivystančioms šalims. [...]

Kadangi pateikiama nuoroda į Europos Sąjungos išorės veiksmų principus ir tikslus, reikia taip pat žiūrėti ES sutarties 21 straipsnį (pabraukta ir paryškinta autoriaus):

ES sutarties 21 straipsnis

1. Sąjungos veiksmai tarptautinėje arenoje grindžiami principais, paskatinusiais jos pačios sukūrimą, vystymąsi ir plėtrą, ir kurių įgyvendinimą ji skatina platesniame pasaulyje: **demokratijos, teisinės valstybės, žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių visuotinio ir nedalomumo, pagarbos žmogaus orumui, lygybės ir solidarumo principais bei Jungtinių Tautų Chartijos ir tarptautinės teisės principų laikymusi.** [...]

2. Sąjunga nustato ir įgyvendina bendrą politiką ir veiksmus bei siekia aukšto lygio bendradarbiavimo visose tarptautinių santykių srityse, kad:

a) apgintų savo vertybes, pagrindinius interesus, saugumą, nepriklausomybę ir vientisumą;
b) įtvirtintų ir remtų demokratiją, teisinę valstybę, žmogaus teises ir tarptautinės teisės principus;

c) išsaugotų taiką, užkirstų kelią konfliktams ir stiprintų tarptautinį saugumą pagal Jungtinių Tautų Chartijos tikslus ir principus, taip pat pagal Helsinkio baigiamojo akto principus ir Paryžiaus Chartijos tikslus, įskaitant susijusiuosius su išorės sienomis;

d) **skatintų besivystančių šalių ekonomini, socialini ir aplinkos apsaugos tvarų vystymąsi, pirmiausia siekdama panaikinti skurdą;**

e) skatintų visų šalių integraciją į pasaulio ekonomiką, įskaitant laipsnišką tarptautinės prekybos apribojimų panaikinimą;

f) prisidėtų prie tarptautinių priemonių, skirtų aplinkos kokybės išsaugojimui ir gerinimui bei pasaulio gamtos išteklių tausojančiam valdymui, siekiant užtikrinti tvarų vystymąsi, kūrimo;

g) padėtų tautoms, šalims ir regionams, susidūrusiems su gaivalinėmis nelaimėmis arba žmogaus sukeltomis katastrofomis; ir
h) remtų tarptautinę sistemą, grindžiamą tvirtesniu daugiašaliu bendradarbiavimu ir tinkamu pasauliniu valdymu.

3. Sąjunga laikosi principų ir siekia tikslų, nurodytų 1 ir 2 dalyse, plėtodama ir įgyvendindama savo išorės veiksmus šioje antraštinėje dalyje ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo penktoje dalyje numatytose įvairiose srityse bei kitų savo politikos kryptių išorės aspektus.

Sąjunga užtikrina savo išorės veiksmų įvairių sričių bei jų ir kitų savo politikos kryptių nuoseklumą. Taryba ir Komisija, kurioms padeda Sąjungos vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai, užtikrina šį nuoseklumą ir bendradarbiauja šiuo tikslu.

Manoma, kad ES sutarties 24 straipsnio 1 dalis taip pat svarbi nagrinėjant ir nustatant tinkamą teisinį pagrindą ir ji išdėstyta taip (pabraukta ir paryškinta autoriaus):

ES sutarties 24 straipsnis.
(buvęs ES sutarties 11 straipsnis)

1. Sąjungos kompetencija bendros užsienio ir saugumo politikos srityje apima visas užsienio politikos sritis ir visus su Sąjungos saugumu susijusius klausimus, įskaitant laipsnišką bendros gynybos politikos formavimą, kuris sudarytų sąlygas pereiti prie bendros gynybos.

*Bendrai užsienio ir saugumo politikai taikomos konkrečios taisyklės ir procedūros. **Išskyrus atvejus, kai Sutartyse nustatyta kitaip, ją vieningai apibrėžia ir įgyvendina Europos Vadovų Taryba ir Taryba. Teisėkūros procedūra priimami aktai nėra priimami.** Remiantis Sutartimis šią politiką vykdo Sąjungos vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai ir valstybės narės. **Sutartyse apibrėžiamas specialus Europos Parlamento ir Komisijos vaidmuo šioje srityje. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisdikcijai nepriklauso šios nuostatos, išskyrus tai, kad jo jurisdikcijai priklauso peržiūrėti, kaip laikomasi šios Sutarties 40 straipsnio, ir peržiūrėti tam tikrų sprendimų, nurodytų Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 275 straipsnio antrojoje pastraipoje, teisėtumą.** [...]*

ES sutarties 40 straipsnis išdėstytas taip:

ES sutarties 40 straipsnis

Bendros užsienio ir saugumo politikos įgyvendinimas nedaro poveikio Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 3–6 straipsniuose nurodytų Sąjungos kompetencijų vykdymui Sutartyse nustatytų procedūrų taikymui ir numatytų institucijų įgaliojimų atitinkamai apimčiai.

Taip pat minėtuose straipsniuose nurodytos politikos įgyvendinimas nedaro poveikio Sąjungos kompetencijų pagal šį skyrių vykdymui Sutartyse nustatytų procedūrų taikymui ir numatytų institucijų įgaliojimų atitinkamai apimčiai.

III. Siūlomas teisinis pagrindas

Komisija siūlo SESV 209 straipsnio 1 dalį ir 212 straipsnio 2 dalį laikyti tinkamu teisiniu pagrindu iš dalies keičiant Reglamentą (ES) Nr. 230/2014. Abi nuostatos įrašytos į III antraštinę dalį „Bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis ir humanitarinė pagalba“,

priklausančią daliai dėl Sąjungos išorės veiksmų, kuri apima buvusias Europos bendrijos steigimo sutarties trečiosios dalies XX antraštinę dalį (EB steigimo sutarties 177–181 straipsniai) ir XXI antraštinę dalį (EB steigimo sutarties 181a straipsnis), kurios suteikė Bendrijai (dabar – Sąjunga) pagrindą vykdyti bendradarbiavimo politikos priemones besivystančiose (EB steigimo sutarties 177–181 straipsniai) ir išsivysčiusiose (EB steigimo sutarties 181a straipsnis) šalyse.

Tinkamo teisinio pagrindo pasirinkimas yra nuolat ES išorės veiksmų srityje išskylančias klausimas, ypač turint mintyje bendros saugumo ir gynybos politikos (BSGP) ir vystymosi, ekonominio, finansinio ir techninio bendradarbiavimo politikos sričių tarpusavio priklausomybę. Taip atsitinka dėl to, kad yra esminių teisinių skirtumų tarp nuostatų, reglamentuojančių šias sritis, ir dėl glaudžių šių politikos sričių tarpusavio sąsajų, atsiradusių Sąjungos institucijoms praktiškai vykdančią šią politiką. Konkrečiai, vystymosi ir ekonominis, finansinis ir techninis bendradarbiavimas vykdomas remiantis tradiciniu integracijos modeliu, pagal kurį Europos Parlamentas aktyviai dalyvauja sprendimų priėmimo procese vykdančią įprastą teisėkūros procedūrą, Komisijai pateikus pasiūlymą, kuris priklauso Teisingumo Teismo jurisdikcijai.¹ Pagal bendrą saugumo ir gynybos politiką, priešingai, Taryba daugiausia vienbalsiai tvirtina priemones, beveik neinformuodama Parlamento, ir aiškiai nepripažindama Teisingumo Teismo jurisdikcijos.²

Tokiomis aplinkybėmis Teisės reikalų komitetas nusprendė išnagrinėti teisingą siūlomo Reglamento Nr. 230/2014 dalinio keitimo teisinį pagrindą. Ar siūlomą priemonę, apimančią tiek vystymąsi ir ekonominę, finansinę ir techninę bendradarbiavimą, tiek saugumo ir gynybos politiką, Sąjunga turėtų tvirtinti pagal pirmąją politiką reglamentuojančias nuostatas ar pagal antrąją politiką reglamentuojančias nuostatas? Gavus atsakymą į šį teisinį klausimą bus apibrėžtos ne tik procedūros, taikytinos tvirtinant siūlomą priemonę, bet ir tos priemonės teisinis pobūdis bei pasekmės.

IV. ES Teisingumo Teismo praktika dėl teisinio pagrindo pasirinkimo

Teisingumo Teismas tradiciškai laiko tinkamo teisinio pagrindo klausimą konstitucinės svarbos reikalu, užtikrinančiu, kad būtų laikomasi kompetencijos suteikimo principo (ES sutarties 5 straipsnis), ir apibrėžiančiu Sąjungos kompetencijos pobūdį ir aprėptį.³ Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką „*Bendrijos priemonės teisinio pagrindo pasirinkimas turi būti grindžiamas objektyviais veiksniais, kuriems taikoma teisminė peržiūra ir kurie pirmiausia apima priemonės tikslą ir turinį*“.⁴ Todėl, pasirinkus netinkamą teisinį pagrindą, atitinkamas teisės aktas gali būti panaikintas. Atsižvelgiant į tai, institucijos pageidavimas aktyviau dalyvauti priimančią atitinkamą priemonę, aplinkybės, kuriomis priemonė buvo priimta, ir darbas, kuris buvo atliktas kitose srityse, vykdančią atitinkamą priemonę aprėpiamus veiksmus, reikšmės tinkamo teisinio pagrindo nustatymui neturi.⁵

Jei išnagrinėjus atitinkamą teisės aktą paaiškėja, kad juo siekiama dviejų tikslų arba tikslas turi dvi sudedamąsias dalis, ir jei vieną iš šių tikslų arba vieną iš šių dalių galima išskirti kaip

¹ SESV 290 straipsnio 1 dalis.

² 24 straipsnio 1 dalies pastraipa. ES sutarties 2 str. ir SESV 275 str.

³ *Nuomonė 2/00* [2001], Rink. I-9713, 5 dalis.

⁴ Byla C-45/86 *Komisija prieš Tarybą* (Bendrieji lengvatiniai tarifai), [1987 m.], Rink. p. 1439, 5 punktas; byla C-411/06 *Komisija prieš Parlamentą ir Tarybą*, [2009 m.], Rink. p. I-7585.

⁵ Byla C-269/97, *Komisija prieš Tarybą*, [2000 m.], Rink. p. I-2257, 44 punktas.

pagrindinį (pagrindinę) ar dominuojantį (dominuojančią), o kitą – tik kaip papildomą, teisės aktas turi būti grindžiamas tik vienu teisiniu pagrindu, t. y. tuo, kurio reikalauja pagrindinis ar dominuojantis tikslas arba pagrindinė ar dominuojanti sudedamoji dalis.¹ Tačiau tuo atveju, kai priemone tuo pat metu siekiama kelių tikslų arba jį sudaro kelios neatsiejamos sudedamosios dalys, iš kurių nė viena nėra papildoma ir netiesioginė, palyginti su likusiomis, – toks aktas turės būti grindžiamas atitinkamais skirtingais teisiniais pagrindais,² jei atitinkamiems teisiniams pagrindams nustatytos procedūros suderinamos su Europos Parlamento teise ir jai nekenkia.³

V. Siūlomos priemonės tikslas ir turinys

Šio pasiūlymo tikslas, kaip nurodo Komisija savo aiškinamajame memorandume, „į Reglamento (ES) Nr. 230/2014 II antraštinę dalį įrašyti naują straipsnį, kad Sąjungos pagalba išskirtinėmis aplinkybėmis būtų galima skirti šalių partnerių karinių subjektų gebėjimams stiprinti ir kartu **prisidėti prie darnaus vystymosi ir visų pirma taikios ir įtraukios visuomenės kūrimo**“.⁴ Remiantis prie Komisijos pasiūlymo pridėtu poveikio vertinimu, yra du bendri šios iniciatyvos tikslai: pirma, užtikrinti, kad ES paramos vystymuisi, teikiamos nestabilioms besivystančioms šalims, teikimo nevaržytų nestabilios bei konfliktinės situacijos, ir suteikti galimybę visiems saugumo srities subjektams, įskaitant karinius subjektus, užtikrinti stabilumą, taiką ir viešąją tvarką; antra, skatinti darnų ekonominį, socialinį ir aplinkosaugos srities vystymąsi besivystančiose šalyse, visų pirma siekiant panaikinti skurdą.⁵

Turint tai mintyje, 3-je konstatuojamojoje dalyje teigiama, kad norint užtikrinti tinkamas sąlygas skurdui mažinti ir vystymuisi skatinti labai svarbu išskirtinėmis aplinkybėmis remti saugumo sektoriaus subjektus, įskaitant karinius subjektus, konfliktų prevencijos, krizių valdymo ar padėties stabilizavimo srityse. Ten taip pat pabrėžiama, kad tokiais veiksmais siekiama apsaugoti civilius gyventojus, gyvenančius konfliktų, krizių ar nestabilios padėties zonose, prisidedant prie gero valdymo ir veiksmingos demokratinės kontrolės užtikrinimo ir padedant laikytis žmogaus teisių ir teisinės valstybės principų. 2, 4 ir 5 konstatuojamosiose dalyse dar kartą atkreipiamas dėmesys į glaudžią saugumo ir darnaus vystymosi sąsają, nurodoma Jungtinių Tautų Darnaus vystymosi darbotvarkė iki 2030 m.⁶, 2013 m. gruodžio 19–20 d. Europos Vadovų Tarybos išvados ir bendras komunikatas „Pajėgumų stiprinimas remiant saugumą ir vystymąsi – galimybės išvengti krizių ir jas valdyti suteikimas partneriams“.⁷

Konkrečiau, pasiūlyme numatyta, kad Sąjungos pagalba saugumo subjektams išimtinėmis aplinkybėmis, atsižvelgiant į platesnį saugumo reformos procesą ir laikantis **bendro tikslo užtikrinti darnų vystymąsi** (nauja 1 straipsnio 2 dalies pastraipa), galėtų apimti pagalbą kariniams subjektams. 3a straipsnio pirmojoje dalyje dar kartą primenama, kad siekiant

¹ Byla C-137/12 *Komisija prieš Tarybą*, EU:C:2013:675, 53 punktas; C-490/10 *Parlamentas prieš Tarybą*, EU:C:2012:525, 45 punktas; C-155/07 *Parlamentas prieš Tarybą*, [2008], Rink. p. I-08103, 34 punktas.

² Byla C-211/01 *Komisija prieš Tarybą*, [2003], Rink. p. I-08913, 40 punktas; C-178/03 *Komisija prieš Europos Parlamentą ir Tarybą*, [2006], Rink. p. I-107, 43–56 punktai.

³ Byla C-300/89 *Komisija prieš Tarybą* („Titano dioksidas“), [1991], Rink. p. I-2867, 17–25 punktai; C-268/94 *Portugalija prieš Tarybą*, [1996], Rink. p. I-6177.

⁴ COM(2014) 367 final, p. 4.

⁵ SWD(2016) 222 final, p. 16.

⁶ 2015 m. rugsėjo 25 d. Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos priimta rezoliucija A/RES/70/1.

⁷ JOIN(2015) 17 final, 2015 m. balandžio 28 d.

prisidėti prie darnaus vystymosi ir visų pirma stabilios, taikios ir įtraukios visuomenės kūrimo, Sąjungos pagalba išskirtinėmis aplinkybėmis gali būti naudojama šalių partnerių karinių subjektų gebėjimams stiprinti. Antroje dalyje paaiškinama, kad, siekiant šio tikslo, Sąjungos pagalba turėtų būti teikiama vykdant gebėjimų stiprinimo programas, įskaitant mokymus, kuravimą ir konsultacijas, kuriomis būtų remiamas saugumas ir vystymasis, taip pat turėtų būti teikiama įranga, gerinama infrastruktūra ir teikiamos kitos paslaugos. Tokio pobūdžio pagalba turėtų būti teikiama tik **kraštutiniu atveju**, kai pasitelkiant nekarinius subjektus negalima tinkamai užtikrinti stabilios, taikios ir įtraukios visuomenės. Taip bus elgiamasi tuo atveju, kai iškilis rimta grėsmė veikiančių valstybės institucijų egzistavimui, taip pat siekiant apsaugoti žmogaus teises ir pagrindines laisves, arba tuo atveju, jei valstybės institucijos nebegali susitvarkyti su rimta grėsme, arba jeigu atitinkama šalis bei tarptautinė bendruomenė ir (arba) Europos Sąjunga yra sutarusios, kad kariniai subjektai yra labai svarbūs siekiant stabilumo, taikos ir vystymosi, ypač per krizes ir susidarius nestabilioms situacijoms. 4 dalyje dar labiau apribojama karinės pagalbos apimtis, nurodant, kad ji neturėtų būti naudojama pasikartojančioms karinių subjektų išlaidoms finansuoti, ginklams ir šaudmenims pirkti ar mokymams, kurie yra skirti vien ginkluotųjų pajėgų koviniams gebėjimams stiprinti. Be to, 5 dalyje dar kartą primenama, kad teikiant karinę pagalbą turėtų būti siekiama skatinti šalies partnerės politinę atsakomybę ir plėtoti vidutinę trukmės ir ilguoju laikotarpiu darnumą užtikrinančius elementus ir gerąją praktiką, taip pat skatinti teisinę valstybę ir nustatytą tarptautinę teisę principų laikymąsi.

Kitais mažesniais IcSP 7 straipsnio 1 dalies, 8 straipsnio 1 dalies ir 10 straipsnio 1 dalies pakeitimais siekiama pateikti kryžminę nuorodą į naują 3a straipsnį. Galiausiai, iš dalies keičiama 13 straipsnio 1 dalis, padidinant reglamento įgyvendinimui skirtą finansinį paketą 100 000 000 EUR.

VI. Analizė ir tinkamo teisinio pagrindo nustatymas

Iš dalies keičiant Reglamentą (ES) Nr. 230/2014 Komisija tinkamu teisiniu pagrindu siūlo laikyti SESV 209 straipsnio 1 dalį ir 212 straipsnio 2 dalį. Pagal SESV 290 straipsnio 1 dalį, Sąjungos teisės aktų leidėjai, sprendami pagal įprastą teisėkūros procedūrą, patvirtina vystomojo bendradarbiavimo politikos įgyvendinimui būtinas priemones, kurios pagal SESV 208 straipsnio 1 dalį turi būti taikomos laikantis Sąjungos išorės politikos principų ir tikslų ir kurių pagrindinis tikslas yra mažinti ir ilgainiui panaikinti skurdą. Tikslas panaikinti skurdą numatytas ir ES sutarties 21 straipsnio 2 dalyje, kaip viena iš bendrų Sąjungos išorės politikos tikslų nuostatų. Atrodo, kad SESV 208 straipsnio 1 dalyje išskirtinai nurodant šį tikslą norima pasakyti, kad taikant vystomojo bendradarbiavimo priemones gali būti siekiama kitų ES sutarties 21 straipsnio 2 dalyje išvardytų tikslų, lyg tie tikslai būtų antriniai.¹

Byloje *Portugalija prieš Tarybą* patvirtinama, kad Sąjunga labai plačiai supranta savo vystomojo bendradarbiavimo politiką, turint mintyje vystomojo bendradarbiavimo susitarimus. Šioje byloje Teisingumo Teismas nustatė, kad (pabraukta autoriaus):²

„Daroma išvada, kad vystomojo bendradarbiavimo susitarime esančios sąlygos,

¹ Žr. bylą C-91/05 *Komisija prieš Tarybą (ECOWAS)*, [2008], Rink. p. I-3651, 73 punktas. Taip pat žr. bylą C-377/12 *Komisija prieš Tarybą* [2014] ECLI:EU:C:2014:1903, p. 37. P. Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy* (2013 OUP), p. 211–212.

² Byla C-268/94, *Portugalijos Respublika prieš Europos Sąjungos Tarybą*, [1996 m.], Rink. p. I-6177, 39 punktas.

*susijusios su įvairiomis konkrečiomis sritimis, negali pakeisti susitarimo kvalifikavimo, **kuri reikia atlikti atsižvelgiant į jo esminį dalyką, o ne į atskiras sąlygas, nebent šiose sąlygose konkrečiose srityse yra numatyti tokie įsipareigojimai, kad jais iš tiesų siekiama kitokių nei vystomojo bendradarbiavimo tikslų.***“

Byloje C-403/05 Parlamentas prieš Komisiją Teismas dar kartą patvirtino, kad vystomasis bendradarbiavimas buvo apibrėžtas kaip siekimas (pabraukta autoriaus):¹

– „***ne tik tvaraus ekonominio ir socialinio šių šalių vystymosi, jų sklandžios ir laipsniškos integracijos į pasaulio ekonomiką bei kovos su skurdu, bet ir demokratijos bei teisinės valstybės plėtojimo ir žmogaus teisių bei pagrindinių laisvių gerbimo laikantis Jungtinėse Tautose ir kitose tarptautinėse organizacijose priimtų įsipareigojimų***“.

Pagal Parlamento Teisės tarnybos 2004 m. parengtą pranešimą dėl stabilumo priemonės – ji buvo priemonės, kuria prisidedama prie stabilumo ir taikos (IcSP), pirmtakė – teisinio pagrindo pasirinkimo (minėtame dokumente buvo panaši nuostata dėl karinių gebėjimų stiprinimo išskirtinėmis aplinkybėmis):²

*„Taikos palaikymo ir taikos rėmimo priemonės akivaizdžiai gali būti laikomos padedančiomis siekti demokratijos kūrimo ir teisinės valstybės plėtojimo tikslo. ES sutarties 179 straipsnio (dabar SESV 209 straipsnio 1 dalis) ir 181a straipsnio (dabar SESV 212 straipsnio 2 dalis) formulotės nedraudžia finansuoti taikos palaikymo operacijų siekiant nustatytų tikslų. Be to, pagal nusistovėjusių Teisingumo Teismo praktiką Sąjungos vystymosi politika turi būti aiškinama plačiai.“*³

Parlamento teisės tarnyba savo 2017 m. sausio 6 d. pranešime patvirtino, kad susidarius išimtinėms aplinkybėms, kuriomis pagal IcSP būtų vykdomas pajėgumų stiprinimas remiant saugumą ir vystymąsi, būtų galima taikyti alternatyvų aiškinimą, pagal kurį 3a straipsnyje numatytas karinis komponentas būtų taikomas nepastoviai ir kai tai būtina. Be to, tai patvirtinama pagal 3a straipsnio 4 dalį pašalinant bet kokią grynai karinio pobūdžio paramos galimybę, ir tai galėtų būti dar labiau sustiprinta aiškiai nustatant glaudesnę sąsają su Sąjungos vystomojo bendradarbiavimo politika.⁴ Kaip patvirtinta Komisijos tarnybų 2017 m. vasario 2 d. pranešime dėl procedūros Nr. 2016/0207(COD) teisinio pagrindo, kuris buvo parengtas Teisės reikalų komitetui paprašius, pasiūlyme siekiama vystymosi tikslo numatant pasitelkti papildomus – karinius – dalyvius tam tikromis ribotomis aplinkybėmis, kuriomis subjektas nenaudoja savo karinių gebėjimų, o siekia išimtinai civilinių tikslų.⁵

Pagal 2015 m. balandžio 28 d. Komisijos bendrą komunikatą Europos Parlamentui ir Tarybai „Pajėgumų stiprinimas remiant saugumą ir vystymąsi“⁶, saugumo sektoriaus gebėjimų stiprinimas gali būti nukreiptas į civilines arba policijos pajėgas, taip pat į karines pajėgas. 2003 m. Europos saugumo strategijoje numatoma, kad saugumas yra būtina vystymosi sąlyga, nes konfliktai griauja infrastruktūrą, įskaitant socialinę infrastruktūrą, o sykiu skatina

¹ Byla C-403/05 *Parlamentas prieš Komisiją*, [2007] Rink. p. I-9045, 56 punktas.

² SJ-0746/04, p. 7.

³ Žr. bylą C-268/94 *Portugalija prieš Tarybą*, [1996 m.], Rink. p. I-6177, 37 punktas.

⁴ SJ-0729/16, p. 10.

⁵ Sj.i(2017)303958, p. 2.

⁶ Žr. JOIN(2015) 17 final.

nusikalstamumą ir atbaido investicijas ir stabdo įprastą ekonominę veiklą.¹ Be to, pagal Europos konsensusą dėl vystymosi pagrindinis ES vystomojo bendradarbiavimo tikslas yra skurdo panaikinimas siekiant darnaus vystymosi, kuris apima „gerą valdymą, žmogaus teises ir politinius, ekonominius, socialinius ir aplinkosaugos aspektus“.² Be to, pagal Europos konsensusą numatyta pateikti gaires, skirtas „visų Bendrijos priemonių ir bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis strategijų pagalbos vystymuisi aspekto planavimui ir įgyvendinimui“, o paramos vystymuisi aspektas „apibrėžtas kaip visa oficiali pagalba vystymuisi, dėl kurios susitarė OECD pagalbos vystymuisi komitetas“.³ Pagal persvarstytas oficialios paramos vystymuisi direktyvas, karines pajėgas finansuoti šalyse partnerėse galima tik išimtinėmis aplinkybėmis, kai vystymosi skatinimo paslaugas būtina teikti pasitelkiant kariuomenę, atliekančia teisinės valstybės atkūrėjos vaidmenį. Ir priešingai, negalima teikti paramos grynai karinėms išlaidoms.⁴ Taigi, padėtis, kai valstybės institucijos neveiksnius ir negali kurti taikių ir įtraukių visuomenių, nėra aptarta persvarstytoje oficialios paramos vystymuisi (OPV) direktyvoje ir siūlomame reglamente manoma, kad galima numatyti daugiau, nei numatyta OVP, ir naudoti karines pajėgas kaip vystymosi paslaugų teikėją.⁵ Teisiniu požiūriu pačios OPV direktyvos teisiškai nereglamentuoja privalomų apribojimų SESV 208 straipsnio taikymo srityje ir IcSP reglamento įgyvendinimas nepriklauso nuo tokių OPV nustatytų sąlygų.⁶

Tačiau, kaip pripažįstama prie pasiūlymo pridėtame poveikio vertinime, karinių ir gynybos pajėgumų stiprinimas kitais nei vystomojo bendradarbiavimo tikslais gali pažeisti BUSP tikslus ir ES sutarties 40 straipsnį, kuriame nustatyta, kad su BUSP susijusi Sąjungos išorės veiksmų veikla **nedaro poveikio** su BUSP nesusijusiai išorės veiksmų veiklai.⁷ Lygiai taip pat priemonė, pagal kurią trečiųjų šalių karinės pajėgos finansuojamos siekiant su gynyba susijusių tikslų, turėtų priklausyti Sąjungos BUSP sričiai ir negali būti derinama su teisiniu pagrindu, kuris su BUSP nesusijęs. Tai patvirtinta Teisingumo Teismo byloje C-263/14, *Parlamentas prieš Tarybą*,

„Kiek tai susiję su aktais, priimtais remiantis nuostatomis dėl BUSP, Teisingumo Teismas, kaip nurodyta, be kita ko, SESV 275 straipsnio antros pastraipos pirmoje sakinio dalyje ir ESS 40 straipsnyje, turi prižiūrėti, kad šios politikos įgyvendinimas nedarytų poveikio Sąjungos kompetencijų pagal ESV sutartį vykdymo tikslais. Sutartyse nustatytų procedūrų taikymui ir jose numatytų institucijų įgaliojimų atitinkamai apimčiai. Sąjungos teisės akto tinkamo teisinio pagrindo pasirinkimas turi konstitucinę reikšmę, todėl klaidingo teisinio pagrindo nurodymas gali lemti tokio akto negaliojimą, be kita ko, tuo atveju, kai tinkamas teisinis pagrindas numato kitokią teisėkūros procedūrą nei ta, kurios faktiškai laikytasi. Pagal nusistovėjusią teismo praktiką Sąjungos teisės akto teisinio pagrindo parinkimas turi būti grindžiamas objektyviais kriterijais, kuriems gali būti taikoma teisminė kontrolė ir

¹ Žr. *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy* (Briuselis, 2003 m. gruodžio 12 d.), p. 11–13.

² OL 2006 C 46/1, p. 5, 7 ir 42. Taip pat žr. bylą C-377/12, *Opinion of AG Mengozzi* (2014), 40 punktą.

³ OL 2006 C 46/1, p. 8.

⁴ Žr. 2016 m. vasario 17 d. ataskaitų teikimo direktyvos, 2016 m. balandžio 8 d. EBPO dokumentas DCD/DAC(2016)3/FINAL, 96–98 dalys.

⁵ Žr. Sj.i(2017)303958, p. 3.

⁶ SJ-0729/16, p. 7–8.

⁷ Žr. 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.

prie kurių, be kita ko, priskirtinas šio akto tikslas ir turinys“.¹

Pagal šį sprendimą, siūlomame reglamente numatytas karinis komponentas turėtų būti vertinamas platesniame IcSP tikslų ir turinio kontekste. Šiuo tikslu reikėtų turėti mintyje tai, kad pagal siūlomą reformą apibrėžiamas „krašutinio atvejo“ pobūdis ir griežtai apibrėžiamos aplinkybės, kuriomis galima svarstyti galimybę pasitelkti karinę pagalbą kaip vienintelę veiksmingą priemonę siekiant kurti taikias ir įtraukias visuomenes. Be to, pasiūlyme yra nuostata, draudžianti teikiant Sąjungos pagalbą, kad būtų finansuojami kariniai mokymai, skirti vien ginkluotųjų pajėgų koviniams gebėjimams stiprinti, pasikartojančios karinių subjektų išlaidos, ginklų arba šaudmenų pirkimas, nors galėtų būti teigiama, kad taip pasiūlymu siekiama prisidėti prie civilių gyventojų saugumo ir saugos trečiosiose šalyse.² Ši galimybė yra dar labiau apribota nustatant Komisijai prievolę parengti tinkamas priemonių rizikos vertinimo, stebėjimo ir vertinimo procedūras (tos pačios nuostatos 6 dalis). Stebėsenos ir vertinimo tvarka nustatyta Reglamento (ES) Nr. 236/2014, kuris taikomas visoms ES išorės finansavimo priemonėms, įskaitant IcSP, 12 ir 13 straipsniuose.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta pirmiau, būtų galima teigti, kad siūlomu reglamentu siekiama prisidėti prie darnaus vystymosi ir stabilios, taikios ir įtraukios visuomenės kūrimo, užtikrinant gerą valdymą viešojo administravimo srityje, įskaitant gynybos ministerijas ir ginkluotąsias pajėgas, kurios yra integrali vyriausybės vykdomosios valdžios dalis, tačiau tai daroma tik vykdant civilinę priežiūrą ir tik išskirtinėmis aplinkybėmis, kai darnus vystymasis negali būti užtikrinamas pasitelkiant vien nekarinius subjektus.

VII. Išvada ir rekomendacija

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta pirmiau, nors Komisijos pasiūlyme numatomos prievolės, kuriomis siekiama kurti ir stiprinti teisinę valstybę ir skatinti gerą valdymą stiprinant civilinę karinių subjektų kontrolę ir priežiūrą trečiosiose šalyse – taip pasiūlymą susiejant su BUSP ir BSGP, pagrindiniai ir svarbiausi jame numatyti tikslai yra vystymosi ir ekonominio, finansinio ir techninio bendradarbiavimo politikos rėmimas, kuris padės sukurti darniam vystymuisi būtinas taikias ir įtraukias visuomenes. Kadangi šie pirminiai tikslai yra neatsiejami, nė vienas iš jų nėra antraeilis ir netiesioginis kito atžvilgiu,³ SESV 209 straipsnio 1 dalis kartu su SESV 212 straipsnio 2 dalimi turėtų būti pagrįstas ir tinkamas teisinis pasiūlymo pagrindas.

Per savo 2017 m. liepos 13 d. posėdį Teisės reikalų komitetas (10 narių balsavo už, 7 – prieš ir 6 nariai susilaikė⁴), atitinkamai nusprendė rekomenduoti jums laikyti, kad 2014 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 230/2014, kuriuo nustatoma priemonė, kuria prisidedama prie stabilumo ir taikos, tinkamas teisinis pagrindas yra SESV 209 straipsnio 1 dalis ir SESV 212 straipsnio 2 dalis.

¹ 2016 m. birželio 14 d. sprendimas, *Parlamentas prieš Tarybą*, C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435, 42–43 dalys.

² Analogiškus Parlamento teisės tarnybos argumentus, susijusius su IcSP pirmtake stabilumo priemone (IFS), galite rasti čia: SJ-0746/04, p. 7.

³ Žr. bylą C-411/06 *Komisija prieš Parlamentą ir Tarybą*, [2009 m.], Rink. p. I-7585.

⁴ Per galutinį balsavimą dalyvavo: Pavel Svoboda (pirmininkas), Jean-Marie Cavada (pirmininko pavaduotojas, pranešėjas), Mady Delvaux (pirmininko pavaduotoja), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (pirmininko pavaduotoja), Axel Voss (pirmininko pavaduotojas), 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.

Pagarbiai

Pavel Svoboda