



EUROOPAN
KOMISSIO

UNIONIN ULKOASIOIDEN
JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN
KORKEA EDUSTAJA

Strasbourg 28.4.2015
JOIN(2015) 17 final

YHTEINEN TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Turvallisuuden ja kehityksen edistäminen valmiuksia kehittämällä – Euroopan unionin kumppanimaille lisää keinoja kriisien ehkäisyyn ja hallintaan

YHTEINEN TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Turvallisuuden ja kehityksen edistäminen valmiuksia kehittämällä – Euroopan unionin kumppanimaille lisää keinoja kriisien ehkäisyyn ja hallintaan

1. Johdanto

Tapahtumat Afrikassa, EU:n naapurialueilla ja laajemminkin viittaavat siihen, että turvallisuustilanne maailmassa on dramaattisesti heikkenemässä. Yli 1,5 miljardia ihmistä elää epävakailta ja konfliktista kärsivillä alueilla eri puolilla maailmaa. Jos nykyinen kehityssuunta jatkuu, tämän määrän ennakoitaan kasvavan 2 miljardiin vuoteen 2030 mennessä. Epävakaat maat eivät ole saavuttaneet vuosituhattavoitteita, ja väkivaltaiset konfliktit ja huono hallinto ovat edelleen keskeisiä kehitystä jarruttavia ongelmia. Epävakautta ja väkivaltaa ovat ruokkineet myös terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden kaltaiset uudet uhat.¹

Euroopan unionin diplomaattisia sekä turvallisuuteen, kehitykseen ja humanitaarisiin toimiin liittyviä välineitä hyödyntävä koordinoitu ulkoinen toiminta on keskeisessä osassa, kun pyritään palauttamaan luottamusta ja varmistamaan, että kumppanimaiden instituutioilla on tarvittavat valmiudet haasteisiin vastaamiseen. EU:n ulkoisen toiminnan välineillä on erilaisia, toisiaan täydentäviä tehtäviä. Turvallisuuden ja kehityksen välinen yhteys on keskeinen periaate EU:n kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin². Se myös täydentää muun muassa sisäisen turvallisuuden politiikkoja ja meriturvallisuusalan toimia. Tämä kokonaisvaltainen lähestymistapa kaipaa kuitenkin vahvistamista, jotta EU:n toiminnassa nykyisellään olevat puutteet saataisiin korjattua. Tilanne voi olla tämä esimerkiksi silloin, jos yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) operaatioiden puitteissa annetun koulutuksen kestävyyttä ja vaikuttavuutta heikentää kumppanimaan puutteellinen perusvarustus.

Tässä yhteydessä on lisäksi tärkeää huomata, että useat EU:n eri toimintalinjaukset ja poliittiset kehykset vaikuttavat sekä turvallisuuden että kehityksen alalla toteutettaviin toimiin. Osa niistä on parhaillaan uudelleentarkastelun kohteena. Tällaisia ovat esimerkiksi Euroopan naapurisuuspolitiikka³, vuoden 2015 jälkeistä aikaa koskeva kehityskehys, ulkopoliitiikan strateginen tarkastelu, merellinen turvallisuusstrategia ja Euroopan turvallisuusohjelma.

Tässä yhteisessä tiedonannossa kartoitetaan puutteita ja ehdotetaan korjaavia toimenpiteitä joulukuussa 2013 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien⁴ ja huhtikuussa 2014 järjestetyn

¹ Maailmanpankki (2011) *World Development Report: Conflict, Security and Development (Maailman kehitysraportti konflikteista, turvallisuudesta ja kehityksestä)*, Washington D.C.

² JOIN(2013) 30 final, yhteinen tiedonanto ”EU:n kokonaisvaltainen lähestymistapa ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin”, 11.12.2013; neuvoston asiakirja 9644/14, neuvoston päätelmät EU:n kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta, 12.5.2014; yhteinen valmisteluasiakirja SWD(2015) 85 final, 10.5.2015.

³ Yhteinen kuulemisasiakirja: Kohti uutta Euroopan naapurisuuspolitiikkaa, JOIN(2015) 6 final, 4.3.2015.

⁴ Asiakirja EUCO 217/13, Eurooppa-neuvoston päätelmät 19. ja 20. joulukuuta 2013, 20.12.2013.

EU:n ja Afrikan unionin (AU) huippukokouksen julkilausuman⁵ perusteella. Vaikka tiedonannossa tarkastellaan varusteiden ja kaluston merkitystä kumppanimaiden turvallisuuteen liittyvien valmiuksien tukemisessa, siinä ei käsitellä tappavien aseiden toimittamista. EU ei aio toimittaa tällaisia aseita.

2. Turvallisuuden ja kehityksen sidos EU:n politiikassa

EU:n perussopimusten mukaan unionin ulkoisen toiminnan tavoitteena on muun muassa ”säilyttää rauha, estää konfliktit ja lujittaa kansainvälistä turvallisuutta [...]” sekä ”edistää kehitysmaiden talouden, yhteiskunnan ja ympäristön kannalta kestävästä kehitystä ensisijaisena tarkoituksenaan poistaa köyhyys”.⁶ Perussopimuksissa edellytetään myös johdonmukaisuutta eri politiikan alojen välillä näihin tavoitteisiin pyrittäessä.⁷

EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan päätavoitteena on köyhyyden vähentäminen ja lopulta sen poistaminen⁸ mutta sen puitteissa käsitellään myös kestävästä kehityksestä, eriarvoisuudesta, sosiaalista epäoikeudenmukaisuutta ja ihmisoikeusloukkauksia. Tämä on olennaisen tärkeää, kun pyritään puuttumaan turvattomuuden ja konfliktien perimmäisiin syihin. Samalla on huolehdittava siitä, että kehitysyhteistyön tavoitteet otetaan huomioon sellaisessa EU:n muussa politiikassa, jolla on todennäköisesti vaikutuksia kehitysmaihin. Vuonna 2011 annetussa komission tiedonannossa ”EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan vaikutuksen lisääminen: muutossuunnitelma”⁹ ja siihen liittyvissä neuvoston päätelmissä vuodelta 2012¹⁰ muistutettiin tämän vuoksi tarpeesta vastata ensi tilassa turvallisuuteen, epävakauteen ja siirtymävaiheisiin liittyviin haasteisiin.

EU on lisäksi vastuussa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) määrittelystä ja toteuttamisesta, mikä käsittää myös yhteisen puolustuspolitiikan asteittaisen määrittämisen. YTPP, joka on erottamaton osa YUTP:tä, turvaa EU:n operatiiviset toimintavalmiudet. EU voi käyttää YTPP:n voimavaroja alueensa ulkopuolella toteutettaviin tehtäviin huolehtiakseen rauhanturvaamisesta, konfliktinestosta ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamisesta Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan periaatteiden mukaisesti¹¹. Tähän liittyvien tehtävien kirjo on laaja¹².

Turvallisuuden ja kehityksen aloilla on selkeästi tarvetta toisiaan vahvistaville toimille. EU on johdonmukaisesti korostanut, että ”turvallisuus on kehityksen ennakoedellytys”¹³, ja että ”ilman kehitystä ja köyhyyden poistamista ei voida saada aikaan kestävästä rauhaa”¹⁴. Vakautta tukevien poliittisten, yhteiskunnallisten ja taloudellisten edellytysten luominen ja edistäminen on olennaisen

⁵ Neuvoston asiakirja 8370/14, liite 1, 2. ja 3. huhtikuuta 2014 järjestetyn neljännen EU–Afrikka-huippukokouksen julkilausuma, 2.4.2014.

⁶ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 21 artiklan 2 kohta.

⁷ SEU 21 artiklan 3 kohta; Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 205 artikla.

⁸ SEUT 208 artikla.

⁹ KOM(2011) 637 lopullinen, ”EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan vaikutuksen lisääminen: muutossuunnitelma”, 13.10.2011.

¹⁰ Neuvoston asiakirja 9369/12, neuvoston päätelmät ”EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan vaikutuksen lisääminen: muutossuunnitelma”, 14.5.2012.

¹¹ SEU 42 artikla.

¹² SEU 43 artikla.

¹³ Neuvoston asiakirja 15895/03, Euroopan turvallisuusstrategia, 8.12.2003.

¹⁴ Neuvoston asiakirja 15097/07, Turvallisuus ja kehitys – neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätelmät, 20.11.2007. Euroopan parlamentin mietintö (A8-0039/2015) Euroopan unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan vuosittaisesta selvityksestä Euroopan parlamentille (2014/2219(INI)), 3.3.2015.

tärkeää jokaisen maan turvallisuuden ja kehityksen kannalta. Tämä turvallisuuden ja kehityksen välinen sidos on keskeinen tekijä EU:n ulkoisen toiminnan vaikuttavuuden maksimoinnissa.

Jotta maa voisi varmistaa turvallisuutensa ja kehityksensä, sillä on oltava tai sen on hankittava riittävät valmiudet kaikilla kriittisillä aloilla, mukaan lukien turvallisuus ja puolustus. Tämä ei ainoastaan lisää kyseisen maan vakautta vaan antaa sille myös mahdollisuuden osallistua rakentavasti rauhan ja vakauden säilyttämiseen ja kriisien ehkäisemiseen alueellaan.

2.1 Valmiuksien kehittämiseen liittyvät nykyiset toimet

Turvallisuuteen liittyvien valmiuksien kehittämistoimet kumppanimaissa ulottuvat nykyisellään monille politiikan aloille. Käytössä on erilaisia välineitä, ja tavoitteena on kehittää tehokkaat, legitiimit ja kestävät institutionaaliset rakenteet, mukaan lukien tehokkaat oikeus- ja turvallisuusjärjestelmät, rajavartiolaitos ja rannikkovartiosto. Valmiuksien kehittämistoimet käsittävät muun muassa kansainvälisten välineiden hyödyntämisen, poliittisen vuoropuhelun, teknisen yhteistyön (mukaan lukien yhteiset tutkimus- ja innovointitoimet), koulutuksen (tietämyksen siirto¹⁵ ja osaamisen kehittäminen¹⁶) sekä välttämättömien varusteiden ja materiaalin toimittamisen. Turvallisuusalan koulutuksella pyritään parantamaan kumppanimaan valmiuksia varmistaa vakaus ja kansalaisten suojelu. Kyse voi olla työuraa edeltävästä koulutuksesta, mutta koulutus voidaan myös sisällyttää operatiivisiin vaiheisiin ohjauksen tai henkilöstökoulutuksen ja käyttötuen muodossa. Kumppanimaille toimitettavat varusteet voivat vaihdella tietoliikennelaitteista, pelastautumis- ja kenttävarusteista sekä lääkintä-, kuljetus- ja muista välineistä joukkojen omasuojavarusteisiin.

EU:n tuki turvallisuuden ja kehityksen väliseen sidokseen liittyville toimille on laajentunut asteittain vuosien mittaan ja kattaa monenlaisia EU:n eri politiikkoihin ja välineisiin kuuluvia toimia.

Tähän mennessä toteutetuista 34 YTPP-operaatiosta useiden toimeksiannot ovat sisältäneet kumppanimaiden rauhan ja turvallisuuden alan toimijoiden valmiuksien kehittämisen. Valmiuksien kehittäminen on keskeinen osa esimerkiksi EU:n vuonna 2014 käynnistämien kolmen YTPP-operaation toimeksiantoa. Ukrainassa toteutettavan EU:n neuvontaoperaation (EUAM Ukraina) tarkoituksena on antaa strategista tukea, neuvontaa ja ohjausta siviiliturvallisuusalan uudistamista varten. Keski-Afrikan tasavallassa toteutettavalla EU:n sotilaallisella neuvontaoperaatiolla (EUMAM RCA) tuetaan maan viranomaisia turvallisuusalan uudistuksen valmistelussa. Operaation puitteissa maan armeijaa autetaan kehittämään valmiuksiaan, nostamaan tasoaan, nykyaikaistamaan ja tehostamaan toimintaansa ja parantamaan sen vastuullisuutta. Malissa toteutettavalla EU:n siviilialan YTPP-operaatiolla (EUCAP Sahel Mali) tuetaan maan kansallisten turvallisuusjoukkojen (eli poliisivoimien, santarmilaitoksen ja kansalliskaartin) uudelleenjärjestelyä. Tavoitteena on auttaa Malin viranomaisia varmistamaan perustuslaillinen ja demokraattinen järjestys ja edellytykset kestäväan rauhaan. Operaatiossa yhdistetään koulutustoimet strategiseen neuvontaan.

Viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana EU on kehitysyhteistyönsä puitteissa lisännyt merkittävästi rahoitustaan ja tukeaan kumppanimaiden oikeus- ja turvallisuusaloille. Kehitysyhteistyössä hyödynnetään monipuolisesti erilaisia välineitä kaikkialla maailmassa.

¹⁵ Muun muassa asioissa, jotka koskevat syyttäjälaitosta, keskinäistä oikeusapua, uhrien suojelua ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.

¹⁶ Muun muassa siltä osin kuin on kyse johtamisesta ja hallinnosta.

Rauhaa ja turvallisuutta koskevat toimet rahoitetaan nykyisin EU:n talousarviosta muun muassa vakautta ja rauhaa edistävän välineen¹⁷ ja sen edeltäjän, vakautusvälineen¹⁸, kautta. Vakautta ja rauhaa edistävästä välineestä rahoitetaan osana laajempaa valmiuksien kehittämishanketta esimerkiksi Kamerunin poliisivoimille toimitettavia varusteita, jotka on tarkoitettu käytettäväksi Boko Haramin vastaisissa toimissa (Boko Haram on epävakautta luova tekijä Länsi-Afrikassa ja vaarantaa siten EU:n ja kumppanimaiden kehityksen ja vakauden).

Vakautusvälineestä rahoitetussa kokonaisvaltaisessa hankkeessa on, osana Sahelin alueeseen sovellettavaa laajempaa EU:n toimintamallia, toimitettu perusvarusteita ja tukea (koulutuksen ja ohjauksen muodossa) Nigerin poliisivoimille niiden valmiuksien kehittämiseksi ja itsenäisen toiminnan mahdollistamiseksi. Työ on ollut osa kokonaisvaltaista tukiohjelmia, jonka puitteissa on toteutettu toimia rauhan ja sovinnon, miinanraivauksen ja sosioekonomisen uudelleensopeuttamisen edistämiseksi.

Euroopan kehitysrahastoon¹⁹ (EKR) kuuluvasta Afrikan rauhanrahastosta²⁰ tuetaan Afrikan unionia ja alueellisia talousyhteisöjä kriisien ehkäisyssä ja tarvittaessa niiden hallinnassa. Rahoitus kattaa muun muassa Afrikan rauhanturvaoperaatioiden toimintakustannukset (palkkoja lukuun ottamatta) sekä koulutuksen ja harjoitusten, komento-, valvonta- ja viestintäjärjestelmien ja tiedonhankintamatkojen kustannukset. Vuonna 2003 perustetusta Afrikan rauhanrahastosta on tähän mennessä ohjattu yli 1,2 miljardia euroa rauhanrakentamistoimiin Afrikassa.

Tuore esimerkki rahoitustuesta afrikkalaisjohtoiselle rauhantukioperaatiolle on Somaliassa toteutettava Afrikan unionin operaatio (AMISOM)²¹. AMISOM-operaatiota on tuettu noin 800 miljoonalla eurolla vuodesta 2007. Sillä on keskeinen rooli turvallisuutta koskevien vähimmäisedellytysten varmistamisessa Somalian poliittiselle prosessille ja humanitaaristen toimijoiden työlle humanitaarisen avun toimittamiseksi maahan. Operaation avulla pyritään myös luomaan suotuisat olosuhteet maan jälleenrakennusta, sovinnontekoa ja kestäväää kehitystä varten.

EU antaa rahoitustukea lisäksi Afrikan rauhan ja turvallisuuden rakenteille (APSA). Tarkoituksena on parantaa APSAn valmiuksia ja tehostaa sen toimintaa sekä kehittää yhteistyötä Afrikassa esiintyvien konfliktien ehkäisemiseksi ja tarvittaessa niiden hallitsemiseksi ja ratkaisemiseksi²².

Nämä esimerkit osoittavat, että turvallisuusalan valmiuksien kehittämisessä voidaan keskittyä siviilijoukkoihin ja/tai poliisivoimiin mutta myös armeijaan. Eri maissa saattaa olla erilaisia

¹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 230/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, vakautta ja rauhaa edistävän välineen perustamisesta (EUVL L 77, 15.3.2014).

¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1717/2006, annettu 15 päivänä marraskuuta 2006, vakautusvälineen perustamisesta (EUVL L 327, 24.11.2006).

¹⁹ Yhdennentoista Euroopan kehitysrahaston täytäntöönpanosta 2 päivänä maaliskuuta 2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/322 15 artikla (EUVL L 58, 3.3.2015).

²⁰ Afrikan rauhanrahaston oikeusperustan muodostavat Cotonoun kumppanuussopimuksen 11 artikla ”Rauhaa rakentavat politiikat sekä selkkausten ehkäiseminen ja ratkaiseminen” ja asiaa koskevat neuvoston päätelmät; AKT—EY-ministerineuvoston päätös N:o 3/2003, tehty 11 päivänä joulukuuta 2003, yhdeksänestä Euroopan kehitysrahastosta myönnettävien pitkän aikavälin kehitysmäärärahojen käytöstä Afrikan rauhanrahaston perustamista varten (EUVL L 345, 31.12.2003).

²¹ Rahoitusta on myönnetty myös Afrikan johtamalle kansainväliselle Malin tukioperaatiolle (AFISMA) ja Afrikan johtamalle kansainväliselle Keski-Afrikan tasavallan tukioperaatiolle (MISCA).

²² Tähän kuuluu afrikkalaisten sovittelurakenteiden ja -aloitteiden tukeminen, viisasten paneelin, rauhan ja turvallisuuden neuvoston, mantereenlaajuisen varhaisvaroitusjärjestelmän ja Afrikan valmiusjoukkojen tukeminen sekä Afrikan unionin ja Afrikan alueellisten järjestöjen valmiuksien parantaminen rauhanturvaoperaatioiden rahoitushallinnon, suunnittelun, henkilöresurssien, tietojenvaihdon ja tietojen analysoinnin aloilla.

organisaatorakenteita turvallisuuteen liittyviä toimintoja varten. Esimerkiksi pelastuspalvelu, rajavalvonta ja rannikkovartiosto voivat olla luonteeltaan sotilas- tai siviiliorganisaatioita tai niiden yhdistelmiä.

2.2 Käytännön toteutuksen haasteet: pilottitapaukset

Malissa ja Somaliassa toteutettavat operaatiot on valittu pilottitapauksiksi, joiden perusteella tarkastellaan EU:n tukea asevoimien valmiuksien kehittämiseen ja tähän liittyviä haasteita. Alustavat tulokset viittaavat siihen, että tarvitaan sekä koulutusta ja varusteita että parempaa koordinoitua niin operatiivisella kuin strategiselläkin tasolla²³.

Pilottitapaus Mali

Malissa toteutettavan EU:n koulutusoperaation²⁴ (EUTM Mali) rahoitus tulee jäsenvaltioilta ja Athene-järjestelmästä²⁵. Operaation tavoitteena on kouluttaa Malin sotilaita, jotta heistä voitaisiin muodostaa tehokkaat ja demokraattisesti vastuuvolliset kansalliset asevoimat, joiden avulla maata voitaisiin vakauttaa. Sotilaallisen ja koulutukseen liittyvän neuvonnan painopisteenä ovat operatiivinen koulutus, johtamisjärjestelyt, logistiikkaketjut ja henkilöresurssit. Lisäksi annetaan kansainvälistä humanitääristä oikeutta, siviilien suojelua ja ihmisoikeuksia koskevaa koulutusta. Valmiuksien kehittämiseen tähtäävä toiminta kohdistuu laillisten siviiliviranomaisten valvonnassa toimiviin Malin asevoimiin maan eteläosassa. Koulutuksen jälkeen pataljoonat sijoitetaan maan pohjoisosiin vähintään kuuden kuukauden ajaksi.

Koulutetuilla yksiköillä ei ole kuitenkaan viestintälaitteita, mikä vaikeuttaa joukkojen johtamista ja valvontaa. Sotilailla ei ole miinoilta ja räjähteiltä suojaavia varusteita. Lisäksi tarvitaan ambulansseja, vesitankkeja ja säiliöautoja, jotta voitaisiin varmistaa joukkojen riippumattomuus ja kyky toimia itsenäisesti. Puutetta on myös perustarvikkeista ja -palveluista, mukaan lukien majoitus, ruoka ja lääkintätuki. Tällaisen varustuksen ja tuen saamiseksi tarvitaan apua, jotta koulutetut joukot eivät olisi riippuvaisia paikallisen väestön tuesta.

Joissakin tapauksissa on löydetty tapauskohtaisia ratkaisuja – ajoneuvoja on esimerkiksi saatu muilta Malissa toimivilta avunantajilta – mutta kyse ei ole johdonmukaisesta toiminnasta eikä sitä voida pitää kestäväenä pitkän aikavälin ratkaisuna. Jos tällaista tapauskohtaista rahoitusta ei ole pystytty järjestämään, vajeiden kattamiseksi ei ole löydetty vaihtoehtoisia rahoituslähteitä.

Pilottitapaus Somalia

Somaliassa EU:lla on käytössään erilaisia välineitä. EU on Afrikan rauhanrahaston kautta tärkein rahoittaja Afrikan unionin johdolla toteutettavassa AMISOM-operaatioissa. Lisäksi EU:lla on käynnissä kolme YTPP-operaatiota Somaliassa ja sen naapurialueilla. Niissä keskitytään sotilaskoulutukseen, merirosvouksen torjuntaan ja merivoimien valmiuksien kehittämiseen.

²³ Puuteanalyysia ja riskinhallintapuitteita laaditaan parhaillaan. Ne saattavat johtaa konkreettisiin parannusehdotuksiin voimassa olevan oikeudellisen ja institutionaalisen kehyksen puitteissa.

²⁴ Neuvoston päätös 2013/34/YUTP, annettu 17 päivänä tammikuuta 2013, Malin asevoimien kouluttamiseen osallistumista koskevasta Euroopan unionin sotilasoperaatiosta, EUTM Mali (EUVL L 14, 18.1.2013).

²⁵ SEU-sopimuksen 41 artiklassa vahvistetaan EU:n siviili- ja sotilaskriisinhallintaoperaatioiden rahoitusta koskevat periaatteet. Operaatioita, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla, ei voida rahoittaa unionin talousarviosta. Tällaisten operaatioiden yhteiset kustannukset katetaan tällä hetkellä järjestelmästä, josta säädetään 27 päivänä maaliskuuta 2015 annetussa neuvoston päätöksessä (YUTP) 2015/528 Euroopan unionin sellaisten operaatioiden yhteisten kustannusten rahoituksen hallinnointijärjestelmän perustamisesta, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla (Athene) ja päätöksen 2011/871/YUTP kumoamisesta (EUVL L 84, 28.3.2015). Athene-järjestelmään osallistuvat tällä hetkellä kaikki jäsenvaltiot Tanskaa lukuun ottamatta.

EUTM Somalia – sotilaskoulutukseen keskittyvä YTPP-operaatio Somaliassa – käynnistettiin huhtikuussa 2010. Sen tavoitteena on tukea ja kehittää Somalian turvallisuusalaa vahvistamalla Somalian asevoimia kohdennetun sotilaallisen koulutuksen keinoin.²⁶ Vuonna 2014 EUTM-operaation neuvonta-, ohjaus- ja koulutustoiminta siirrettiin Mogadishuun, jossa koulutusta annetaan AMISOM- operaation ylläpitämällä Jazeeran koulutusleirillä.

Leirin elinolosuhteet ja opetustilat olivat pitkään riittämättömiä. Niiden parantamiseen, muun muassa rakennustöihin, kului huomattavan paljon aikaa, ja tuona aikana leirin perushuoltoa (esim. vesi, elintarvikkeet, sängyt, patjat ja huovat) ei pystytty varmistamaan. Nämä puutteet heikensivät koulutuksen tehokkuutta ja tekivät hallaa EU:n maineelle.

Koska EUTM on sotilaallinen YTPP-operaatio, sen rahoituksesta ja henkilöstöstä vastaavat siihen osallistuvat jäsenvaltiot. Yhteisiin kustannuksiin saadaan rahoitusta Athene-järjestelmästä²⁷. Jazeeran leiriä pidetään AMISOM- operaation koulutusleirinä, jossa Somalian turvallisuusjoukkoja koulutetaan AMISOMin toimeksiannon mukaisesti. Tämä johtuu siitä, että Afrikan rauhanrahastolla on yksinomaan alueellinen ulottuvuus eli tukea ei ole mahdollista myöntää kansallisella tasolla. Jos varat olisi myönnetty suoraan, on oletettavaa, että koulutusleirin olosuhteiden saattaminen asianmukaiselle tasolle olisi saanut enemmän painoarvoa ja edistyminen olisi ollut ripeämpää.

Nämä pilottitapaukset havainnollistavat vain joitakin niistä haasteista, jotka on ratkaistava: rahoituksen puute, erityisesti Afrikan rauhanrahastosta myönnettävän rahoituksen rajoitukset ja ne käytännön vaikeudet, jotka ovat seurausta samassa yhteydessä sovellettavien erilaisten välineiden muodostaman kokonaisuuden hajanaisuudesta.

3. Turvallisuutta ja kehitystä tukevien valmiuksien kehittämistoimien toteutuksen parantaminen

3.1 Kehys

Kun asiaa tarkastellaan primaarilainsäädännön näkökulmasta, on otettava huomioon kaksi peruseräatetta.

Samana toimen rahoitukseen ei voida käyttää sekä YUTP:n alaan kuuluvaa toimenpidettä että SEUT-sopimuksen 209 tai 212 artiklaan perustuvaa välinettä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että mahdollisen uuden välineen puitteissa tapahtuva turvallisuusalan valmiuksien kehittäminen voidaan toteuttaa osana EU:n kehitysyhteistyötä, jos sen tavoite ja sisältö kuuluvat kehityspolitiikan soveltamisalaan.

²⁶ Neuvoston päätös 2010/96/YUTP, annettu 15 päivänä helmikuuta 2010, Somalian turvallisuusjoukkojen kouluttamiseen osallistumista koskevasta Euroopan unionin sotilasoperaatiosta (EUVL L 44, 19.2.2010). Tammikuussa 2013 EUTM- operaation toimeksiantoa jatkettiin kolmannen kerran, maaliskuuhun 2015. Toimeksiantoa myös laajennettiin strategiseen neuvontaan ja ohjaukseen. EUTM- operaation puitteissa on vuodesta 2010 koulutettu noin 4 000 Somalian armeijan henkilöstöön kuuluvaa. Operaation henkilöstövahvuus (kouluttajat ja muu henkilöstö) on tällä hetkellä 125 (henkilöstöä on saatu kymmeneltä jäsenvaltiolta ja Serbialta).

²⁷ Operaation yhteisiin kustannuksiin oli elokuuhun 2011 mennessä osoitettu 4,8 miljoonaa euroa; elokuusta 2011 joulukuuhun 2012 ulottuvalla kaudella talousarvio oli 4,8 miljoonaa euroa; yhteinen rahoitus helmikuun 2013 ja maaliskuun 2015 väliselle ajanjaksolle on yhteensä 11,6 miljoonaa euroa. Kustannusten nousu johtuu lähinnä toiminnan siirtämisestä Mogadishuun, minkä yhteydessä aiheutui muun muassa leirin perustamiseen ja joukkojen omasuojavarusteisiin liittyviä kustannuksia.

Perussopimusten mukaan EU:n talousarviosta ei voida kattaa sellaisista toimista johtuvia menoja, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla (ks. SEU-sopimuksen 41 artiklan 2 kohta). Tämän vuoksi Euroopan kehitysrahasto ja Afrikan rauhanrahasto ovat EU:n talousarvion ulkopuolisina välineinä erityisen tärkeitä nykyisissä pyrkimyksissä ”kaventaa” YTPP-toimien ja erilaisten kehitysyhteistyön välineiden välistä kuilua, jotta turvallisuuden ja kehityksen sidokseen liittyviä asioita voitaisiin käsitellä kokonaisvaltaisesti. Turvallisuusalan valmiuksien kehittämistoimien rahoittaminen SEUT-sopimuksen 209 ja 212 artiklan nojalla ei myöskään ole lähtökohtaisesti pois suljettua, olipa tuensaja sitten siviili- tai sotilasalan toimija, vaan edellyttää tapauskohtaista arviointia.

Primaarilainsäädännön ohella EU:n ulkoiseen toimintaan turvallisuusalan valmiuksien kehittämisen alalla vaikuttavat monivuotinen rahoituskehys (MRK) ja ulkoisen toiminnan rahoitusvälineiden oikeusperustat. Näihin EU:n talousarvioon sisältyviin välineisiin lukeutuvat seuraavat:

- vakautta ja rauhaa edistävä väline²⁸;
- liittymistä valmisteleva tukiväline (IPA)²⁹;
- Euroopan naapuruusväline (ENI)³⁰;
- kehitysyhteistyön rahoitusväline (DCI)³¹; ja
- demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline (EIDHR)³²; sekä
- yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) talousarvio.

Julkisen kehitysavun määritelmä³³ saattaa myös rajoittaa määrärahojen käyttämistä turvallisuusalan valmiuksien kehittämiseen, sillä siihen liittyvät kriteerit yleensä estävät avun käyttämisen sotilasmeneihin. Tämä rajoitus on erityisen merkittävä monivuotisen rahoituskehyn yhteydessä, sillä EU:n olisi kaudella 2014–2020 pyrittävä varmistamaan, että vähintään 90 prosenttia sen kehitysavun kokonaismäärästä³⁴ lasketaan julkiseksi kehitysavuksi. Kehitysyhteistyön rahoitusväline sisältää lisäksi erityisiä julkisen kehitysavun tavoitteita³⁵ ja rajoituksen, joka koskee aseiden tai ampumatarvikkeiden hankintaa tai operaatioita, joilla on sotilaallisia tai puolustukseen liittyviä tarkoituksia³⁶. EKR edellyttää, että ohjelmatyön suunnittelussa otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon julkisen kehitysavun kriteerit³⁷. Lisäksi jäsenvaltiot ilmoittavat pitävänsä rahoitusosuuksiaan EKR:ään julkisen kehitysavun kriteerien mukaisina.

²⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 230/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, vakautta ja rauhaa edistävän välineen perustamisesta (EUVL L 77, 15.3.2014).

²⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 231/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA II) perustamisesta (EUVL L 77, 15.3.2014).

³⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 232/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, Euroopan naapuruusvälineen perustamisesta (EUVL L 77, 15.3.2014).

³¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 233/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta kaudelle 2014–2020 (EUVL L 77, 15.3.2014).

³² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 235/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, demokratian ja ihmisoikeuksien maailmanlaajuisista edistämistä koskevasta rahoitusvälineestä (EUVL L 77, 15.3.2014).

³³ Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehitysapukomitea on avustustoimien koordinoointiin keskittynyt foorumi. Se on vahvistanut kansainvälisesti hyväksytyin määritelmän julkiselle kehitysavulle. Avunantajat voivat sen perusteella erottaa toisistaan julkisena kehitysapuna myönnetyn rahoituksen ja muun julkisen rahoituksen. Parhaillaan käydään keskusteluja siitä, olisiko julkisen kehitysavun määritelmää tarvetta muuttaa.

³⁴ Asiakirja EUCO 37/13, Eurooppa-neuvoston päätelmät 7. ja 8. helmikuuta 2013, 8.2.2013.

³⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 233/2014 2 artiklan 3 ja 4 kohta.

³⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 233/2014 3 artiklan 13 kohta.

³⁷ Neuvoston asetuksen (EU) 2015/322 1 artiklan 3 kohdan mukaan ohjelmasuunnittelu toteutetaan niin, että se täyttää mahdollisimman hyvin julkisen kehitysavun arviointiperusteet ottaen samalla huomioon unionin tavoite

3.2 Nykyisten välineiden parempi hyödyntäminen

Nykyiset EU:n talousarvioon sisältyvät välineet

Turvallisuuteen ja kehitykseen liittyvien haasteiden käsittely sisältyy jo merkittävään osaan niistä ulkoisen avun ohjelmista, jotka rahoitetaan EU:n kehitysyhteistyön ja teknisen yhteistyön välineistä³⁸. Nykyiseen monivuotiseen rahoituskehykseen kuuluu yhdeksän maakohtaista ja kahdeksan alueellista tai temaattista ohjelmaa, joiden tarkoituksena on tukea konfliktien ehkäisemistä ja ratkaisemista sekä rauhaan ja turvallisuuteen liittyvää toimintaa. Lisäksi 45 maassa laaditaan parhaillaan laaja-alaisempia hallintoon ja oikeusvaltioon suuntautuvia ohjelmia, joista voidaan mahdollisesti tukea siirtymistä YTPP-operaatioista muihin välineisiin.

Kuten edellä selostettiin, vakautta ja rauhaa edistävästä välineestä, liittymistä valmistelevasta tukivälineestä, Euroopan naapuruusvälineestä, kehitysyhteistyön rahoitusvälineestä ja demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevasta eurooppalaisesta rahoitusvälineestä turvallisuusalan valmiuksien kehittämiseen myönnettävään rahoitustukeen sovelletaan erilaisia rajoituksia. Tämän seurauksena EU:n talousarvioon ei sisälly tällä hetkellä yhtään välinettä, josta voitaisiin kattavasti rahoittaa kumppanimaiden turvallisuusalan valmiuksien ja erityisesti sotilaallisten valmiuksien kehittämistä.

Tilanne on ollut tämä viimeisten kymmenen vuoden ajan. Kun Euroopan komissio vuonna 2004 ehdotti edellistä vakautusvälinettä³⁹, se ehdotti samalla oikeusperustan laajentamista siten, että siihen sisällytettäisiin rahoitus pitkäaikaiselle valmiuksien kehittämistuelle sotilaallisten rauhanturvaoperaatioiden alalla. Lopullisessa tekstissä ei kuitenkaan viitattu sotilas- tai rauhanturvaoperaatioihin lainsäädäntövallan käyttäjien vastustuksen vuoksi. Myös kansalaisyhteiskunnan edustajat vastustivat oikeusperustan laajentamista.

Nykyiset EU:n talousarvion ulkopuoliset välineet

EU:n talousarvion ulkopuolisiin välineisiin kuuluvasta EKR:stä myönnetään lisää operatiivisia resursseja EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan toteuttamiseksi Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden (AKT) ryhmään kuuluvissa maissa Cotonoun kumppanuussopimuksen⁴⁰ mukaisesti.

Afrikan rauhanrahasto perustettiin vuonna 2003 EKR:n yhteyteen. Se on tähän mennessä laaja-alaisin väline, jota voidaan käyttää turvallisuuden ja kehityksen väliseen sidokseen liittyvien toimien rahoittamiseen, sillä siitä voidaan kattaa myös tuki sotilaalliseen toimintaan.

Afrikan rauhanrahasto on kuitenkin edelleen tilapäinen erikoisväline. Jäsenvaltiot ovat toistuvasti tuoneet esille sen rahoituspohjan kestävyyyteen liittyvät ongelmat ja tarpeen harkita vaihtoehtoisia rahoitusmahdollisuuksia EKR:n sijasta⁴¹. Lisäksi Afrikan rauhanrahaston monivuotisessa

varmistaa kaudella 2014–2020, että vähintään 90 prosenttia sen kehitysavun kokonaismäärästä lasketaan julkiseksi kehitysavuksi

³⁸ Oikeus- ja turvallisuusalan uudistusohjelmien tukemiseen käytettiin vuosina 2001–2009 yli 1 miljardia euroa käytettiin tukea. Vuonna 2013 yli puolet EU:n kahdenvälisestä kehitysavusta ohjattiin hauraisiin ja konflikteista kärsiviin maihin, joista valtaosa sijaitsi Afrikan mantereella.

³⁹ Perustana oli Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 308 artikla, joka on Lissabonin sopimuksen voimaatulon myötä korvattu SEUT-sopimuksen 352 artiklalla.

⁴⁰ Kumppanuussopimus Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän jäsenten sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välillä, allekirjoitettu Cotonoussa 23.6.2000.

⁴¹ Neuvoston asiakirja 10342/11, neuvoston päätelmät Afrikan rauhanrahaston täydentämisestä vuosille 2011–2013, 13.5.2011; neuvoston asiakirja 13935/12, neuvoston päätelmät Afrikan rauhanrahaston täydentämisestä vuosille 2012–2013, 24.9.2012; neuvoston asetus (EU) 2015/322 (15 artiklan mukaan ensimmäisen

toimintaohjelmassa vuosiksi 2014–2016⁴² suljetaan pois mahdollisuus myöntää rahoitusta aseita, ammuksia ja erityisiä puolustustarvikkeita, varaosia, sotilaiden palkkoja ja sotilaiden koulutusta varten. Lisärajoituksiin kuuluu lainsäädäntövaatimus, jonka mukaan yhdennentoista EKR:n varat olisi ”mahdollisuuksien mukaan” raportoitava julkisena kehitysapuna.⁴³ Afrikan rauhanrahaston toiminta-ala on lisäksi alueellisesti ja maantieteellisesti rajattu (Afrikan unioni ja alueelliset talousyhteisöt); sen vuoksi rahastosta ei voida tukea maakohtaisia tai Afrikan ulkopuolisia toimia. EU ja kumppanimaat ja -alueet ovat kuitenkin määritelleet rauhan ja turvallisuuden tai turvallisuusalan uudistuksen ensisijaiseksi kohdealaksi useissa EKR:n alue- ja maaohjelmissa.

Vaikka Afrikan rauhanrahastosta voidaan myöntää rahoitusta turvallisuusalan ja myös sotilaallisten valmiuksien kehittämiseen, rahastoon liittyy tiettyjä muita rajoituksia, jotka saattavat estää sen tehokkaan käytön erilaisissa EU:n kohtaamissa tilanteissa.

Lopuksi voidaan todeta, että EU:n talousarvion ulkopuolista rahoitusta EU:n sotilasoperaatioille saadaan myös jäsenvaltioilta, joko suoraan silloin, kun on kyse YUTP/YTPP-operaatioihin osallistuvista maista, tai Athene-järjestelmän kautta. Athene hallinnoi YTPP:n alaan kuuluviin EU:n sotilasoperaatioihin liittyvien yhteisten kustannusten rahoitusta. Nämä kustannukset muodostuvat muun muassa esikunnan perustamis- ja toimintakustannuksista, infrastruktuuri- ja logistiikkakustannuksista ja operaatioiden tukitoimintojen kustannuksista. Athene-järjestelmästä ei nykyisellään kateta operaation avulla tuettavan kumppanimaan kustannuksia. Neuvosto hyväksyi äskettäin Athene-järjestelmää koskevan neuvoston päätöksen tarkistuksen, jossa muun muassa mahdollistetaan EU:n talousarviovarojen toteutus Athene-järjestelmän puitteissa voimassa olevien sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti⁴⁴.

Koordinointi ja johdonmukaisuus

Edellä kuvatuista rajoituksista huolimatta nykyisen kehityksen puitteissa voitaisiin saavuttaa parempia tuloksia soveltamalla johdonmukaisempaa ja koordinoitumpaa lähestymistapaa.

EU:n tuen turvallisuusalan valmiuksien kehittämiseen on perustuttava EU:n ulkoisen toiminnan periaatteisiin. Näitä ovat i) kumppanimaan omistajuus ja mukautuminen kumppanimaan pitkän aikavälin kehitysstrategioihin; ii) ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattaminen; ja iii) johdonmukaisuus suhteessa EU:n muihin toimiin osana EU:n laajempaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin⁴⁵. Lisäksi on tärkeää laatia tilanneanalyyssejä tarjontalähtöisen valmiuksien kehittämistuen välttämiseksi, kehittää riskinhallintamenetelmiä ja varmistaa kansainvälisen yhteisön laaja tuki sekä koordinointi muiden alueella olevien toimijoiden kanssa.

monivuotisen toimintaohjelman päättyessä unioni ja sen jäsenvaltiot tarkastelevat Afrikan rauhanrahaston tuloksia ja menettelyjä sekä keskustelevat tulevien rahoitusmahdollisuuksien vaihtoehtoista. Tässä yhteydessä ja Afrikan rauhanrahaston saamiseksi terveemmälle pohjalle unioni ja sen jäsenvaltiot käyvät keskustelua, joissa käsitellään sekä kysymystä rauhantukioperaatioiden, mukaan lukien EKR:stä rahoitetut operaatiot, varoista että kestävästä unionin tuesta afrikkalaisjohteisille rauhantukioperaatioille vuoden 2020 jälkeen.)

⁴² Neuvoston asiakirja 8269/14, ”Afrikan rauhanrahaston kolmivuotinen toimintaohjelma 2014–2016”, 28.3.2014.

⁴³ Ks. alaviite 37.

⁴⁴ Ks. alaviite 25.

⁴⁵ Ottaen huomioon ne kahdeksan osa-alueetta, jotka esitetään joulukuussa 2013 annetussa yhteisessä tiedonannossa EU:n kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin: i) yhteisten arviointien laatiminen; ii) yhteisen strategisen vision luominen; iii) ennaltaehkäisyyn panostaminen; iv) EU:n vahvuuksien ja valmiuksien hyödyntäminen; v) pitkäkestoinen sitoutuminen; vi) politiikkojen kytkeminen sisäisiin ja ulkoisiin toimiin; vii) EU:n edustustojen tehokkaampi käyttö; viii) yhteistyö kumppaneiden kanssa.

EU:n sisäistä koordinoitua, mukaan lukien koordinoitua EU:n ja jäsenvaltioiden välillä ja jäsenvaltioiden kesken, voitaisiin parantaa nykyisen institutionaalisen ja oikeudellisen kehyksen puitteissa seuraavilla strategisen ja operatiivisen tason konkreettisilla toimenpiteillä:

i) Tehostetaan tietojenvaihtoa sellaisista meneillään olevista ja suunnitelluista valmiuksien kehittämistä koskevista tukitoimista kriisien ehkäisyyn ja hallinnan aloilla laajasti katsottuna (mukaan lukien tuki oikeus- ja turvallisuusaloille), jotka toteutetaan jäsenvaltioiden kahdenvälisen yhteistyön, EU:n kehitysyhteistyön ja teknisen yhteistyön välineiden ja YTPP:n alaan kuuluvan toiminnan kautta.

ii) Laajennetaan tietojenvaihtoa koskemaan EU:n monenvälisiä kumppaneita (kuten YK:ta, Natoa ja Etyj:tä) sekä muita kolmansia maita ja strategisia kumppaneita, joiden tavoitteet ovat samansuuntaisia kuin EU:lla ja täydentävät niitä.

iii) Hyödynnetään kriiseissä toimimista koskevaan poliittiseen kehykseen perustuvia menettelyjä kehitysyhteistyöhön ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvistä kysymyksistä vastaavien yksiköiden suhteiden tiivistämiseksi. Tämä mahdollistaa kattavamman analyysin tekemisen EU:n toiminnasta tietyssä tilanteessa ennen kuin päätetään uusista YTPP:n alaan kuuluvista tai muista toimista.

iv) Kehitysyhteistyöalan asiantuntemusta olisi hyödynnettävä aiempaa tehokkaammin YTPP-toimien yhteydessä. Vastaavasti kehitysohjelmien yhteydessä voitaisiin hyödyntää YTPP-alan toimijoiden ja jäsenvaltioiden asiantuntemusta. Tämä edellyttää myös johdonmukaisuuden varmistamista, muun muassa siltä osin kuin on kyse eri välineiden hallintokomiteoiden ja YTPP-asioista vastaavien neuvoston työryhmien työstä.

v) Varmistetaan, että EU:n edustustojen ja YTPP-operaatioiden välillä on säännöllisempää ja järjestelmällisempää vuorovaikutusta kumppanimaan tasolla. Otetaan käyttöön yhteinen raportointi asianomaisille hallintoketjuille päätoimipaikoissa. Yhdenmukaistetaan käytäntö lähettää YTPP-operaatioiden yhteyshenkilöitä EU:n edustustoihin ja otetaan tämä huomioon YTPP-operaatioiden henkilöstön valinnassa ja voimavaroja koskevissa tarjouspyynnöissä.

Näiden sitoumusten tukemiseksi ja panemiseksi täytäntöön olisi seuraavia aloitteita kehittävä edelleen Euroopan komission ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan asiaa koskevien ehdotusten pohjalta:

i) YTPP-alan ja kehitysyhteistyöpolitiikan yhteinen EU:n laajuinen strategiakehys turvallisuusalan uudistusta varten. Turvallisuusalan uudistamista koskevan yhteisen poliittisen toimintakehyksen yhteydessä olisi noudatettava olemassa olevia välineitä koskevia lainsäädäntörajoitteita. Tämän kehyksen laadinnassa voitaisiin hyödyntää kokemuksia, joita on saatu Bosnia ja Hertsegovinassa, Kongon demokraattisessa tasavallassa ja Afganistanissa toteutetuista ohjelmista ja operaatioista siltä osin kuin on kyse siirtymisestä YTPP-operaatioista muihin välineisiin.

ii) Yhteinen arviointi-, seuranta- ja tuloskehys turvallisuusalan valmiuksien kehittämiseen ja turvallisuusalan uudistamiseen liittyviä toimia varten riippumatta siitä, minkä toimintapoliittisen kehyksen puitteissa niitä toteutetaan.

iii) Erityinen riskinhallintamenetelmä, jota sovelletaan EU:n tukeen kumppanimaiden tai -järjestöjen turvallisuusjärjestelmille. Perustana voisivat olla esimerkiksi YK:n ihmisoikeuksia koskevat huolellisuusperiaatteet (Human Rights Due Diligence)⁴⁶, jotka on kehitetty ohjaamaan YK:n

⁴⁶ Yhdistyneet kansakunnat, yleiskokous, turvallisuusneuvosto, A/67/775-S/2013/110, 5.3.2013.

toimintaa turvallisuusalan tukemiseksi, sekä EU:n budjettitukitoimia varten kehitetty riskinhallintakehys⁴⁷.

4. Tulevat toimet: uusi sitoumus rauhan ja vakauden edistämiseksi yhdessä kumppaneiden kanssa

EU pyrkii edelleen olemaan keskeinen toimija kansainvälisen rauhan ja vakauden varmistamisessa, konfliktien ehkäisemisessä ja edellytysten luomisessa maailmanlaajuiselle kestäväälle kehitykselle.

Yksi tärkeimmistä välineistä tässä yhteydessä on EU:n tehokas tuki kumppanimaiden ja alueellisten järjestöjen turvallisuusalan valmiuksien kehittämiseen, jotta nämä pystyisivät yhä enenevässä määrin itse ehkäisemään ja hallitsemaan kriisejä.

Tähänastisten kokemusten perusteella nyt tarvitaan tehokkaampia toimia. Odotamme kesäkuussa 2015 kokoontuvalta Eurooppa-neuvostolta laajempaa poliittista sitoutumista ja ohjeita siitä, miten turvallisuuden ja kehityksen väliseen sidokseen liittyviä toimia voitaisiin tehostaa.

Euroopan komissio ja korkea edustaja ovat sitoutuneet toteuttamaan tässä yhteisessä tiedonannossa hahmotellut toimenpiteet nykyisten välineiden koordinoinnin ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi. Jotta nämä toimenpiteet olisivat kaikilta osin tehokkaita, niitä on ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin sovellettavan kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti täydennettävä vastaavilla jäsenvaltioiden strategisen ja operatiivisen tason välineitä koskevilla toimilla, joita toteutetaan EU:n ja jäsenvaltioiden välisenä ja jäsenvaltioiden keskinäisenä yhteistyönä. ”Toiminnan yhtenäisyyttä” tarvitaan, jotta voitaisiin varmistaa EU:n yhteinen valmius toimia oikeaan aikaan ja asianmukaisia mekanismeja ja resursseja hyödyntäen tietyssä kumppanimaan erityistilanteessa tai yhdessä alueellisen järjestön kanssa.

Koska kyse on laaja-alaisesta ongelmasta, nykyisiin rajoituksiin ei pitäisi puuttua pelkästään tapauskohtaisin järjestelyin. Euroopan komissio ja korkea edustaja ehdottavatkin seuraavien kolmen toimenpiteen käytännön toteutettavuuden selvittämistä:

- i) Ehdotus Afrikan rauhanrahaston mukauttamisesta siihen liittyvien rajoitusten purkamiseksi.
- ii) Rauhan, turvallisuuden ja kehityksen yhdistävän järjestelyn perustaminen yhden tai useamman olemassa olevan välineen puitteissa.
- iii) Tarkoitusta varten perustettava erityisväline.

Ehdotuksista olisi tehtävä etukäteen vaikutustenarviointi, jossa olisi arvioitava muun muassa mahdollisia poliittisia ja maineeseen liittyviä seurauksia sekä budjettivaikutuksia ja vaikutuksia perusoikeuksiin. Asian käsittelyssä olisi otettava huomioon, että komissio on poliittisesti sitoutunut ehdottamaan EKR:n tarpeiden sisällyttämistä talousarvioon.

Jäsenvaltioita pyydetään myös harkitsemaan Athene-järjestelmän laajentamista koskemaan kumppanimaissa toteutettavia valmiuksien kehittämistoimia.

On tärkeää, että tämän yhteisen tiedonannon jatkotoimiin osallistuu suuri joukko erilaisia ulko- ja puolustuspolitiikan, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun aloilla toimivia sidosryhmiä.

⁴⁷ Budjettitukea koskevat suuntaviivat, Euroopan komission kehitys- ja yhteistyöpääosasto – EuropeAid, Bryssel, syyskuu 2012.

Euroopan komissio ja korkea edustaja pyytävät Euroopan parlamenttia ja neuvostoa tukemaan tässä yhteisessä tiedonannossa esitettyä lähestymistapaa ja osallistumaan täysipainoisesti toimiin, joiden tarkoituksena on edistää EU:n toiminnan johdonmukaisuutta ja tuloksellisuutta turvallisuuden ja kehityksen tukemiseksi toteutettavan valmiuksien kehittämisen alalla.