

Az európai támogatások feltételeessége: kemény a tagállamokkal szemben, megengedő a harmadik országokkal?

Absztrakt

Az elmúlt években az Európai Unió politikai napirendjének egyik legmeghatározóbb vitája a jogállamiság és az ahhoz kapcsolódó feltételeesség körül alakult ki. Az EU 2020 december 16-án elfogadta az Európai Parlament és a Tanács rendeletét az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről¹, melynek jogi alkalmazhatóságát az Európai Unió Bírósága is megerősítette 2022. február 16-án. Tette mindezt azután, hogy Magyarország és Lengyelország fellépett a rendelet alkalmazhatóságának jogossága ellen, még 2021-ben.

Az EU a világ legnagyobb fejlesztési donorközössége. A jelenleg is hatályos jogi keretrendszer értelmében a fejlesztési támogatásként adott összegek szintén gazdasági és politikai feltételekhez vannak kötve, beleértve a jogállamiságot. A kérdés ugyanakkor az, hogy ezek a feltételek ugyanúgy érvényesülnek akkor, amikor az EU harmadik országoknak ad támogatást, mint amikor saját tagállamainak? A következő fejezetek megvizsgálják az EU egyes rendeleteit, részletesen kitérve két harmadik ország (nevezetesen a Fülöp-szigetek és Pakisztán) számára adott támogatások tekintetében, és következtetéseket levonni azzal kapcsolatban, hogy az EU (és még szűkebben az Európai Bizottság), hogyan alkalmazza a feltételeességi kritériumokat harmadik országok esetében.

1. Az Európai Unió fejlesztési támogatásokról szóló keretrendszere

Az Európai Unió elsősorban négy eszközön keresztül juttat fejlesztési forrásokat, melyek a következők²: Fejlesztési Együttműködési Eszköz (Development Cooperation Instrument – DCI); Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (Pre-accession Instrument), Európai Szomszédsági Eszköz (European Neighbourhood Instrument), valamint Európai Fejlesztési Alap (European Development Fund -EFD)³. Ezek jogi alapja meghatározza, hogy az EU hogyan és milyen módon támogathatja a harmadik országokat, beleértve az egyes feltételeket egyaránt. Jelen fejezet elemzi, az egyes rendeletekben előírt feltételrendszereket, legyenek azok általánosságban értelmezhető, vagy kétoldalú megállapodások.

1.2.A rendeletekkel és megállapodásokkal kapcsolatos általános megállapítások

Az Európai Parlament és a Tanács 2018/1046 rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról dokumentum (2018) 236. cikkelye meghatározza, a Bizottság mely feltételek teljesülése mellett nyújthat költségvetés-támogatást harmadik országok számára⁴. A rendelkezés széleskörben kifejti a feltételeességet. A cikk első és második pontja a gazdasági szempontból állít fel

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=EN> (Hozzáférés dátuma: 2022. április 25.)

² <https://ecdpm.org/talking-points/eu-financial-framework-2014-2020-development-cooperation/> (hozzáférés dátuma: 2022. április 25.)

³ A következő hét évre (2021-2027) egy új eszköz, az úgynevezett Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz – Globális Európa (NDICI – Globális Európa) lépett hatályba, amely több korábbi uniós külső finanszírozási eszközt egyesít. (https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-ndici-global-europe_hu) Hozzáférés dátuma: 2022. április 28.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1046&from=EN> (Hozzáférés dátuma: 2022. április 28.)

feltételeességi kritériumokat, mint például a harmadik ország államháztartási gazdálkodásának kellő átláthatóságáról; megbízhatóságáról és hatékonyságáról; a hiteles és releváns ágazati vagy nemzeti szakpolitika bevezetéséről; a stabilitást előtérbe helyező makrogazdasági politikáról; vagy éppen a megfelelő és időben történő hozzáférés bevezetéséről⁵. Ugyanakkor a 236. cikk (4)(b) pontja hangsúlyozza a Bizottság azon jogát, „*hogy felfüggeszse a finanszírozási megállapodást, amennyiben a harmadik ország megszegi valamely, az emberi jogok, a demokratikus elvek vagy a jogállamiság tiszteletben tartásával kapcsolatos kötelezettségét, továbbá a korrupció súlyos eseteiben; [...]*”⁶.

Az Európai Parlament és a Tanács 233/2014/EU Rendelete a 2014-2020-as időszakra szóló fejlesztési együttműködési finanszírozási eszköz létrehozásáról dokumentum szintén kitér a jogállamiság kritériumára. A 3. Cikk (1) bekezdésében feltüntetett elv a következőt tartalmazza: „*Az Unió a partnerországokkal és -régiókkal folytatott párbeszéd és együttműködés révén törekszik az Unió alapjául szolgáló elvek, vagyis a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának előmozdítására, fejlesztésére és megszilárdítására*”⁷. Emellett a 12. Cikk hangsúlyozza, hogy „*[...] amennyiben azt sürgősségi szempontok kellőképpen indokolják, például válsághelyzetben vagy a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok vagy az alapvető szabadságok közvetlen veszélyeztetettsége esetén a Bizottság a 236/2014/EU rendelet 16. cikk (4) bekezdésében említett eljárással összhangban azonnal alkalmazható végrehajtási jogi aktusokat fogadhat el az e rendelet 11. cikkében említett stratégiai dokumentumok és többéves indikatív programok módosítása érdekében [...]*”⁸. A rendelet utolsó része az Európai Parlament egy nyilatkozatát tartalmazza, melyben pontosítják, melyek azok a kritériumok, amikor a harmadik országok számára becsatornázott források felfüggeszthetők⁹.

A harmadik országokkal kötött kétoldalú megállapodások, mint a többéves indikatív programok, a partnerségi együttműködési megállapodás, vagy stratégiai együttműködési tervek szintén említik a jogállamiság és a jó kormányzás kérdéskörét. Stefano Manservigi, aki korábban a Bizottság nemzetközi

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 233/2014/EU RENDELETE (2014. március 11.) a 2014-2020-as időszakra szóló fejlesztési együttműködési finanszírozási eszköz létrehozásáról. 12 (2) cikk. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0233&from=EN>) (Hozzáférés dátuma: 2022. április 28.)

⁸ 12 (2) cikk (Ibid.)

⁹ „Az Európai Parlament megjegyzi, hogy a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó, a fejlesztési együttműködés finanszírozási eszközének létrehozásáról szóló, 2014. március 11-i 233/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, az Európai Szomszédági Támogatási Eszköz létrehozásáról szóló, 2014. március 11-i 232/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, a harmadik országokkal folytatott együttműködésre irányuló Partnerségi Eszköz létrehozásáról szóló, 2014. március 11-i 234/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA II) létrehozásáról szóló, 2014. március 11-i 231/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet semmilyen kifejezett hivatkozást nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a támogatás felfüggeszthető lenne abban az esetben, ha a kedvezményezett ország nem tesz eleget a vonatkozó eszközben szereplő alapelveknek, és nevezetesen a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartása elvének.

Az Európai Parlament megítélése szerint az ezen eszközök keretében nyújtott támogatások felfüggesztése módosítaná a rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott átfogó finanszírozási rendszert. Az Európai Parlament mint társjogalkotó és a költségvetési hatóság egyik ága, ezért jogosult arra, hogy amennyiben ilyen döntés meghozatala szükséges, e tekintetben maradéktalanul gyakorolja előjogait.” (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0233&from=EN>) (Hozzáférés dátuma: 2022. április 29.)

együttműködésért és fejlesztésért felelős főigazgatója volt, ugyanakkor kiemelte: „*nincs egyoldalú feltételrendszer a fejlesztési támogatásunk végrehajtásához kapcsolódóan*”¹⁰.

Mindezek értelmében tehát a feltételeesség kérdésköre nem ismeretlen az EU fejlesztéspolitikájának területén, épp ellenkezőleg, azok teljes jogú részét képezik. Mit mutat a gyakorlat, hogyan alkalmazzák ezt a feltételrendszert harmadik országok esetében? Eltér-e ez attól, mint ahogy a feltételeességi mechanizmust alkalmazza a közösség tagállamai esetében?

1.3.A jogállamiság mérése

A jogállamiság fogalmának meghatározása némiképp sokoldalú, függ ugyanis attól, hogy az egyes szervezetek mi alapján és milyen tényezők alapján dolgoznak a jogállamiság kérdéskörével. Jelen tanulmány két szervezet, nevezetesen a World Justice Project (WJP)¹¹, valamint a The Global Economy¹² rangsorát és jogállamisági indexét használta.

Az alábbi ábra a DG DEVCO¹³ (Fejlesztési és Együttműködési - EuropeAid Főigazgatóság) 2019. évi első tíz kedvezményezettjét mutatja, valamint a kedvezményezettek jogállamisági indexét ugyanebben az évben. Az ábra azt mutatja, miszerint minél alacsonyabb a jogállamisági index (lásd a vonalat), annál magasabb a kötelezettségvállalások mértéke (lásd az oszlopokat). Ezek alapján úgy tűnhet, hogy az uniós kiadások és a jogállamiság nem függenek össze, és még kevésbé függenek egymástól. Emellett az adatok azt is sugallják, hogy az EU által adott pénzeszegek nem kizárólag a harmadik országok jogállamisági helyzetével kapcsolhatók össze.

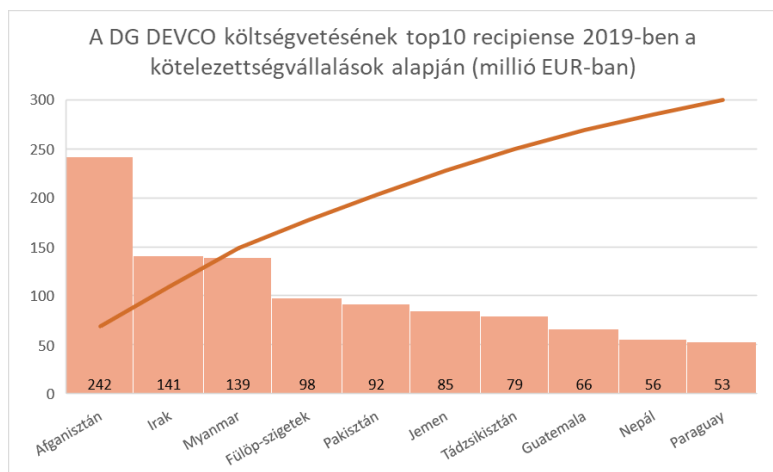
A következő két fejezet két esettanulmányban mutatja be két harmadik országot, nevezetesen a Fülöp-szigeteket, és Pakisztán példáját. Mind a kettő ország megtalálható volt a DG DEVCO top10 recipiens listáján 2019-ben, a World Justice Project (WJP) jogállamisági index listáján pedig mindkét ország nagyon alacsony pontszámot ért el.

¹⁰ <https://www.devex.com/news/after-a-tumultuous-year-eu-aid-to-continue-in-the-philippines-92247> (Hozzáférés dátuma: 2022. április 29.)

¹¹ A World Justice Project egy független és multidiszciplináris szervezet, amelynek székhelye Washingtonban található. A William H. Neukom által 2006-ban alapított szervezet 2009-ben vált független nonprofit szervezetté. A WJP jogállamisági indexének pontszámai és rangsorai nyolc tényező köré szerveződnek: a kormányzati hatáskörök korlátozása, a korrupció hiánya, a nyílt kormányzás, az alapvető jogok, a rend és biztonság, a jogszabályok végrehajtása, a polgári igazságszolgáltatás és a büntető igazságszolgáltatás. (<https://worldjusticeproject.org/about-us>) Hozzáférés dátuma: 2022. április 29.

¹² A The Global Economy 200 ország üzleti és gazdasági adataival dolgozik, és 1996-tól kezdve gyűjti az országok kormányzati és üzleti környezetére vonatkozó adatokat, amelyeken belül külön vizsgálja a jogállamiságot, a kormányzat hatékonyságát, a korrupció ellenőrzését, az elszámoltathatóságot, a politikai és gazdasági környezetet, valamint a politikai és gazdasági környezetet. (https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_ruleoflaw/) Hozzáférés dátuma: 2022. április 30.

¹³ A Főigazgatóságot 2021-ben Nemzetközi Partnerségek Főigazgatósággá (INTPA) nevezték át. (<https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vimij87bjxnr>) Hozzáférés dátuma: 2022. április 28.



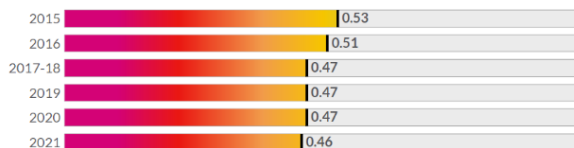
1. ábra A DG DEVCO 2019-es költségvetésének TOP tíz kedvezményezettje a jogállamisági indexhez kapcsolódóan. Források: 2020-as éves jelentés az Európai Unió külső fellépések finanszírozására szolgáló eszközeinek végrehajtásáról 2019-ben; és a WJP jogállamisági Indexe

2. Esettanulmány – Fülöp-szigetek

A legutóbbi WJP jogállamiság index (2021)¹⁴ szerint a Fülöp-szigetek a 102. helyet érte el a 139 országot felsorakoztató listában. 2015-ben az ország az 51. helyet szerezte meg a 102-ből. 2015 és 2021 között az ázsiai ország WJP jogállamisági indexe enyhén csökkent, ahogy az alábbi ábra is mutatja:

Philippines Overall Rule of Law Score Over Time, 2015 - 2021

Philippines scores for overall rule of law from 2015 to 2021. (Use the left menu to explore other scores.)



2. ábra A Fülöp-szigetek jogállamisági indexei a 2015-2021-es időszakra. Forrás: WJP jogállamisági index 2021

A Global Economy besorolása szerint 2015-ben a Fülöp-szigetek a 106. helyen szerepelt a 192 országot számláló listán -0,34 ponttal. 2020-ban a 129. helyet érte el a 192-ből, -0,55 ponttal¹⁵.



3. ábra A Fülöp-szigetek helye a jogállamisági rangsorban 2020-ban. Forrás: The Global Economy.

¹⁴ <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global> (Hozzáférés dátuma: 2022. április 29.)

¹⁵ A pontrendszer a következő: -2,5 a leggyengébb, 2,5 a legerősebb. (https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_ruleoflaw/) Hozzáférés dátuma: 2022. május 3.

Az Európai Unió és a Fülöp-szigetek kapcsolata az elmúlt években igen hullámzó képet mutatott. Mostanáig a két fél aláírt egy migrációval kapcsolatos egyezményt, 2015 óta szabadkereskedelmi megállapodások vannak életben a felek között, emellett pedig a fejlesztési támogatásokat illetően is történtek megegyezések, ám ezen a területen nem teljesen zökkenőmentes az együttműködés. 2017-ben a Fülöp-szigetek kormányának szándékában állt felfüggeszteni az együttműködést, mivel az sérti az ország szuverenitását¹⁶. 2018-ban végül a két fél úgynevezett Partnerségi és Együttműködési Megállapodást (Partnership and Cooperation Agreement – PCA) írt alá, amely számos esetben emeli ki a jogállamiság elvét. Mind az EU, mind a Fülöp-szigetek kiemelte elkötelezettségét a jogállamiság mellett, valamint hangsúlyozta annak fontosságát a „kábitószert elleni harc”, és az igazságügyi és biztonsági együttműködés tekintetében. E nyilatkozaton kívül azonban a PCA nem említette kifejezetten a jogállamiságot, és ennek okát a már korábban idézett Stefano Manservisi következő kijelentése magyarázhatja: „*most, hogy van partnerségi és együttműködési megállapodásunk, nem szokás mindent folyamatosan megemlíteni*”¹⁷. Ez azt jelentené, hogy nincs szükség a feltételrendszer pontosítására? Milyen okból lehet elegendő annyi, hogy a felek újból és újból megerősítik az elvhez való ragaszkodásukat?

Az alábbi táblázat összefoglalja, hogy az EU és a Fülöp-szigetek között létrejött többéves indikatív program milyen kötelezettségeket fogalmazott meg. Fontos kiemelni, hogy az ázsiai ország számára jutott pénzügyi támogatása egészében csökkent, így a "jogállamiság, békés és igazságos társadalom, jó kormányzás" kiemelt területre fordítandó összeg is. A százalékos arányokat vizsgálva azonban úgy tűnik, hogy a pénzeszközök aránya stabil maradt, ugyanakkor a jogállamiság helyzete nem javult, ami a jogállamisági feltételrendszer hiányát feltételezi.

Fülöp-szigetek		
Többéves indikatív programok első négy éve – javasolt kifizetések		
	2014-2017-es időszakra	2021-2024-es időszakra ¹⁸
Összes	243-263 millió EUR ¹⁹	147 millió EUR
Jogállamiság, békés és igazságos társadalom, jó kormányzás	85-95 millió EUR	51,5 millió EUR
Százalékos arány (%)	36 %	35 %

1. táblázat A jogállamiság prioritási területre szánt pénzügyi összeg a két többéves indikatív programban. Forrás: Európai Unió²⁰

Annak ellenére tehát, hogy a Fülöp-szigetek rosszul teljesít, és nem javít jogállamisági helyzetén, és több politikai vitája is van az EU-val; annak ellenére, hogy a jogállamisági feltételrendszer egyértelműen

¹⁶ <https://www.reuters.com/article/us-philippines-eu-aid-idUSKCN18D273> (Hozzáférés dátuma: 2022. április 30.)

¹⁷ <https://www.devex.com/news/after-a-tumultuous-year-eu-aid-to-continue-in-the-philippines-92247> (Hozzáférés dátuma: 2022. április 29.)

¹⁸ “*Although the duration of this MIP is seven years, the indicative allocations for the Philippines and for each of the priority areas and support measures laid down in the table below are provided for the 2021-2024 period only. The indicative allocations for 2025-2027, as well as the possible modification of other substantial elements of this MIP, will be subject to a decision by the EU. This decision should be preceded by a review of the implementation of this MIP, which should include a dialogue with the authorities and other stakeholders of the Philippines. Without prejudice to the mid-term review, an ad-hoc review is foreseen in year 2022 for synchronisation with the electoral country cycle.*” (MIP 2021-2027. Philippines p. 16.)

¹⁹ A 2014-2020-as időszakra vonatkozó teljes összeg: 325 millió EUR. A jogállamiság prioritási területre szánt teljes összeg 95 millió EUR. (MIP 2014-2020. p. 24.)

²⁰ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/mip20142020-programming-philippines-20140825_en.pdf (Hozzáférés dátuma: 2022. május 11.)

meghatározott és elismert, az országnak nem kellett szembenéznie az uniós finanszírozás nagymértékű csökkentésével, még a jogállam kategóriájában sem.

3. Esettanulmány – Pakisztáni Iszlám Köztársaság

A Pakisztáni Iszlám Köztársaság (Pakisztán) alkotmányát 2018-ban módosították, a 25. módosítási törvénynek megfelelően²¹. Az alkotmány egy fejezetében kifejezetten az alapjogok részletezésével foglalkozik (tiszteséges eljáráshoz való jog, rabszolgaság és kényszermunka tilalma, mozgásszabadság)²². A Global Economy jogállamisági indexe alapján Pakisztán alacsony pontszámot ért el a politikai jogok és a polgári szabadságjogok tekintetében²³. A Nemzetközi Újságíró Szövetség (International Federation of Journalists – IFJ) szerint Pakisztán az ötödik legveszélyesebb ország az újságírók számára a világban²⁴. Emellett a vallási kisebbségek sorsának kérdése szintén kényes kérdés az országban, amit a 2021 decemberében egy hindu templom elleni támadás²⁵, valamint Asia Bibi keresztény nő esete is bizonyít, akit istenkáromlás miatt halálbüntetésre ítélték²⁶. A korrupciót illetően Pakisztán rosszul teljesít, a 192 ország közül a 147. helyen áll²⁷.

A WJP index alapján az ország a 130. helyet érte el a 139-ből 2021-ben 2015-ben Pakisztán 0,38 ponttal a 98. helyen állt a 102 országot számláló listában²⁸. A Global Economy rangsorát illetően a következők állíthatók: 2015-ben Pakisztán a 192 ország listáján a 145. helyet foglalta el -0,77 ponttal, míg 20250-ban -0,69 ponttal a 141. helyet szerezte meg a 192-ből²⁹.

137. Gabon	-0.67
138. Mexico	-0.67
139. Ukraine	-0.67
140. Azerbaijan	-0.69
141. Pakistan	-0.69
142. S.T.&Principe	-0.69
143. Papua N.G.	-0.72
144. Benin	-0.73
145. Belize	-0.76
146. El Salvador	-0.76

4. ábra Pakisztán helye a jogállamisági rangsorban 2020-ban. Forrás: The Global Economy.

A következő bekezdés az EU és a Pakisztán közötti fejlesztési együttműködésről szóló különböző megállapodásokkal foglalkozik. Az első a partnerség és a fejlesztési együttműködés jogi kerete, az úgynevezett együttműködési megállapodás az Európai Unió és a Pakisztáni Iszlám Köztársaság között, amely 2004-ben lépett hatályba³⁰. A megállapodás a két fél közötti együttműködés különböző típusait

²¹ <https://www.pakistani.org/pakistan/constitution/> (Hozzáférés dátuma: 2022. május 10.)

²² <https://www.pakistani.org/pakistan/constitution/part2.ch1.html> (Hozzáférés dátuma: 2022. május 10.)

²³ https://www.theglobaleconomy.com/rankings/political_rights/ (Hozzáférés dátuma: 2022. május 15.)

²⁴ <https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/health-and-safety/article/ifj-annual-killed-list-mexico-remains-deadliest-country-in-the-world.html> (Hozzáférés dátuma: 2022. május 3.)

²⁵ <https://tribune.com.pk/story/2355663/why-religious-minorities-in-pakistan-live-under-fear> (Hozzáférés dátuma: 2022. május 13.)

²⁶ <https://www.theguardian.com/world/2019/may/08/asia-bibi-arrives-in-canada-after-leaving-pakistan> (Hozzáférés dátuma: 2022. május 13.)

²⁷ https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_corruption/ (Hozzáférés dátuma: 2022. május 15.)

²⁸ <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global> (Hozzáférés dátuma: 2022. április 29.)

²⁹ A pontrendszer a következő: -2,5 a leggyengébb, 2,5 a legerősebb. (https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_ruleoflaw/) Hozzáférés dátuma: 2022. május 3.

³⁰ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:22004A1223\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:22004A1223(03)&from=EN) (Hozzáférés dátuma: 2022. május 3.)

írja elő. Partnerségük a párbeszédre, és a kölcsönösen elfogadott prioritásokra épül. A megállapodás nem említi a jogállamiság és a feltételeesség kérdését. A második keret inkább *politikai* jellegű: ez az EU-Pakisztán ötéves kötelezettségvállalási terv (2012-2017), amely a 2004-es együttműködési megállapodásra épült³¹. 2019-ben új stratégiai kötelezettségvállalási tervet írtak alá, amely megerősítette az együttműködést a korábbi tervben meghatározott területeken, így többek között a biztonság, a jogállamiság és a jó kormányzás területén³². A feltételeességről nem tesznek kifejezett említést, azonban egyértelműen kimondja, hogy *"mindkét fél célja az együttműködés megerősítése azáltal, hogy [...] a külső fellépések pénzügyi eszközei keretében fejlesztési együttműködést folytat az emberi jogok, a jogállamiság és a jó kormányzás területén"*³³. Ez a nyilatkozat kiemeli, hogy az EU pénzügyi támogatást nyújt különösen a jogállamiság helyzetének javítására³⁴.

Pakisztán 2021-2027 közötti időszakra vonatkozó többéves indikatív programja több kiemelt támogatási területet tartalmaz. A többéves indikatív program meghatározza a Pakisztán előtt álló legfontosabb kihívásokat, beleértve az intézményi, makrogazdasági és biztonsági kihívásokat, valamint a regionális stabilitással, politikai kérdésekkel és természeti katasztrófákkal kapcsolatos problémákat. A dokumentum kiemeli az EU elkötelezettségét a pakisztáni kormány kapacitásépítésének javítása, valamint a jogállamiság tartományi és területi szintű megerősítése mellett egyaránt³⁵. A többéves indikatív program konkrét célkitűzéseket határoz meg, és eredményeket vár a jogállamisággal kapcsolatban³⁶. Az alábbi táblázat a 2014-2017-es és a 2021-2024-es időszakokra vonatkozó pénzeszközök (kötelezettségvállalások) elosztását mutatja be³⁷. Az adatok szerint a 2014-2017 közötti időszakban nőtt az összes kötelezettségvállalás összege, és így nőtt a 2021-2024 közötti időszakban a "Kormányzás, beleértve a jogállamiságot és az emberi jogokat" keretében elkülönítendő összeg is. A két időszakot összehasonlítva azt láthatjuk, hogy a jelenlegi időszakban magasabb a jó kormányzás megerősítésére szánt források aránya. E fejezet elején megjegyeztük, hogy a jogállamiság még mindig gyenge Pakisztánban, az Európai Bizottság azonban támogatásainak jelentős százalékát is ennek a helyzetnek a javítására fordítja.

³¹ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu-pakistan_strategic_engagement_plan.pdf (Hozzáférés dátuma: 2022. május 3.)

³² <https://reliefweb.int/report/pakistan/eu-pakistan-strategic-engagement-plan-sep> (Hozzáférés dátuma: 2022. május 3.)

³³ EU-Pakisztán stratégiai kötelezettségvállalási terv (2012-2017) p. 2. xi. cikk. (https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu-pakistan_strategic_engagement_plan.pdf) (Hozzáférés dátuma: 2022. május 3.)

³⁴ Fontos megjegyezni, hogy az EU megszigorította a GSP+-ra vonatkozó szankciókat, de ez nem kapcsolódik a fejlesztési támogatáshoz, amivel jelen tanulmány foglalkozik. (<https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/eu-toughens-stance-on-compliances-with-pakistan-under-gsp-plus/articleshow/91281771.cms>) (Hozzáférés dátuma: 2022. május 4.)

³⁵ https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2019-09/mip20142020-programming-pakistan-20140811_en.pdf (Hozzáférés dátuma: 2022. május 11.) p. 15.

³⁶ Ibid. pp. 30-36.

³⁷ "Although the duration of this MIP is seven years, the indicative allocations for Pakistan and for each of the priority areas and support measures laid down in the table below are provided for the 2021-2024 period only. The indicative allocations for 2025-2027, as well as the possible modification of other substantial elements of this MIP, will be subject to a decision by the EU. This decision should be preceded by a review of the implementation of this MIP, which should include a dialogue with the authorities and other stakeholders in Pakistan." – Ibid. p. 38.

Pakisztán-		
Többéves indikatív programok első négy éve – javasolt kifizetések		
	2014-2017-es időszakra	2021-2024-es időszakra
Összes	474 millió EUR ³⁸	265 millió EUR
Jó kormányzás, emberi jogok, jogállamiság	40 millió EUR	45 millió EUR
Százalékos arány (%)	8,4 %	17%

2. táblázat A jogállamiság prioritási területre szánt pénzüsszeg a két többéves indikatív programban. Forrás: Európai Unió

Pakisztán alkotmánya hangsúlyozza az alapvető jogok fontosságát. Ennek ellenére számos híradás szól az emberi jogok megsértéséről, és a statisztikák azt sugallják, hogy az ország rosszul teljesít a jogállamiság tekintetében. A felsorolt tények ellenére Pakisztán továbbra is az egyik legjelentősebb kedvezményezettje az Európai Uniónak.

4. Összegzés

Míg az Európai Unió költségvetésének védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló új rendelet szigorú eljárást ír elő, amelynek értelmében egy uniós tagállamot végül megfoszthatnak az uniós forrásoktól, ha az uniós költségvetést érintő módon megsérti a jogállamiságot, úgy tűnik, hogy az uniós fejlesztési támogatások jogállamisághoz kötése a harmadik országok esetében sokkal rugalmasabb. Konkrétabban, a fent bemutatott bizonyítékok alapján azt lehet állítani, hogy:

- A két esettanulmány azt mutatta, hogy az EU akkor is nyújt pénzügyi támogatást harmadik országoknak, ha a jogállamiság nem javult jelentősen, vagy visszafejlődött az elmúlt években. A jogállamiság tiszteletben tartásának szintje a Fülöp-szigeteken és Pakisztánban nem függ sem a fejlesztési támogatás összegétől, sem a pénzkidadások kategóriáitól.
- A Fejlesztési Együttműködési Eszköz felhasználásáról szóló rendeletek nem irányozzák elő a harmadik országokba irányuló pénzeszközök felfüggesztését. Ez a mulasztás nyíltan megkérdőjelezi a fejlesztési segélyekhez kapcsolódó feltételrendszer hitelességét. Ismét nyílt ellentétben áll az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló uniós rendelettel, és paradox helyzetet teremt az EU működése tekintetében.
- A harmadik országokkal kötött uniós megállapodások csupán keretet biztosítanak olyan általános fogalmakkal, mint a jó kormányzás vagy a jogállamiság tiszteletben tartása, szigorúan vett feltételrendszer nélkül. A többéves indikatív programok azonban általában konkrétabbak, és konkrét referenciaértékeket és célkitűzéseket tartalmaznak. Ezenkívül a hétéves költségvetési terv második felére szánt pénzüsszegeket az Európai Bizottság félidős felülvizsgálata után határozzák meg. A többéves indikatív programok azonban nem írnak elő egyértelmű keretet, amelyben jogállami feltételekhez kötik az uniós pénzeszközök folyósítását.

³⁸ A 2014-2020-as időszakra vonatkozó teljes összeg: 653 millió EUR. A jó kormányzás, emberi jogok és jogállamiság prioritási terület teljes összege 97 millió EUR. (MIP 2014-2020. p. 29.) (https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2019-09/mip20142020-programming-pakistan-20140811_en.pdf)
Hozzáférés dátuma: 2022. május 11.)

A szerzőről

Pavelka Livia a budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetemen szerzett mesterdiplomát nemzetközi kapcsolatok szakon. Jelenleg a Mathias Corvinus Collegium Európai Tanulmányok Műhelyének szakmai koordinátora és kutatója. Főbb kutatási területe az EU fejlesztéspolitikájára és segélyezési politikájára terjed ki. Szakdolgozatát a francia fejlesztéspolitikai sajátosságairól írta, kitérve az elefántcsontparti kapcsolatokra. Kutatási tevékenysége mellett a Műhely rendezvényeinek szervezésében vállalt aktív szerepet. Folyékonyan beszél franciául és biztos nyelvismerettel rendelkezik angolul.