



EUROOPAN
KOMISSIO

Strasbourg 5.7.2016
COM(2016) 447 final

2016/0207 (COD)

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

**vakautta ja rauhaa edistävän välineen perustamisesta 11 päivänä maaliskuuta 2014
annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 230/2014
muuttamisesta**

{SWD(2016) 222 final}
{SWD(2016) 225 final}

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

Nämä perustelut koskevat ehdotusta asetukseksi, jolla muutetaan vakautta ja rauhaa edistävän välineen perustamisesta 11 päivänä maaliskuuta 2014 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 230/2014.

Säädösehdotuksen tavoitteena on lisätä uusi artikla asetuksen (EU) N:o 230/2014 II osastoon, jotta unionin poikkeuksellisissa olosuhteissa annettavaa apua voidaan laajentaa käyttäväksi sotilaallisten toimijoiden valmiuksien kehittämiseen kumppanimaissa. Pyrkimyksenä on tällöin edistää kestävä kehitystä ja erityisesti saavuttaa tilanne, jossa yhteiskunnat ovat rauhanomaisia ja osallistavia.

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Turvallisuuden ja kehityksen välinen yhteys on tunnustettu sekä Euroopan tasolla että kansainvälisellä tasolla.¹ Jo vuoden 2005 kehityspolitiikkaa koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa havaittiin tämä yhteys, joka on keskeinen, kun pyritään maksimoimaan EU:n ulkoisen toiminnan vaikuttavuutta. Kun kumppanimaiden turvallisuusjärjestelmiä tuetaan osana laajempaa uudistusprosessia, jossa pyritään tuottamaan tehokasta ja vastuullista turvallisuutta valtiolle ja yksityishenkilöille, tällä toiminnalla edistetään EU:n päämääriä eli osallistavaa ja kestävä kehitystä, valtiorakenteiden kehittämistä ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumista. Inhimilliseen turvallisuuteen sovelletaan lähestymistapaa, joka on ihmiskeskeinen, monialainen ja kokonaisvaltainen ja jossa otetaan huomioon toimintaympäristö ja pyritään ongelmien ennaltaehkäisyyn. Tämä pätee erityisesti silloin, kun on selvää, että ilman turvallisuutta mahdollisuudet päästä niiden ihmisten avuksi, jotka ovat suurimmassa vaarassa jäädä konfliktin jalkoihin, ovat vähäiset eikä humanitaarinen apu tai kehitystyö ole todennäköisesti kovin tuloksellista.

Yhdistyneiden kansakuntien kestävä kehityksen toimintaohjelmassa (Agenda 2030)² ja sen kestävä kehityksen tavoitteessa 16³, joka koskee rauhaa ja oikeudenmukaisuutta, korostetaan, että on tärkeää edistää rauhanomaisia ja osallistavia yhteiskuntia, taata kaikille pääsy oikeuspalveluiden piiriin sekä rakentaa tehokkaita ja vastuullisia instituutioita kaikilla tasoilla. Tavoitteessa 16 korostetaan tarvetta vahvistaa tärkeimpiä kansallisia instituutioita, myös kansainvälisen yhteistyön avulla, valmiuksien kehittämiseksi kaikilla tasoilla. Erityisesti hauraissa ja konfliktien koettelemissa valtioissa se, että investointien kanavoinnissa otetaan huomioon kehitysyhteistyön tuloksellisuuden periaatteet, auttaa puuttumaan konfliktien ja haurauden taustalla oleviin perussyihin. EU tukee hauraiden valtioiden tukemista koskevaa uutta sopimusta ("New Deal for Engagement in Fragile States")⁴, jossa korostetaan turvallisuuden ja kehityksen välistä yhteyttä.

¹ Ks. esimerkiksi Maailmanpankin konflikteja, turvallisuutta ja kehitystä koskeva raportti (World Bank World Development Report: Conflict, Security, and Development, 2011).

² <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

³ Kestävä kehityksen tavoite 16: tuetaan rauhanomaisia ja osallistavia yhteiskuntia kestävä kehityksen edistämiseksi, varmistetaan kaikille yhtäläinen pääsy oikeuspalveluiden piiriin ja kehitetään tehokkaita, vastuullisia ja osallistavia instituutioita kaikilla tasoilla.

⁴ EU kannatti uutta sopimusta, joka oli yksi tärkeimmistä kulmakivistä avun tuloksellisuutta käsitelleessä 4:nnessä korkean tason foorumissa Busanissa marraskuussa 2011 (<http://www.pbsbdialogue.org/en/>).

OECD:n kehitysapukomitea⁵ on tarkistanut raportointiohjeensa, jotka koskevat virallista kehitysapua rauhan ja turvallisuuden alalla, ja näissä ohjeissa on selkiytetty ja edelleen kehitetty kehitysapusääntöjen soveltamisalaa siltä osin kuin säännöt koskevat turvallisuusalaa. Ohjeissa pidetään voimassa useita turvalausekkeita, erityisesti se, että kehitysapu on pääosiltaan siviililuonteista, vaikkakin asevoimille annettua tukea voidaan pitää virallisena kehitysapuna poikkeuksellisissa ja selkeästi rajatuissa olosuhteissa.

Yhteisessä tiedonannossa ”Turvallisuuden ja kehityksen edistäminen valmiuksia kehittämällä” (JOIN(2015) 17 final) analysoitiin, miten voitaisiin parantaa EU:n tukea, jolla autetaan kumppaneita kohentamaan valmiuksiaan ja siten vakauttaen, turvallisuuttaan ja kehitystään. Tiedonannossa todettiin, että vaikka jo nyt tuetaan monia toimintoja, kuten siviilihallinnon ja turvallisuusjärjestelmään kohdistuvan siviilivalvonnan tehokkuutta, EU:n kyvyssä edistää kumppanien turvallisuusalan valmiuksia on puutteita. Yhteisessä tiedonannossa todetaan, että ”EU:n talousarvioon ei sisälly tällä hetkellä yhtään välinettä, josta voitaisiin kokonaisvaltaisesti rahoittaa kumppanimaiden turvallisuusalan valmiuksien ja erityisesti sotilaallisten valmiuksien kehittämistä.”⁶

Se, että kumppaneiden ratkaisevan tärkeitä operatiivisia tarpeita ei voida tyydyttää, estää olennaisten kehitystavoitteiden saavuttamista eli sitä, että lujitettaisiin rauhan ja inhimillisen turvallisuuden edellytyksiä. Kun parannetaan sotilaallisten toimijoiden suorituskykyä ja lujitetaan niiden valvontaa, voidaan edistää rauhaa, inhimillistä turvallisuutta ja vakautta ja siten kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamista erityisesti epävakaisissa tilanteissa ja konfliktista toipuissa maissa. Kyvyttömyys rahoittaa valmiuksien kehittämistä turvallisuusalalla, olipa kyse välineistöstä tai koulutuksesta, heikentää kumppanien kykyä päästä kehitystavoitteisiinsa.

Ehdotuksen tavoitteena on i) parantaa kumppanimaiden valmiuksia ehkäistä ja hallita kriisejä itse; ii) parantaa unionin kehitystoimien tuloksellisuutta tekemällä yhteistyötä kaikkien turvallisuusalan toimijoiden, myös asevoimien kanssa ja kehittämällä EU:n avustuksella valmiuksia, joilla tuetaan turvallisuutta ja kehitystä, mahdollisimman ripeästi sekä joustavasti ja kokonaisvaltaisesti; ja iii) varmistaa, että oikeusvaltioperiaatetta kunnioitetaan, hyvää hallintotapaa noudatetaan ja asevoimien siviilivalvontaa tehostetaan kolmansissa maissa.

• **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Tämä aloite on sen pyrkimyksen mukainen, että kootaan yhteen EU:n välineitä, joilla pyritään vastaamaan merkittäviin haasteisiin. Tätä pyrkimystä selostetaan yhteisessä tiedonannossa ”EU:n kokonaisvaltainen lähestymistapa ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin”⁷ ja myöhemmin annetuissa neuvoston päätelmissä⁸.

Unionin yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä siviili- että sotilasalan tehtävät ja operaatiot (ja varsinkin koulutustehtävät), joita suoritetaan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan yhteydessä, ovat olennainen osa EU:n kokonaisvaltaista lähestymistapaa kriisinhallintaan kolmansissa maissa. Nämä tehtävät ja operaatiot vastaavat koulutuspilaria, jolla kehitetään sekä puolustus- että siviiliturvallisuushenkilöstön valmiuksia turvallisuuden ja kehityksen tukemiseksi.⁹

⁵ OECD:n kehitysapukomitea, helmikuu 2016.

⁶ JOIN(2015) 17, s. 8.

⁷ JOIN(2013) 30 final, 11.12.2013.

⁸ Neuvoston päätelmät 9644/14, 12.5.2014.

⁹ JOIN(2013) 30 final, 11.12.2013.

Resurssit, joilla yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sotilasoperaatiot toteutetaan, ovat peräisin osallistuvilta EU:n jäsenvaltioilta sekä Athene-järjestelmästä¹⁰, jonka avulla hallinnoidaan kyseisten EU:n operaatioiden yhteisten kustannusten rahoitusta. Nämä kustannukset muodostuvat muun muassa esikunnan perustamis- ja toimintakustannuksista, infrastruktuurista, logistiikasta ja operaatiotuesta, mutta niihin ei sisälly kustannuksia, joita koituu tehtävän tai operaation tukemalle kumppanimaalle.

Unionin yleisen talousarvion ulkopuolella Euroopan kehitysrahasto tarjoaa taloudelliset resurssit, joiden avulla toteutetaan EU:n kehitysyhteistyöpolitiikkaa Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän kanssa Cotonoun kumppanuussopimuksen nojalla.¹¹ Afrikan rauhanrahasto¹² perustettiin vuonna 2003 Euroopan kehitysrahaston alaisuuteen, ja se on väline, jossa turvallisuuden ja kehityksen väliseen yhteyteen on kiinnitetty huomiota kaikkein eniten ja josta on tuettu myös sotilaallista toimintaa. Afrikan rauhanrahastoon liittyy kuitenkin joitakin rajoituksia, jotka koskevat erityisesti sen maantieteellistä kattavuutta, sillä se on yksinomaan alueellinen väline. Rajoitukset estävät tämän välineen laajamittaisen käytön kansallisella tasolla.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

• Oikeusperusta

Tämän säädösehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 209 artiklan 1 kohta ja 212 artiklan 2 kohta.

Kun otetaan huomioon kehitysyhteistyön laaja soveltamisala,¹³ sitä, että valmiuksien kehittämistä turvallisuuden alalla (tuki koulutukseen ja välineistöön) rahoitetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 209 ja 212 artiklan nojalla, ei sinänsä suljeta pois pelkästään sillä perusteella, että tuensaaja on sotilaallinen toimija.¹⁴ Kun otetaan huomioon EU:n kehitysyhteistyön tavoite eli myötävaikuttaminen kehitysmaiden kestäväan kehitykseen, asevoimien rahoitustuki on mahdollista poikkeuksellisissa olosuhteissa (ks. myös yksityiskohtaiset selostukset jäljempänä kohdassa 5).

¹⁰ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 41 artiklassa vahvistetaan periaatteet, joiden mukaisesti EU:n kriisinhallintaoperaatiot sekä siviili- että sotilasalalla rahoitetaan. Kyseisten operaatioiden yhteiset kustannukset katetaan tällä hetkellä neuvoston päätöksen nojalla (neuvoston päätös (YUTP) 2015/528, annettu 27 päivänä maaliskuuta 2015, 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).

¹¹ Cotonoussa 23 päivänä kesäkuuta 2000 allekirjoitettu Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välinen kumppanuussopimus, sellaisena kuin se on tarkistettuna Luxemburgissa 25 päivänä kesäkuuta 2005 ja Ouagadougoussa 22 päivänä kesäkuuta 2010.

¹² Cotonoun kumppanuussopimuksen 11 artikla, joka koskee rauhaa rakentavia politiikkoja sekä selkkausten ehkäisemistä ja ratkaisemista, ja neuvoston asiaan liittyvät päätelmät muodostavat Afrikan rauhanrahaston oikeudellisen perustan; AKT—EY-ministerineuvoston päätös N:o 3/2003, tehty 11 päivänä joulukuuta 2003, yhdeksänneistä Euroopan kehitysrahastosta myönnettävien pitkän aikavälin kehitysmäärärahojen käytöstä Afrikan rauhanrahaston perustamista varten (EUVL L 345, 31.12.2003).

¹³ Asia C-377/12, Euroopan komissio v. neuvosto (kumppanuus- ja yhteistyösopimus Filippiinien kanssa), tuomion 37 kohta.

¹⁴ Ks. myös JOIN(2015) 17, s. 7. Ks. edellä mainittu OECD:n kehitysapukomitean raportointiohje rauhan ja turvallisuuden alalla.

- **Toissijaisuus ja suhteellisuus**

Ehdotettu asetus on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa olevan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

EU:n toimet ovat tarpeellisia ja perusteltuja sekä perussopimuksessa määrättyjen tavoitteiden että toissijaisuusperiaatteen kannalta. Kokonaisvaltainen ja joustava EU:n tuki, jota turvallisuusalalle annettaisiin, toisi lisäarvoa siten, että lyhyen ja pitkän aikavälin toimilla saataisiin kaikki kumppanimaan turvallisuusalan toimijat mukaan yhteiseen toimintaan. Tällöin tukea voitaisiin koordinoida paremmin. EU:n tason toimilla voidaan paremmin luoda turvallisuutta ja vakautta ja tehostaa kansainvälistä turvallisuuteen ja kehitykseen tähtäävää työtä.

- **Toimintatavan valinta**

Ehdotettu säädösehdotus on asetus, jolla muutetaan olemassa olevaa säädöstä.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

- **Sidosryhmien kuuleminen**

Julkinen kuuleminen, jonka avulla koottiin yleisön käsityksiä ehdotuksesta, toteutettiin verkossa ajalla 1.4.–27.5.2016. Yhteensä saatiin 78 vastausta, joista suurin osa tuli yksityishenkilöiltä. Joukko jäsenvaltioita (Tšekki, Suomi, Ranska, Saksa, Italia, Luxemburg, Alankomaat, Portugali ja Espanja) esitti näkemyksensä aloitteesta epävirallisessa asiakirjassa 15. huhtikuuta 2016.

Yleisesti ottaen vastauksissa tuettiin laajalti kolmea aloitteen perustana olevaa pääperiaatetta, jotka ovat seuraavat: i) kumppanimaiden tehokas, legitiimi ja vastuullinen turvallisuusala voi edistää rauhaa, inhimillistä turvallisuutta ja kestävä kehitystä; ii) turvallisuuden ja kehityksen välinen yhteys olisi otettava paremmin huomioon EU:n tukistrategioissa, jotta voitaisiin paremmin edistää kestävä kehitystä kumppanimaissa, ja iii) lujempi sotilaallisten toimijoiden valvontajärjestelmä, erityisesti hauraissa maissa ja konfliktista toipuvissa maissa, voisi johtaa vakauteen ja kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamiseen.

- **Vaikutustenarviointi**

Ehdotettuun säädösehdotukseen liitetään vaikutustenarviointi. Vaikutustenarviointiraportissa tarkastellaan erilaisia toimintavaihtoehtoja, joilla asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa, sekä arvioidaan vaihtoehtoja toimien toteuttamiseksi joko unionin yleisessä talousarviossa tai sen ulkopuolella.

Vaikutusten arvioinnissa päädytään toteamaan, että vakautta ja rauhaa edistävän välineen muuttaminen olisi kaikkein asianmukaisin ja tuloksellisin lyhyen aikavälin toimintavaihtoehto hankkeen toteuttamiseksi, kun otetaan huomioon kyseisen välineen tavoitteet, kesto ja maantieteellinen kattavuus sekä joustavuus, joka liittyy välineen täytäntöönpanoon kriisinhallintavälineenä. Vaikutusten arvioinnissa todetaan myös, että jos aloite, jossa turvallisuutta ja kehitystä edistetään valmiuksia kehittämällä, halutaan panna täytäntöön kokonaisvaltaisesti eli siten, että siihen sisällytetään tuki asevoimille puolustustehtäviä varten, tämä vaatisi sitä, että yhdistetään kehitysyhteistyötehtäviin käytettävä, talousarvioon sisältyvä väline toiseen mekanismiin, joka on mahdollisesti talousarvion ulkopuolella.

Perusoikeudet

Säädösehdotuksessa varmistetaan, että uusien säännösten mukaiset tukitoimenpiteet, jotka koskevat valmiuksien kehittämistä turvallisuuden ja kehityksen tueksi, pannaan täytäntöön

kansainvälisen oikeuden, myös kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaisesti. Komissio seuraa näiden tukitoimenpiteiden täytäntöönpanoa sen varmistamiseksi, että ihmisoikeusvelvoitteita noudatetaan.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Säädösehdotuksen toteuttaminen edellyttää 100 000 000 euron määrärahoja vuosina 2017–2020. Aloite rahoitetaan kohdentamalla menoja uudelleen unionin yleisen talousarvion nimikkeessä IV. Lisäresursseja ei otettaisi käyttöön. Täytäntöönpanoon sovelletaan asetusta (EU) N:o 236/2014¹⁵.

5. LISÄTIEDOT

• Toteuttamissuunnitelmat, seuranta, arviointi ja raportointijärjestelyt

Seuranta ja arviointia koskevat yksityiskohtaiset säännöt on vahvistettu asetuksen (EU) N:o 236/2014 12 ja 13 artiklassa, joita sovelletaan kaikkiin EU:n ulkoisen rahoituksen välineisiin, myös vakautta ja rauhaa edistävään välineeseen, joka on katsottu parhaaksi vaihtoehdoksi tässä tapauksessa. Myös raportointia koskevat yksityiskohtaiset säännöt ovat kyseisessä asetuksessa.

• Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset

Tässä jaksossa selostetaan yksityiskohtaisesti tärkeimpiä säännöksiä, jotka sisältyvät ehdotettuun asetukseen vakautta ja rauhaa edistävän välineen perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 230/2014 muuttamisesta.

(1) Kohde ja tavoitteet (I osasto, yleiset säännökset, 1 artikla)

Asetuksen 1 artiklan 2 kohtaan tehtävällä muutoksella turvallisuusalan toimijoille ja myös sotilaallisille toimijoille annettava apu sisällytetään asetuksen soveltamisalaan. Apua voidaan antaa jäljempänä kuvatuissa poikkeuksellisissa olosuhteissa (ks. 2 kohta), kun toteutetaan laajempaa turvallisuusalan uudistusprosessia ja/tai kun kehitetään valmiuksia turvallisuuden ja kehityksen tueksi kestäväen kehityksen yleistavoitteen mukaisesti.

(2) Valmiuksien kehittäminen turvallisuuden ja kehityksen tueksi (II osasto, unionin avun tyypit, 3 a artikla)

Ehdotetun 3 a artiklan 1 kohdassa säädetään, että unionin apua voidaan käyttää kumppanimaiden sotilaallisten toimijoiden valmiuksien kehittämiseen poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tämän avun, jäljempänä 'valmiusapu', tavoitteena on edistää kestävä kehitystä ja erityisesti saavuttaa tilanne, jossa yhteiskunnat ovat vakaita, rauhanomaisia ja osallistavia. Vakaita, rauhanomaisia ja osallistavia yhteiskuntia koskevalla maininnalla viitataan kestävä kehityksen tavoitteeseen 16, joka koskee rauhaa ja oikeudenmukaisuutta ja jossa korostetaan, että on tärkeää kehittää rauhanomaisia ja osallistavia yhteiskuntia, taata kaikille pääsy oikeuspalveluiden piiriin ja rakentaa tehokkaita ja vastuullisia instituutioita kaikilla tasoilla. Tavoitteessa 16 korostetaan tarvetta vahvistaa tärkeimpiä kansallisia instituutioita esimerkiksi kansainvälisen yhteistyön avulla, jotta muun muassa väkivallan ehkäisemiseen ja terrorismin sekä rikollisuuden torjumiseen tarvittavia valmiuksia voidaan kehittää kaikilla tasoilla, erityisesti kehitysmaissa. Poikkeukselliset olosuhteet, joihin 1 kohdassa viitataan, on tarkemmin määritelty uuden 3 a artiklan 3 kohdassa.

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 236/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, unionin ulkoisen toiminnan rahoitusvälineiden täytäntöönpanoa koskevista yhteisistä säännöistä ja menettelyistä (EUVL L 77, 15.3.2014, s. 95).

Siitä, millaisia toimia voidaan tukea, säädetään 3 a artiklan 2 kohdassa. Kyseisiä toimia ovat valmiuksien kehittämiseen tähtäävät ohjelmat, joita toteutetaan turvallisuuden ja kehityksen tukemiseksi ja joihin sisältyy koulutusta, ohjausta ja neuvontaa sekä välineistön toimituksia, infrastruktuurin parantamista ja muita palveluita.

Poikkeukselliset olosuhteet, joihin 1 kohdassa viitataan ja joiden vallitessa valmiusapua voidaan myöntää, on kuvattu tarkemmin 3 a artiklan 3 kohdassa. Kyseisen 3 kohdan a ja b alakohdalla on tarkasteltava kumulatiivisesti. Niinpä a alakohdassa edellytetään, että sotilaallisia toimijoita rahoitetaan vain kun asetuksen (EU) N:o 230/2014 mukaisia unionin tavoitteita ei voida riittävästi saavuttaa turvautumalla ei-sotilaallisiin toimijoihin ja kun lähtökohtatavoitetta, jonka mukaan yhteiskunnasta tulisi vakaa, rauhanomainen ja osallistava, ei voida saavuttaa sellaisen vakavan uhan vuoksi, joka kohdistuu toiminnassa olevien valtion instituutioiden olemassaoloon tai kun valtion instituutiot eivät enää kykene vastaamaan kyseiseen vakavaan uhkaan (vaan ovat esimerkiksi romahtaneet). Tämän lisäksi b alakohdan mukaan yhtäältä kansainvälisen yhteisön ja/tai unionin ja toisaalta kyseisen maan on oltava yksimielisiä siitä, että turvallisuusala ja erityisesti asevoimat ovat avainasemassa vakauden, rauhan ja kehityksen saavuttamiseksi, varsinkin kriiseissä ja epävakaisissa tilanteissa. Tällöin voi olla kyse YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmasta tai ohjelma-asiakirjasta, josta on sovittu unionin ja muiden kansainvälisten kumppanien välillä (esimerkiksi Somalia-sopimus), tai siitä, että unioni toimii Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston nojalla.

Rajoituksista, jotka koskevat tämän uuden artiklan mukaista unionin valmiusapua, säädetään 3 a artiklan 4 kohdassa. Valmiusapua ei voida myöntää juokseviin sotilasmenoihin, aseiden ja ampuatarvikkeiden hankkimiseen eikä koulutukseen, jonka yksinomaisena tarkoituksena on parantaa asevoimien taisteluvalmiuksia.

Yleiset periaatteet, jotka on otettava huomioon tämän artiklan mukaisessa avussa, sisältyvät 3 a artiklan 5 kohtaan. Ne ovat seuraavat: kumppanimaan hanketta kohtaan tuntema omistajuus; tarve kehittää osatekijöitä ja hyviä käytäntöjä, joiden avulla varmistetaan kestävä kehitys keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä; sekä tarve edistää oikeusvaltioperiaatteen ja vakiintuneiden kansainvälisen oikeuden periaatteiden noudattamista.

Lopuksi 3 a artiklan 6 kohdan mukaan on vahvistettava riskinarviointi-, seuranta- ja arviointimenettelyt, jotka koskevat uudessa artiklassa säädettyjä tukitoimenpiteitä.

- (3) Poikkeukselliset avustustoimenpiteet ja siirtymävaiheen ohjelmat (III osasto, ohjelmasuunnittelu ja täytäntöönpano, 7 artikla)

Asetuksen 7 artiklan 1 kohtaa muutetaan siten, että siihen sisällytetään viittaus uuteen 3 a artiklaan. Viittauksen mukaan uuden 3 a artiklan mukaista unionin valmiusapua voidaan myöntää poikkeuksellisten avustustoimenpiteiden ja siirtymävaiheen ohjelmien avulla.

- (4) Temaattiset strategia-asiakirjat sekä suuntaa-antavat monivuotiset ohjelmat (III osasto, ohjelmasuunnittelu ja täytäntöönpano, 8 artikla)

Asetuksen 8 artiklan 1 kohtaa muutetaan siten, että siihen sisällytetään viittaus uuteen 3 a artiklaan. Viittauksen mukaan uuden 3 a artiklan mukaista unionin valmiusapua voidaan myöntää temaattisten strategia-asiakirjojen avulla.

(5) Ihmisoikeudet (III osasto, ohjelmasuunnittelu ja täytäntöönpano, 10 artikla)

Asetuksen 10 artiklan 1 kohtaa muutetaan siten, että velvollisuus, jonka mukaan tukitoimenpiteet on toteutettava kansainvälisen oikeuden, mukaan lukien kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaisesti, laajennetaan koskemaan uuden ehdotetun 3 a artiklan mukaista valmiusapua.

(6) Rahoituspuitteet (IV osasto, loppusäännökset, 13 artikla)

Asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa korotetaan asetuksen täytäntöönpanoa varten varattuja rahoituspuitteita 100 000 000 eurolla, joten vakautta ja rauhaa edistävän välineen rahoituspuitteet ovat 2 438 719 000 euroa. Asetuksen 13 artiklan 3 kohdan alakohdat säilyvät muuttumattomina, jotta valmiusapuun liittyvät toimet voitaisiin toteuttaa eri artiklojen nojalla ja rahoittaa eri budjettikohdista.

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

**vakautta ja rauhaa edistävän välineen perustamisesta 11 päivänä maaliskuuta 2014
annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 230/2014
muuttamisesta**

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, jotka

ottavat huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 209 artiklan 1 kohdan ja 212 artiklan 2 kohdan,

ottavat huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sen jälkeen kun esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

noudattavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä,

sekä katsovat seuraavaa:

- (1) Vuoden 2005 kehityspolitiikkaa koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa¹⁶ todettiin, että turvallisuudella ja kehityksellä on yhteys.
- (2) Yhdistyneiden kansakuntien kestävä kehityksen toimintaohjelmassa (Agenda 2030), joka hyväksyttiin syyskuussa 2015, korostettiin, että on tärkeää kehittää rauhanomaisia ja osallistavia yhteiskuntia. Tällöin on pyrkimyksenä saavuttaa kestävä kehityksen tavoite 16 mutta myös muita kehityspolitiikan tavoitteita. Kestävä kehityksen 16.a tavoitteessa kehoitetaan erityisesti vahvistamaan ”tärkeimpiä kansallisia instituutioita esimerkiksi kansainvälisen yhteistyön avulla, jotta väkivallan ehkäisemiseen ja terrorismin sekä rikollisuuden torjumiseen tarvittavia valmiuksia voidaan kehittää kaikilla tasoilla, erityisesti kehitysmaissa.”¹⁷
- (3) On olennaista tukea kolmansien maiden turvallisuusalan toimijoita ja poikkeuksellisissa olosuhteissa myös asevoimia konfliktien ehkäisemisen, kriisinhallinnan ja vakauttamisen yhteydessä, kun pyrkimyksenä on varmistaa köyhyyden poistamisen ja kehityksen asianmukaiset edellytykset. Nämä toimet ovat erityisen tarpeellisia, kun tavoitteena on varmistaa siviiliväestön suojele alueilla, jotka kärsivät konflikteista, kriiseistä tai epävakaudesta. Turvallisuusjärjestelmän samoin kuin asevoimien vahva valvonta, tehokas demokraattinen ja siviilivalvonta sekä ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion periaatteiden kunnioittaminen ovat keskeisiä hyvin toimivan valtion tunnusmerkkejä kaikissa yhteyksissä. Näitä elementtejä on edistettävä kolmansille maille annettavalla tuella, jonka kohteena ovat laajemmat turvallisuusalan uudistukset.

¹⁶ Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien, Euroopan parlamentin ja komission yhteinen julkilausuma Euroopan unionin kehityspolitiikasta: ”Eurooppalainen konsensus” (EUVL C 46, 24.2.2006).

¹⁷ Yhdistyneiden kansakuntien päätöslauselma A/RES/70/1, jonka YK:n yleiskokous hyväksyi 25 päivänä syyskuuta 2015.

- (4) Eurooppa-neuvosto, joka kokoontui 19 ja 20 päivänä joulukuuta 2013, korosti päätelmissään, että ”on tärkeää tukea kumppanimaita ja alueellisia järjestöjä tarjoamalla tarpeen mukaan koulutusta, neuvoja, välineistöä ja resursseja niin, että ne voivat yhä useammin ehkäistä tai hallita kriisejä itse.”
- (5) Yhteisessä tiedonannossaan ”Turvallisuuden ja kehityksen edistäminen valmiuksia kehittämällä – Euroopan unionin kumppanimaille lisää keinoja kriisien ehkäisyyn ja hallintaan”¹⁸ komissio ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja toistivat, että kehitystavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan vakaat ja turvalliset yhteiskunnat.
- (6) Toukokuun 18 päivänä 2015 annetuissa neuvoston päätelmissä¹⁹, jotka koskivat yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa, kehoitettiin tarkastelemaan vaihtoehtoja, joilla EU:n turvallisuus- ja kehitystoimien välistä johdonmukaisuutta ja koordinoitua voitaisiin vahvistaa. Neuvosto kehotti parantamaan EU:n toimia, erityisesti rahoitusvälineitä, joilla kehitetään valmiuksia turvallisuuden ja kehityksen tueksi. Neuvosto pyysi myös laatimaan EU:n laajuisen strategisen kehyksen turvallisuusalan uudistusta varten. Kehyksen avulla saatettaisiin yhteen yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ja kaikki muut asiaankuuluvat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineet, samoin kuin kehitysyhteistyön välineet sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan toimijat.
- (7) Sen vuoksi olisi muutettava asetusta (EU) N:o 230/2014,
- OVAT HYVÄKSYNEET TÄMÄN ASETUKSEN:

1 artikla

Muutetaan asetusta (EU) N:o 230/2014 seuraavasti:

(2) Lisätään 1 artiklan 2 kohtaan alakohta seuraavasti:

”Kun unionin apua annetaan turvallisuusalan toimijoille, sitä voidaan antaa myös sotilaallisille toimijoille jäljempänä 3 a artiklassa kuvatuissa poikkeuksellisissa olosuhteissa, erityisesti kun toteutetaan laajempaa turvallisuusalan uudistusprosessia ja/tai kun kehitetään valmiuksia turvallisuuden ja kehityksen tueksi kolmansissa maissa kestävän kehityksen yleistavoitteen mukaisesti.”

(3) Lisätään 3 a artikla seuraavasti:

”3 a artikla

Valmiuksien kehittäminen turvallisuuden ja kehityksen tueksi

1. Kestävän kehityksen edistämiseksi ja erityisesti sen tilanteen saavuttamiseksi, että yhteiskunnat ovat vakaita, rauhanomaisia ja osallistavia, tämän asetuksen mukaista unionin apua voidaan käyttää kumppanimaiden sotilaallisten toimijoiden valmiuksien kehittämiseen tämän artiklan 3 kohdan mukaisissa poikkeuksellisissa olosuhteissa.

2. Avulla voidaan erityisesti kattaa valmiuksien kehittämiseen tähtääviä ohjelmia, joita toteutetaan turvallisuuden ja kehityksen tukemiseksi ja joihin sisältyy muun muassa

¹⁸ JOIN(2015) 17 final, 28.4.2015.

¹⁹ Puolustusasioita käsittelevässä kokoonpanossa kokoontuneen ulkoasiainneuvoston yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevat päätelmät, asiakirja 8971/15, 18.5.2015.

koulutusta, ohjausta ja neuvontaa sekä välineistön toimituksia, infrastruktuurin parantamista ja muita palveluita.

3. Tämän artiklan nojalla apua voidaan myöntää ainoastaan

a) kun tämän asetuksen mukaisia unionin tavoitteita ei voida riittävästi saavuttaa turvautumalla ei-sotilaallisiin toimijoihin ja kun lähtökohtatavoitetta, jonka mukaan yhteiskunnasta tulisi vakaa, rauhanomainen ja osallistava, ei voida saavuttaa sellaisen vakavan uhan vuoksi, joka kohdistuu toiminnassa olevien valtion instituutioiden olemassaoloon sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojeluun tai kun valtion instituutiot eivät enää kykene vastaamaan kyseiseen vakavaan uhkaan; ja

b) kun yhtäältä kyseinen maa ja toisaalta kansainvälinen yhteisö ja/tai unioni ovat yksimielisiä siitä, että turvallisuusala ja erityisesti asevoimat ovat avainasemassa vakauden, rauhan ja kehityksen takaamiseksi, varsinkin kriiseissä ja epävakaisissa tilanteissa.

4. Unionin apua ei käytetä seuraavien kohteiden rahoittamiseen:

a) juoksevat sotilasmenot;

b) aseiden ja ammusten hankkiminen;

c) koulutus, jonka yksinomaisena tarkoituksena on parantaa asevoimien taisteluvalmiuksia.

5. Suunnitellessaan ja toteuttaessaan toimenpiteitä tämän artiklan nojalla komissio edistää kumppanimaan omistajuutta hankkeessa. Se kehittää myös tarpeellisia osatekijöitä ja hyviä käytäntöjä, joiden avulla varmistetaan kestävä kehitys keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, sekä edistää oikeusvaltioperiaatteen ja vakiintuneiden kansainvälisen oikeuden periaatteiden noudattamista.

6. Komissio vahvistaa asianmukaiset riskinarviointi-, seuranta- ja arviointimenettelyt, joita sovelletaan tämän artiklan mukaisiin toimenpiteisiin.”

(4) Korvataan 7 artiklan 1 kohta seuraavasti:

”1. Unionin 3 artiklan mukaista sekä tarvittaessa 3 a artiklan mukaista apua annetaan poikkeuksellisten avustustoimenpiteiden ja siirtymävaiheen ohjelmien avulla.”

(5) Korvataan 8 artiklan 1 kohta seuraavasti:

”1. Temaattiset strategia-asiakirjat muodostavat yleisen perustan 4 ja 5 artiklassa sekä tarvittaessa 3 a artiklassa tarkoitetun avun täytäntöönpanolle. Temaattiset strategia-asiakirjat ovat unionin ja asianomaisten kumppanimaiden tai -alueiden yhteistyön kehys.”

(6) Korvataan 10 artiklan 1 kohta seuraavasti:

”1. Komissio varmistaa, että tämän asetuksen nojalla hyväksyttävät toimenpiteet, jotka koskevat terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa, samoin kuin 3 a artiklan soveltamisalaan kuuluvat toimenpiteet toteutetaan kansainvälisen oikeuden, mukaan lukien kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaisesti.”

(7) Korvataan 13 artiklan 1 kohdassa luku 2 338 719 000 luvulla 2 438 719 000.

2 artikla

Tämä asetusta tulee voimaan seuraavana päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Tämä asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Tehty Strasbourgissa

Euroopan parlamentin puolesta
Puhemies

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja

SÄÄDÖKSEEN LIITTYVÄ RAHOITUSSELVITYS

1. PERUSTIEDOT EHDOTUKSESTA/ALOITTEESTA

- 1.1. Ehdotuksen/aloitteen nimi
- 1.2. Toimintalohko(t) toimintoperusteisessa johtamis- ja budjetointijärjestelmässä (ABM/ABB)
- 1.3. Ehdotuksen/aloitteen luonne
- 1.4. Tavoite (tavoitteet)
- 1.5. Ehdotuksen/aloitteen perustelut
- 1.6. Toiminnan ja sen rahoitusvaikutusten kesto
- 1.7. Hallinnointitapa (hallinnointitavat)

2. HALLINNOINTI

- 2.1. Seuranta- ja raportointisäännöt
- 2.2. Hallinnointi- ja valvontajärjestelmä
- 2.3. Toimenpiteet petosten ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseksi

3. EHDOTUKSEN/ALOITTEEN ARVIOIDUT RAHOITUSVAIKUTUKSET

- 3.1. Kyseeseen tulevat monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeet ja menopuolen budjettikohdat
- 3.2. Arviodut vaikutukset menoihin
 - 3.2.1. *Yhteenveto arvioiduista vaikutuksista menoihin*
 - 3.2.2. *Arviodut vaikutukset toimintamäärärahoihin*
 - 3.2.3. *Arviodut vaikutukset hallintomäärärahoihin*
 - 3.2.4. *Yhteensopivuus nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen kanssa*
 - 3.2.5. *Ulkopuolisten tahojen rahoitusosuudet*
- 3.3. Arviodut vaikutukset tuloihin

SÄÄDÖKSEEN LIITTYVÄ RAHOITUSSELVITYS

1. PERUSTIEDOT EHDOTUKSESTA/ALOITTEESTA

1.1. Ehdotuksen/aloitteen nimi

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

vakautta ja rauhaa edistävän välineen perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 230/2014 muuttamisesta

1.2. Toimintalohko(t) toimintoperusteisessa johtamis- ja budjetointijärjestelmässä (ABM/ABB)²⁰

Aloite koskee kahta politiikan alaa:

Osasto 19: Ulkopolitiikan välineet

Toiminto 19 02: Vakautta ja rauhaa edistävä väline – toiminta kriisitilanteissa, konfliktien ehkäiseminen, rauhan rakentaminen ja kriisivalmius

Osasto 21: Kansainvälinen yhteistyö ja kehitysasiat

Toiminto 21 05: Vakautta ja rauhaa edistävä väline – maailmanlaajuiset ja alueiden rajat ylittävät uhat

Näiden talousarvion lukujen nimikkeet vastaavat vuosien 2014–2020 rahoitusvälineiden nykyistä rakennetta. Toimintoihin ja osastoihin ei ehdoteta muutoksia.

1.3. Ehdotuksen/aloitteen luonne

X ☐ Ehdotus/aloite liittyy **uuteen toimeen**

☐ Ehdotus/aloite liittyy **uuteen toimeen, joka perustuu pilottihankkeeseen tai valmistelutoimeen**²¹

☐ Ehdotus/aloite liittyy **käynnissä olevan toimen jatkamiseen**

☐ Ehdotus/aloite liittyy **toimeen, joka on suunnattu uudelleen**

1.4. Tavoite (tavoitteet)

1.4.1. *Komission monivuotinen strateginen tavoite (monivuotiset strategiset tavoitteet), jonka (joiden) saavuttamista ehdotus/aloite tukee*

Ehdotus tukee puheenjohtaja Junckerin poliittisten suuntaviivojen²² strategista tavoitetta 9 ”EU:sta vahvempi maailmanlaajuinen toimija”. Täsmällisemmin sanoen nyt annettavalla ehdotuksella pyritään vastaamaan EU:n tarpeeseen tehdä Euroopasta vahvempi ulkopoliittinen toimija, jotta EU voisi paremmin tukea kehitystä ja turvata rauhaa ja vaurautta maailmassa.

Niinpä komission vuoden 2016 työohjelmassa²³, joka hyväksyttiin 27. lokakuuta 2015, mainitaan liitteessä I olevassa 21 kohdassa, että ”paketti sisältää [...]”

²⁰ ABM: toimintoperusteinen johtaminen; ABB: toimintoperusteinen budjetointi.

²¹ Sellaisina kuin nämä on määritelty varainhoitoasetuksen 54 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa.

²² http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_fi.pdf

²³ COM(2015) 610 final.

mahdollisen uuden välineen, jolla luodaan valmiuksia turvallisuuden ja kehityksen tukemiseksi kolmansissa maissa”.

Aloitteen yleistavoitteet ovat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21 artiklassa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 208 artiklassa mainitut tavoitteet. Pyrkimyksenä on erityisesti

– edistää rauhan säilyttämistä, konfliktien estämistä ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamista noudattaen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämääriä ja periaatteita;

– vahvistaa kehitysmaiden talouden, yhteiskunnan ja ympäristön kannalta kestävästä kehitystä ensisijaisena tarkoituksena poistaa köyhyys. Samalla noudatetaan velvoitteita ja tavoitteita, jotka on hyväksytty Yhdistyneissä Kansakunnissa ja muissa toimivaltaisissa kansainvälisissä järjestöissä.

1.4.2. *Eriytistavoite (erityistavoitteet) sekä toiminto (toiminnot) toimintoperusteisessa johtamis- ja budjetointijärjestelmässä*

Aloite, jossa annetaan apua valmiuksien kehittämiseen turvallisuuden ja kehityksen tueksi, jäljempänä ’valmiusapu’, toteutetaan voimassa olevan vakautta ja rauhaa edistävän välineen perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 230/2014 nojalla. Aloitteella edistetään asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamista. Tavoitteena on antaa ”suoraa tukea unionin ulkoisille politiikoille tehostamalla ja johdonmukaistamalla unionin toimia kriisitoiminnan, konfliktinestön, rauhanrakentamisen ja kriisivalmiuden sekä maailmanlaajuisten ja alueiden rajat ylittävien uhkien torjumisen aloilla.”

Tarkemmin sanottuna tämän ehdotuksen tavoitteena on osaltaan

- parantaa kumppanimaiden valmiuksia ehkäistä ja hallita kriisejä itse;
- parantaa unionin kehitystoimien tuloksellisuutta tekemällä yhteistyötä kaikkien turvallisuusalan toimijoiden, myös asevoimien kanssa, ja kehittämällä EU:n avustuksella valmiuksia, joilla tuetaan turvallisuutta ja kehitystä, mahdollisimman ripeästi sekä joustavasti ja kokonaisvaltaisesti; ja
- varmistaa, että oikeusvaltioperiaatetta kunnioitetaan, hyvää hallintotapaa noudatetaan ja asevoimien siviilivalvontaa tehostetaan kolmansissa maissa.

Toiminto (toiminnot) toimintoperusteisessa johtamis- ja budjetointijärjestelmässä

Toiminto 19 02: Vakautta ja rauhaa edistävä väline – toiminta kriisitilanteissa, konfliktien ehkäiseminen, rauhan rakentaminen ja kriisivalmius

Toiminto 21 05: Vakautta ja rauhaa edistävä väline – maailmanlaajuiset ja alueiden rajat ylittävät uhat

1.4.3. *Odotettavissa olevat tulokset ja vaikutukset*

Selvitys siitä, miten ehdotuksella/aloitteella on tarkoitus vaikuttaa edunsaajien/kohderyhmän tilanteeseen

– Kumppanimaiden valmiudet ehkäistä ja hallita kriisejä itse parantuvat.

– Kaikki kumppanimaiden turvallisuusalan toimijat tukevat tehokkaammin inhimillisen turvallisuuden lisäämistä hauraissa valtioissa tai kriisialttiilla tai kriisistä toipuvilla alueilla.

– Kunnioitetaan oikeusvaltioperiaatetta ja noudatetaan hyvää hallintotapaa entistä enemmän sekä tehostetaan asevoimien siviilivalvontaa kolmansissa maissa.

Yhteiskunnan vakaus ja turvallisuus on ennakoedellytys kestäväälle kehitykselle ja hyvinvoinnille. Niinpä vakauden ja turvallisuuden saavuttaminen vähentää yhteiskunnan haurauteen ja konflikteihin liittyviä paineita. Odotettavissa on, että tämän aloitteen vaikutus asianomaisten maiden talouteen ja kehitykseen on pitkällä aikavälillä merkittävä.

1.4.4. Tulos- ja vaikutusindikaattorit

Selvitys siitä, millaisin indikaattorein ehdotuksen/aloitteen toteuttamista seurataan

Uudet tulos- ja vaikutusindikaattorit ovat työn alla. Voi olla, että on asianmukaista käyttää laaja-alaista yleistä indikaattoria, joka kuvaa, minkä tasoista on hauraissa valtioissa tai kriisialttiilla tai kriisistä toipuvilla alueilla asuvien ihmisten inhimillinen turvallisuus (ja oikeus elää ilman pelkoa).

Vakautta ja rauhaa edistävän välineen ohjelmaperusteluja täydennetään niin, että voidaan ottaa huomioon uudet indikaattorit.

Yksittäisten toimien on liityttävä tiettyihin tavoitteisiin. Toimia arvioidaan myös hankekohtaisten indikaattorien perusteella.

1.5. Ehdotuksen/aloitteen perustelut

1.5.1. Lyhyellä tai pitkällä aikavälillä täytettävät vaatimukset

Tämä ehdotus on jatkotoimi seuraaville asiakirjoille: Euroopan komission ja unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteinen tiedonanto ”Turvallisuuden ja kehityksen edistäminen valmiuksia kehittämällä” (JOIN(2015) 17, 28.4.2015) sekä puolustusasioita käsittelevässä kokoonpanossa 18. toukokuuta 2015 kokoontuneen ulkoasiainneuvoston päätelmät, joissa pyydettiin ehdotusta siitä, miten kolmansien maiden sotilaallisten toimijoiden valmiuksien (koulutus ja välineistö) kehittämistä voitaisiin tukea kokonaisvaltaisesti ja joustavasti EU:n kehitysyhteistyön tavoitteiden saavuttamiseksi.

Yhteisessä tiedonannossa korostettiin, että kun parannetaan turvallisuusalan toimijoiden, mukaan lukien asevoimien suorituskykyä kehittämällä valmiuksia turvallisuuden ja kehityksen tueksi ja kun kyseisten toimijoiden valvontajärjestelmiä lujitetaan erityisesti hauraissa maissa ja konfliktista toipuvissa maissa, edistetään rauhaa, ihmisten turvallisuutta ja vakautta ja sitä kautta kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi yhteisessä tiedonannossa tuettiin EU:n toimia, joilla pyritään valtavirtaistamaan konfliktinesto hauraissa ja konfliktialttiissa maissa, samalla kun todettiin, EU:n kyvyssä tukea kumppanien valmiuksien kehittämistä turvallisuuden alalla on puutteita.

Eurooppa-neuvosto, joka kokoontui 25. ja 26. kesäkuuta 2015, muistutti päätelmissään, että ”kumppaneille on annettava mahdollisuudet ja valmiudet ehkäistä ja hallita kriisejä, mihin kuuluu myös konkreettisia hankkeita valmiuksien kehittämiseksi maantieteellisesti joustavassa laajuudessa”. Tämä heijasteli aiempia 19. ja 20. joulukuuta 2013 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmiä, joissa korostettiin, että ”on tärkeää tukea kumppanimaita ja alueellisia järjestöjä tarjoamalla tarpeen mukaan koulutusta, neuvoja, välineistöä ja resursseja niin, että ne voivat yhä useammin ehkäistä tai hallita kriisejä itse.”

1.5.2. EU:n osallistumisesta saatava lisäarvo

EU:n toimet ovat tarpeellisia ja perusteltuja perussopimuksessa, varsinkin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21 artiklassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta. Kokonaisvaltaisessa ja joustavassa EU-tason avussa, jolla kehitetään valmiuksia turvallisuuden ja kehityksen tueksi, olisi se etu, että lyhyen ja pitkän aikavälin toimilla saataisiin kaikki kumppanimaan turvallisuusalan toimijat mukaan yhteiseen toimintaan, jolloin tukea voitaisiin koordinoita paremmin.

EU:n tason toimilla voidaan paremmin luoda turvallisuutta ja vakautta ja tehostaa kansainvälistä turvallisuuteen ja kehitykseen tähtäävää työtä. EU:n poliittista tavoitetta – turvallisuutensa kohentumista – ei ole mahdollista saavuttaa ilman toimivaa yhteistyötä EU:n ulkopuolisten maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Unionin ja jäsenvaltioiden toimet täydentävät ja tukevat toisiaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 212 artiklan 1 kohdan mukaisesti. EU:lla ja sen jäsenvaltioilla on tehtävä: kokonaisvaltaista lähestymistapaa noudattamalla ehkäistä ja hallita konflikteja ja niiden syitä.

1.5.3. Vastaavista toimista saadut kokemukset

Se, kyetäänkö köyhyyttä vähentämään tulevaisuudessa ja miten kestävän kehityksen tavoitteen 16 (Rauha, oikeudenmukaisuus ja vahvat instituutiot) suhteen edetään pidemmällä aikavälillä, riippuu suuresti siitä, kyetäänkö puuttumaan tuloksellisesti epävakauden perimmäisiin syihin ja erityisesti turvallisuuden puutteeseen.

Huomattavassa osassa ulkoisen avun ohjelmista, jotka rahoitetaan EU:n kehitysyhteistyön ja teknisen yhteistyön välineillä, pyritään jo nyt vastaamaan turvallisuus- ja kehityshaasteisiin, ja tässä hyödynnetään useita kanavia ja erilaisia keinoja. EU:n ulkopuoliset kumppanimaat, jotka ovat pyytäneet tukea valmiuksien kehittämiseen turvallisuuden ja kehityksen tueksi (mukaan lukien koulutusta tai välineistöä), eivät kuitenkaan ole aina voineet saada tukea, koska EU:n välineet eivät ole olleet riittävän joustavia käytettäväksi kyseiseen tarkoitukseen.

Yhteisessä tiedonannossa pannaan merkille, että EU:n välineistössä on puute, joka liittyy tuen antamiseen kumppanimaiden sotilaallisille toimijoille kehitystoimien edellyttämän vakauden luomiseksi.

Tämä puute vaikuttaa unionin ulkoisen toiminnan ja myös sen kehitysyhteistyöpolitiikan tehokkuuteen ja kestävyys. Kun EU:n ulkoisen toiminnan nykyinen välineistö on rajoittunut, sen avulla on vaikeampaa – turvallisuusympäristön heiketessä yleismaailmallisesti – puuttua kokonaisvaltaisesti ongelmiin ja kohentaa yhteistyötä. Tästä syystä on hankalampaa osallistua kehitystyöhön tuloksellisesti.

1.5.4. Yhteensopivuus muiden kyseeseen tulevien välineiden kanssa ja mahdolliset synergiaedut

Aloitteella varmistetaan:

a) johdonmukaisuus muiden EU:n toimien, myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimien kanssa, osana EU:n laajempaa, kokonaisvaltaista lähestymistapaa, joka koskee ulkoisia konflikteja ja kriisejä;

b) lyhyen ja pitkän aikavälin eri voimavarojen ja välineiden yhdenmukaisuus, yhteensovittaminen ja täydentävyys, pitäen perustana yhteistä strategista näkemystä.

Ehdotetun aloitteen yhteydessä toteutettavat erilaiset toimet, myös seuranta- ja arviointiperiaatteet ja riskinarviointipuitteet, olisi suunniteltava uuden turvallisuusalan uudistuskehysten mukaisesti (EU:n laajuinen strateginen kehys turvallisuusalan uudistusta varten, jäljempänä 'uudistuskehys'). Ohjelmissa olisi selostettava, miten ne sopivat yhteen EU:n maa- ja aluekohtaisten strategioiden kanssa. Ohjelmien muotoilussa ja suunnittelussa olisi pidettävä huoli siitä, että kaikki asiaankuuluvat EU:n toimijat osallistuvat aloitteen toimiin.

1.6. Toiminnan ja sen rahoitusvaikutusten kesto

☒ Ehdotuksen/aloitteen mukaisen toiminnan **kesto on rajattu**.

– ☒ Ehdotuksen/aloitteen mukainen toiminta alkaa 1.1.2017 ja päättyy 31.12.2020.

– ☐ Rahoitusvaikutukset alkavat vuonna 2017 ja päättyvät vuonna 2020.

☐ Ehdotuksen/aloitteen mukaisen toiminnan **kestoa ei ole rajattu**.

– Käynnistysvaihe alkaa vuonna VVVV ja päättyy vuonna VVVV,

– minkä jälkeen toteutus täydessä laajuudessa.

1.7. Hallinnointitapa (Hallinnointitavat)²⁴

☒ **Suora hallinnointi**, jonka komissio toteuttaa käyttämällä

– ☒ yksiköitään, myös unionin edustustoissa olevaa henkilöstöään

– ☐ toimeenpanovirastoja.

☐ **Hallinnointi yhteistyössä** jäsenvaltioiden kanssa

☒ **Välillinen hallinnointi**, jossa talousarvion toteuttamistehtäviä on siirretty

– ☐ kolmansille maille tai niiden nimeämille elimille

– ☒ kansainvälisille järjestöille ja niiden erityisjärjestöille (tarkennettava)

– ☐ Euroopan investointipankille tai Euroopan investointirahastolle

– ☐ varainhoitoasetuksen 208 ja 209 artiklassa tarkoitetuille elimille

– ☒ julkisoikeudellisille yhteisöille

– ☒ sellaisille julkisen palvelun tehtäviä hoitaville yksityisoikeudellisille elimille, jotka antavat riittävät rahoitustakuut

– ☐ sellaisille jäsenvaltion yksityisoikeuden mukaisille elimille, joille on annettu tehtäväksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden täytäntöönpano ja jotka antavat riittävät rahoitustakuut

– ☒ henkilöille, joille on annettu tehtäväksi toteuttaa SEU-sopimuksen V osaston mukaisia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan erityistoimia ja jotka nimetään asiaa koskevassa perussäädöksessä.

– *Jos käytetään useampaa kuin yhtä hallinnointitapaa, huomautuksille varatussa kohdassa olisi annettava lisätietoja.*

Huomautukset:

Sovelletaan hallinnointisääntöjä, jotka on vahvistettu unionin ulkoisen toiminnan rahoitusvälineiden täytäntöönpanoa koskevista yhteisistä säännöistä ja menettelyistä 11 päivänä maaliskuuta 2014 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 236/2014.

²⁴

Kuvaukset eri hallinnointitavoista ja viittaukset varainhoitoasetukseen ovat saatavilla budjettipääosaston verkkosivuilla osoitteessa
<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

2. HALLINNOINTI

2.1. Seuranta- ja raportointisäännöt

Ilmoitetaan sovellettavat aikavälit ja edellytykset.

EU:n edustustot ja komission yksiköt seuraavat jatkuvasti sotilaallisten toimijoiden kanssa toteutettavia valmiusapuhankkeita. Seurantaan kuuluu myös tarkastuskäyntejä. Seurannan avulla ohjelman hallinnoijat saavat arvokasta tietoa siitä, onko asetetut tavoitteet saavutettu, samalla kun he voivat todeta tai ennakoida, millaisia vaikeuksia korjaavien toimien tekemiseen liittyy.

Myös riippumattomia ulkopuolisia asiantuntijoita voidaan palkata arvioimaan valmiusapuohjelmien toimintaa. Sekä sisäisten että ulkoisten arviointien avulla voidaan lisätä vastuuvellisuutta ja parantaa käynnissä olevia toimia. Arvioinneissa tarkastellaan aiemmista toimista saatuja kokemuksia, jotka otetaan huomioon tulevissa politiikoissa ja toimissa. Tällöin hyödynnetään kansainvälisesti tunnustettuja OECD:n kehitysapukomitean arviointikriteerejä, mukaan lukien (mahdolliset) vaikutukset.

2.2. Hallinnointi- ja valvontajärjestelmä

2.2.1. Todetut riskit

Riski ympäristö:

Sotilaallisten toimijoiden tukeminen konflikteista kärsivissä maissa tuo mukanaan monenlaisia riskejä. Riskit voivat liittyä käsillä olevaan tilanteeseen, ohjelmasuunnitteluun, maineeseen ja toimielimiin, ja ne voivat vaikuttaa kielteisesti valmiusavun tehokkuuteen ja kestävyys. Hankkeiden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa on kiinnitettävä erityistä huomiota mahdollisuuteen, että toimitettua välineistöä käytettäisiin väärin. Ääritapauksissa paikalliset voimat voisivat käyttää sitä vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin ja/tai välineistöä voisi myös joutua epäystävällisten toimijoiden haltuun esimerkiksi valtiosta riippumattomille aseellisille ryhmille. Tämä kysymys vaatii tarkkaa seurantaa. Se, että tappava välineistö ei ole tukikelpoista, antaa tiettyjä takeita avun väärinkäyttöä vastaan. Myös ei-tappavia puolustustarvikkeita voidaan kuitenkin käyttää väärin tavalla, joka on kansainvälisen humanitaarisen oikeuden vastaista.

Riskien lieventäminen:

Valmiusaputoimenpiteiden ulkopuolelle jää aseiden ja ammusten rahoittaminen, mikä rajoittaa välineistön mahdollisen väärinkäytön luontaista riskiä.

Kaikille valmiusapuohjelmille, jotka toteutetaan yhteistyössä kolmansien maiden asevoimien kanssa, on tehtävä erityinen pakollinen riskinarviointi. Näin pyritään pienentämään mahdollisia riskejä. Tämä on myös yhteisen tiedonannon mukaista, sillä siinä edellytettiin, että kumppanimaiden tai -järjestöjen turvallisuusalan toimijoille annettavaa EU:n tukea varten on kehitettävä riskinarviointimenettelyt. Riskejä seurataan jatkuvasti myös hankkeiden täytäntöönpanon aikana.

Riskinarviointia ja seurantaa koskevia yksityiskohtaisia menettelyjä kehitetään turvallisuusalan uudistuskehityksen yhteydessä.

Kokemukset, joita on saatu budjettituen riskinhallintakehyksistä, samoin kuin uudet käytännöt, jotka liittyvät valmiusavun tavoitteiden saavuttamista koskeviin viitearvoihin, ovat arvokas apu riskinhallinnalle.

Valmiusapuhankkeiden riskinarviointiin liittyvät yksityiskohtaiset menettelyt voivat sisältää seuraavat elementit mutta eivät rajoitu niihin:

- konfliktiriskin arvioinnit, jotka perustuvat rakenteellista riskiä koskeviin välineisiin, kuten Yhteisen tutkimuskeskuksen (JRC) kehittämään maailman konfliktiriski-indeksiin (Global Conflict Risk Index), ja
- konfliktianalyysikehykset, joiden avulla humanitaarista työtä, kehitystyötä ja turvallisuustyötä tekevät toimijat muodostavat yhteisen näkemyksen ja seuraavat tilannetta säännöllisesti.

Vastaukseksi joidenkin sidosryhmien kokemaan riskiin, että turvallisuuskysymyksiä ylikorostetaan kehitystyössä, käy sitoumus sen varmistamisesta, että rauhaan ja turvallisuuteen liittyvä varainkäyttö on läpinäkyvää ja että sillä on vaikutusta, sekä se, että on mahdollista todentaa tuon varainkäytön vaikutus kestävän kehityksen tavoitteen 16 saavuttamiseen.

Osana edellä tarkoitettuja riskinhallintatoimenpiteitä EU:n valmiusavun olisi perustuttava myös tilanteen ja konfliktin analyysiin ja oltava konfliktisensitiivistä (tilannekohtainen analyysi). Haittavaikutusten välttämisen periaate (do-no-harm) on keskeinen valmiusavussa. Asianomaisen maan poliittinen tilanne ja turvallisuusolot ja niihin liittyvät mahdolliset riskit olisi analysoitava perusteellisesti ja oikea-aikaisesti, jotta voidaan todeta, voiko unioni antaa apua eli voidaanko tuen väärinkäyttö välttää. EU:n edustustot osallistuvat kyseisten arviointien suorittamiseen. Näissä arvioinneissa käsitellään muun muassa seuraavia seikkoja: vaikutukset resursseihin, muiden toimijoiden tekemä työ, suunniteltu apu valmiuksien kehittämiseen ja arvio maan erityistarpeista sekä tavoitteista ja edistymisen seuraamiseksi käytettävistä viitearvoista. Tilannekohtaiseen analyysiin sisällytettäisiin myös muita tärkeitä näkökohtia, kuten kumppanimaan omistajuus hankkeessa, avun vastaanottokyky, keskipitkän ja pitkän aikavälin kestävyys sekä yhteydet pidemmän aikavälin laajempiin ohjelmiin, jotka koskevat turvallisuusalan uudistuksia hallintajärjestelmien alalla.

2.2.2. Tiedot käyttöön otetusta sisäisen valvonnan järjestelmästä

Ulkopolitiikan välineiden hallinnon (jäljempänä 'FPI') ja kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasoiden pääosaston (jäljempänä 'DEVCO') sisäisen valvonnan rakenteet

FPI:n ja DEVCO:n sisäisen valvonnan ja hallinnoinnin prosessi on suunniteltu niin, että sen avulla voidaan saada kohtuullinen varmuus toimintojen moitteettomasta varainhoidosta, varainkäyttöä koskevan raportoinnin luotettavuudesta sekä lainsäädännön ja menettelyjen noudattamisesta.

Vaikuttavuus, tehokkuus ja taloudellisuus

Varmistaakseen, että moitteettoman varainhoidon periaatteita noudatetaan, ja alentaakseen korkeaa riskitasoa, joka on ominaista ulkoisen avun toimintaympäristölle, FPI ja DEVCO räätälöivät jatkossakin valvontaympäristönsä. Lisäksi ne ottavat huomioon kaikki elementit, jotka liittyvät komission strategiseen suunnittelu- ja ohjelmointiprosessiin, sisäisen tarkastuksen vaatimuksiin ja komission sisäisen valvonnan periaatteiden vaatimuksiin. Valvontaympäristö kattaa seuraavat elementit:

- hankkeiden hallinnoinnin hajautus EU:n edustustoille paikan päälle silloin, kun se on tarkoituksenmukaista;

- taloudellisen vastuun selvä ja virallistettu siirto (valtuutetulta tulojen ja menojen hyväksyjältä) edelleenvaltuutuksella asianomaiselle yksikön päällikölle tai edustuston päällikölle;
- EU:n edustustojen säännölliset raportit päätoimipaikkaan (DEVCON osalta ulkoisen avun hallinnointia koskevat kertomukset ja FPI:n osalta edelleenvaltuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän raportit), mukaan lukien edustuston päällikön vuosittain laatima vahvistuslausuma;
- perusteellinen koulutusohjelma sekä päätoimipaikan että EU:n edustustojen henkilöstölle;
- merkittävä päätoimipaikan tuki EU:n edustustoille ja näille annettava ohjaus;
- säännölliset tarkastus- ja valvontakäynnit hajautettuja tehtäviä hoitaviin EU:n edustustoihin;
- hanke- ja ohjelmasyklin hallintamenetelmä, joka sisältää
 - a) tarpeen mukaan laatua tukevia välineitä, jotka koskevat toimen suunnittelua, toteutustapaa, rahoitusmekanismia, hallinnointijärjestelmän määrittelyä sekä mahdollisten täytäntöönpanokumppaneiden arviointia ja valintaa;
 - b) tehokkaan täytäntöönpanon mahdollistavat välineet ohjelman ja hankkeiden hallinnointiin, seurantaan ja raportointiin, mukaan lukien hankkeiden säännöllinen ulkoinen seuranta paikalla;
 - c) arviointi- ja tarkastustoiminnot.

Tilinpäätösraportointi ja kirjanpito

FPI ja DEVCO noudattavat jatkossakin kirjanpidolle ja varainkäytön raportoinnille asetettuja tiukkoja vaatimuksia ja käyttävät komission suoriteperusteista kirjanpitojärjestelmää (ABAC) ja ulkoisen avun erityisvälineitä.

2.2.3. *Arvio tarkastusten kustannustehokkuudesta ja odotettavissa olevasta virheriskin tasosta*

Vakautusvälineen osalta tavoitteena on säilyttää FPI:n ja DEVCON vastuualueiden perinteinen sääntöjen rikkomisen riskitaso (virhetaso), joka on alle 2 prosenttia. Kyseessä on jäännösvirheen nettoaste usean vuoden perusteella ja sen jälkeen, kun päätökseen vietyihin sopimuksiin on tehty kaikki suunnitellut tarkastukset ja korjaukset.

Perinteisesti tämä on tarkoittanut 2–5 prosentin arvioitua virhetasoa, jonka Euroopan tilintarkastustuomioistuin laskee vuosittain satunnaisotannalla tarkastettavaksi valituista toimista vuotuista tarkastuslausumaa (DAS) varten.

FPI ja DEVCO pitävät tasoa alhaisimpana saavutettavissa olevana virhetasona, kun otetaan huomioon toimintaympäristön suuret riskit ja sääntöjen noudattamisen valvonnasta koituva hallinnollinen rasitus ja siltä vaadittava kustannustehokkuus.

2.3. **Toimenpiteet petosten ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseksi**

Ilmoitetaan käytössä olevat ja suunnitellut torjunta- ja suojatoimenpiteet

Sääntöjenvastaisuuksia ehkäisevät toimenpiteet

Kun otetaan huomioon valmiusavun riskiympäristö, valvontajärjestelmissä on varauduttava siihen, että maksutapahtumissa voi olla sääntöjenvastaisuuksia, ja siksi

järjestelmiin on kehitettävä tehokkaat menetelmät virheiden ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi maksuprosessin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kun FPI ja DEVCO valvovat sääntöjen noudattamista, eniten varmuutta saadaan huomattavasta määrästä ennakkotarkastuksia, joita sekä ulkopuoliset tarkastajat että komission henkilökunnan jäsenet suorittavat paikalla ennen lopullisia hankemaksuja (vaikka edelleen tehdään jonkin verran myös jälkitarkastuksia). Tämä menee huomattavasti pidemmälle kuin mitä varainhoitoasetuksessa vaaditaan.

Sääntöjen noudattamista koskeva FPI:n ja DEVCON valvonta muodostuu muun muassa seuraavista osatekijöistä:

Petoksia ehkäisevät toimenpiteet

- erityisohjeet, mukaan lukien EU:n ulkoisten toimien sopimusmenettelyjä koskeva käytännön opas (PRAG-opas) sekä tarvittaessa DEVCON varainhoidon työkalupakki täytäntöönpanokumppaneille;

- pakollinen peruskoulutus. Tähän kuuluu petosten ehkäisemiseen ja paljastamiseen liittyvä koulutus, jota annetaan apua hallinnoivalle päätoimipaikan ja EU:n edustustojen henkilöstölle (hankevastaavat, rahoitustoimihenkilöt, jälkitarkastuksia tekevä henkilöstö, tarkastajat) EU:n ulkosuhteiden petostentorjuntastrategian ja sekä FPI:n ja DEVCON erityisten petostentorjuntastrategioiden mukaisesti. EU:n ulkosuhteiden petostentorjuntastrategia kattaa Euroopan ulkosuhdehallinnon ja komission ulkosuhteita hoitavien pääosastojen (DEVCO, FPI ja naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto NEAR) toiminnot, ja tällöin erityistä huomiota kiinnitetään EU:n edustustojen toimintoihin.

- ennakkoarviointi sen varmistamiseksi, että viranomaisilla, jotka hallinnoivat EU-varoja suoran tai välillisen hallinnoinnin menetelmillä, on käytössään asianmukaiset keinot kyseisten varojen käyttöön liittyvien petosten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi;

- kumppanimaassa (ja/tai kumppanina toimivassa kansainvälisessä järjestössä) käytössä olevien petostentorjuntamekanismien ennakkoarviointi osana julkisen varainhoidon arviointia ehtona budjettituen saamiselle (toisin sanoen aktiivinen sitoutuminen petosten ja korruption torjuntaan, tehtävänsä tasalla olevat valvontaviranomaiset, tuomioistuineläytöksen riittävät valmiudet sekä tehokkaat mekanismit petoksiin puuttumiseksi ja seuraamuksien määräämiseksi);

- komissio allekirjoitti Accrassa vuonna 2008 kansainvälisen avun avoimuutta koskevan IATI-aloitteen, jonka standardien ansiosta apua koskevista tiedoista ja asiakirjoista tulee ajankohtaisempia, yksityiskohtaisempia ja säännöllisempiä. Komissio on noudattanut apua koskevien tietojen julkaisuun liittyviä IATI-standardeja lokakuusta 2011 lähtien;

- lisäksi komissio pitää yhdessä EU:n jäsenvaltioiden kanssa yllä yhteistä verkkopohjaista IT-sovellusta (EU Aid Explorer), joka muuntaa IATIn ja muiden lähteiden kautta toimitetut EU:n antamaa apua koskevat tiedot käyttäjäystävällisemmiksi;

- vuonna 2015 Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) allekirjoitti hallinnolliset yhteistyöjärjestelyt seuraavien viiden kansainvälisen järjestön kanssa: Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki, Latalaisen Amerikan kehityspankki, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö, Maailman ruokaohjelma (WFP) ja YK:n projektipalvelutoimisto. OLAF tekee yhteistyötä myös Yhdistyneiden

kansakuntien, Maailmanpankin ja muiden kansainvälisten järjestöjen petostentorjunnasta vastaavien virastojen kanssa sekä Europolin ja Eurojustin kanssa. Lisäksi OLAF solmii EU:n ulkopuolisten maiden viranomaisten kanssa yhteistyösuhteita, jotka ovat tarpeen EU:n talousarvioon kohdistuvien petosten tutkimista varten. Kyse on tällöin lähinnä ulkoiseen apuun käytetyistä EU:n varoista. Yhteistyö on tilanteen mukaan pysyvää tai kertaluonteista. Vuonna 2015 OLAF sopi hallinnollisista yhteistyöjärjestelyistä Angolan, Moldovan ja Senegalin kumppaniviranomaisten kanssa.

Toimenpiteet sääntöjenvastaisuuksien ja petosten havaitsemiseksi ja korjaamiseksi

- ulkoiset, myös Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tekemät (sekä pakolliset että riskiperusteiset) tarkastukset;
- (riskiperusteiset) jälkitarkastukset ja takaisinperintä;
- EU:n rahoituksen jäädyttäminen vakavissa petostapauksissa, joihin kuuluu laajamittainen korruptio, kunnes viranomaiset ovat toteuttaneet asianmukaiset toimet tilanteen korjaamiseksi ja vastaavien petosten ehkäisemiseksi tulevaisuudessa;
- FPI ja DEVCO kehittävät edelleen petostentorjuntastrategiaansa, joka noudattaa vuonna 2013 hyväksyttyä EU:n ulkosuhteissa sovellettavaa komission petostentorjuntastrategiaa. FPI ja DEVCO keskittyvät strategian täytäntöönpanossa kolmeen strategiseen tavoitteeseen:
 - henkilöstön yleistä tietoisuutta petosten ehkäisemisestä ja havaitsemisesta lisätään, erityisesti kun on kyse petosten ehkäisemisestä ja havaitsemisesta valmisteltaessa ja pantaessa täytäntöön avustuksia ja hankintasopimuksia;
 - parannetaan FPI:n ja DEVCON henkilöstön valmiuksia torjua tuloksellisesti sisäisiä ja ulkoisia petoksia petostentorjunnan välineiden avulla;
 - parannetaan reaktiokykyä tilanteissa, joissa ilmenee petosepäilyjä, ja peritään väärin käytetyt varat nopeammin takaisin.

3. EHDOTUKSEN/ALOITTEEN ARVIOIDUT RAHOITUSVAIKUTUKSET

3.1. Kyseeseen tulevat monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeet ja menopuolen budjettikohdat

- Talousarviossa jo olevat budjettikohdat

Monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeiden ja budjettikohtien mukaisessa järjestyksessä.

Monivuotisen rahoituskehyksen otsake	Budjettikohta	Määrä- raha- tyyppi	Rahoitusosuudet			
	Numero Nimi	JM/EI- JM ²⁵	EFTA- mailta ²⁶	ehdokasmailta ²⁷	kolmansilta mailta	varainhoitoasetuksen 21 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitett rahoitusosuudet
IV	19 02 – Vakautta ja rauhaa edistävä väline – toiminta kriisitilanteissa, konfliktien ehkäiseminen, rauhan rakentaminen ja kriisivalmius					/
	19 02 01 Vallitsevien ja puhkeamaisillaan olevien kriisien hallinta					
	19 02 02 Tuki konfliktien ehkäisemiselle, rauhan rakentamiselle ja kriiseihin valmistautumiselle					
	19 01 Ulkopoliitiikan välineiden toimintalohkon hallintomenot					
	19 01 04 01 Vakautta ja rauhaa edistävän välineen tukimenot					
	21 05 Vakautta ja rauhaa edistävä väline – maailmanlaajuiset ja alueiden rajat ylittävät uhat					
	21 05 01 Maailmanlaajuiset ja alueiden rajat ylittävät					

²⁵ JM = jaksotetut määrärahat; EI-JM = jaksottamattomat määrärahat.

²⁶ EFTA: Euroopan vapaakauppaliitto.

²⁷ Ehdokasmaat ja soveltuvin osin Länsi-Balkanin mahdolliset ehdokasmaat.

	uhat 21 01 Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden toimintalohkon hallintomenot 21 01 04 04 Vakautta ja rauhaa edistävän välineen tukimenot					
--	---	--	--	--	--	--

3.2. Arvioidut vaikutukset menoihin

3.2.1. Yhteenvedo arvioiduista vaikutuksista menoihin

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Monivuotisen rahoituskehyksen otsake	Numero	Otsake 4, Globaali Eurooppa								
PO: FPI/DEVCO				Vuosi 2018	Vuosi 2019	Vuosi 2020	ja näitä seuraavat vuodet (ilmoitetaan kaikki vuodet, joille ehdotuksen/aloitteen vaikutukset ulottuvat, ks. kohta 1.6)			YHTEENSÄ
• Toimintamäärärahat										
Budjettikohdan numero 19 02 01	Sitoumukset	1	6,600	20,400	20,350	20,700				68,050
	Maksut	2	0	10,000	15,000	20,000				45,000
Budjettikohdan numero 19 02 02	Sitoumukset	1a	0,608	2,678	2,528	2,177				7,990
	Maksut	2a	0	1,000	2,000	2,000				5,000
Budjettikohdan numero 21 05 01	Sitoumukset	1b	2,150	6,250	6,300	6,300				21,000
	Maksut	2b	0	3,000	4,000	6,000				13,000
Tiettyjen ohjelmien määrärahoista katettavat hallintomäärärahat ²⁹										
Budjettikohdan numero 19.01.04.01		3	0,643	0,673	0,823	0,823				2,962

²⁸ Vuosi N on ehdotuksen/aloitteen toteutuksen aloitusvuosi.

²⁹ Tekninen ja/tai hallinnollinen apu sekä EU:n ohjelmien ja/tai toimien toteuttamiseen liittyvät tukimenot (entiset BA-budjettikohdat), epäsuora ja suora tutkimustoiminta.

		3a	0	0	0	0				0,000
FPI:n ja DEVCON määrärahat yhteensä	Sitoumukset	=1+ 1a +1b+ 3	10,0	30,0	30,0	30,0				100,000
	Maksut	=2+ 2a+ 2b +3+ 3a	0	14,0	21,0	28,0				66,600

Monivuotisen rahoituskehityksen otsake	5	”Hallintomenot”
---	----------	-----------------

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

		Vuosi N	Vuosi N+1	Vuosi N+2	Vuosi N+3	ja näitä seuraavat vuodet (ilmoitetaan kaikki vuodet, joille ehdotuksen/aloitteen vaikutukset ulottuvat, ks. kohta 1.6)			YHTEENSÄ
PO: FPI									
• Henkilöresurssit									
• Muut hallintomenot									
FPI YHTEENSÄ									
PO: DEVCO									
• Henkilöresurssit									
• Muut hallintomenot									

DEVCO YHTEENSÄ									
Monivuotisen rahoituskehyksen OTSAKKEESEEN 5 kuuluvat määrärahat yhteensä	(Sitoumukset yhteensä = maksut yhteensä)	0,946	0,946	0,946	0,946				3,784

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

		Vuosi N ³⁰	Vuosi N+1	Vuosi N+2	Vuosi N+3	ja näitä seuraavat vuodet (ilmoitetaan kaikki vuodet, joille ehdotuksen/aloitteen vaikutukset ulottuvat, ks. kohta 1.6)			YHTEENSÄ
Monivuotisen rahoituskehyksen OTSAKKEESEEN 1-5 kuuluvat määrärahat yhteensä									

³⁰

Vuosi N on ehdotuksen/aloitteen toteutuksen aloitusvuosi.

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

3.2.2. Arvioidut vaikutukset toimintamäärärahoihin

- ☐ Ehdotus/aloite ei edellytä toimintamäärärahoja
- ☒ Ehdotus/aloite edellyttää toimintamäärärahoja seuraavasti:

Alustavat tuotokset tavoitetta kohti:

- Erityistavoite 1 – Arvioitu kriisinhallintatoimenpiteiden määrä varainhoitovuoden aikana kriisitilanteissa tai kriisin ollessa puhkeamaisillaan.
- Erityistavoite 2 – Konfliktien estämiseen, rauhan rakentamiseen ja kriisivalmiuteen liittyvien valmiuksien kehittämistoimenpiteiden arvioitu määrä varainhoitovuoden aikana.
- Erityistavoite 3 – Koulutettujen henkilöiden ja/tai ostetun välineistön määrä varainhoitovuonna.

Maksusitoumusmäärärahat, milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Tavoitteet ja tuotokset ↓			Vuosi 2017		Vuosi 2018		Vuosi 2019		Vuosi 2020		ja näitä seuraavat vuodet (ilmoitetaan kaikki vuodet, joille ehdotuksen/aloitteen vaikutukset ulottuvat, ks. kohta 1.6)						YHTEENSÄ	
	TUOTOKSET																	
	Tyyppi ³¹	Keskim. kustannukset	Lukumäärä	Kustannus	Lukumäärä	Kustannus	Lukumäärä	Kustannus	Lukumäärä	Kustannus	Lukumäärä	Kustannus	Lukumäärä	Kustannus	Lukumäärä	Kustannus	Lukumäärä yhteensä	Kustannukset yhteensä
ERITYISTAVOITE 1 ³²																		
Budjettikohta 19 02 01																		
– Tuotos																		
– Tuotos																		

³¹ Tuotokset ovat tuloksena olevia tuotteita ja palveluita.

³² Kuten kuvattu kohdassa 1.4.2 ”Erityistavoitteet”.

– Tuotos																		
Välisumma erityistavoite 1			6,6			20,4			20,4			20,7						68,1
ERITYISTAVOITE 2 Budjettikohta 19 02 02																		
– Tuotos																		
– Tuotos																		
– Tuotos																		
Välisumma erityistavoite 2			1		0,6	1		2,7	1		2,5	1		2,2				8,0
ERITYISTAVOITE 3 Budjettikohta 21 05 01																		
– Tuotos																		
– Tuotos																		
– Tuotos																		
Välisumma erityistavoite 3			1		2,1	1		6,3	1		6,3	1		6,3				21,0
KUSTANNUKSET YHTEENSÄ					10			30			30			30				100

11. Tuotokset erityistavoitteessa 1 (budjettikohta 19 02 01) eivät ole ohjelmoitavissa, joten tuotosten lukumäärän esittäminen ei olisi asianmukaista.

3.2.3. Arvioidut vaikutukset hallintomäärärahoihin

3.2.3.1. Yhteenvedo

- ☐ Ehdotus/aloite ei edellytä hallintomäärärahoja
- ☒ Ehdotus/aloite edellyttää hallintomäärärahoja seuraavasti:

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

	Vuosi N ³³	Vuosi N+1	Vuosi N+2	Vuosi N+3	ja näitä seuraavat vuodet (ilmoitetaan kaikki vuodet, joille ehdotuksen/aloitteen vaikutukset ulottuvat, ks. kohta 1.6)	YHTEEN- SÄ
--	--------------------------	--------------	--------------	--------------	---	---------------

Monivuotisen rahoitus- kehyksen OTSAKE 5								
Henkilöresurssit	0,886	0,886	0,886	0,886				3,544
Muut hallintomenot	0,060	0,060	0,060	0,060				0,240
Monivuotisen rahoitus- kehyksen OTSAKE 5, välisumma	0,946	0,946	0,946	0,946				3,784

Monivuotisen rahoitus- kehyksen OTSAKKEE- SEEN 5 sisältymättömät³⁴								
Henkilöresurssit budjettikohta 19 01 04 01 *	0,448	0,448	0,448	0,448				1,792
Muut hallintomenot	0,195	0,225	0,375	0,375				1,170
Monivuotisen rahoitus- kehyksen OTSAKKEE- SEEN 5 sisältymättömät, välisumma	0,643	0,673	0,823	0,883				3,022

YHTEENSÄ	1,589	1,619	1,769	1,829				
-----------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--	--	--	--

Henkilöresurssija ja muita hallintomenoja koskeva määrärahatarve katetaan toimen hallinnointiin jo osoitetuilla pääosaston määrärahoilla ja/tai pääosastossa toteutettujen uudelleenjärjestelyjen tuloksena saaduilla määrärahoilla sekä tarvittaessa

³³ Vuosi N on ehdotuksen/aloitteen toteutuksen aloitusvuosi.

³⁴ Tekninen ja/tai hallinnollinen apu sekä EU:n ohjelmien ja/tai toimien toteuttamiseen liittyvät tukimenot (entiset BA-budjettikohdat), epäsuora ja suora tutkimustoiminta.

sellaisilla lisäresursseilla, jotka toimea hallinnoiva pääosasto voi saada käyttöönsä vuotuisessa määrärahojen jakomenettelyssä talousarvion puitteissa.

* Vastaa kolmea sopimussuhteisen toimihenkilön tointa FPI:n budjettikohdassa

3.2.3.2. Henkilöresurssien arvioitu tarve

- ☐ Ehdotus/aloite ei edellytä henkilöresursseja.
- ☒ Ehdotus/aloite edellyttää henkilöresursseja seuraavasti:

Arvio kokoaikaiseksi henkilöstöksi muutettuna

	Vuosi N	Vuosi N+1	Vuosi N+2	Vuosi N+3	ja näitä seuraavat vuodet (ilmoitetaan kaikki vuodet, joille ehdotuksen/ aloitteen vaikutukset ulottuvat, ks. kohta 1.6)		
• Henkilöstötaulukkoon sisältyvät virat/toimet (virkamiehet ja väliaikaiset toimihenkilöt)							
19 01 01 01 (päätoimipaikka ja komission edustustot EU:ssa)	4	4	4	4			
XX 01 01 02 (edustustot EU:n ulkopuolella)							
XX 01 05 01 (epäsuora tutkimustoiminta)							
10 01 05 01 (suora tutkimustoiminta)							
• Ulkopuolinen henkilöstö (kokoaikaiseksi muutettuna)³⁵							
19 01 02 01 (kokonaismäärärahoista katettavat sopimussuhteiset toimihenkilöt, kansalliset asiantuntijat ja vuokrahenkilöstö)	3	3	3	3			
21 01 02 01 (kokonaismäärärahoista katettavat sopimussuhteiset toimihenkilöt, kansalliset asiantuntijat ja vuokrahenkilöstö)	2	2	2	2			
XX 01 02 02 (sopimussuhteiset ja paikalliset toimihenkilöt, kansalliset asiantuntijat, vuokrahenkilöstö ja nuoremmat asiantuntijat EU:n ulkopuolisissa edustustoissa)							
19 01 04 01 ³⁶	– päätoimipaikassa						
	– EU:n ulkop. edustustoissa	3	3	3	3		
XX 01 05 02 (epäsuora tutkimustoiminta: sopimussuhteiset toimihenkilöt, kansalliset asiantuntijat ja vuokrahenkilöstö)							
10 01 05 02 (suora tutkimustoiminta: sopimussuhteiset toimihenkilöt, kansalliset asiantuntijat ja							

³⁵ Sopimussuhteiset toimihenkilöt, paikalliset toimihenkilöt, kansalliset asiantuntijat, vuokrahenkilöstö, nuoremmat asiantuntijat EU:n ulkopuolisissa edustustoissa.

³⁶ Toimintamäärärahoista katettavan ulkopuolisen henkilöstön enimmäismäärä (entiset BA-budjettikohdat).

vuokrahenkilöstö)							
Muu budjettikohta (mikä?)							
YHTEENSÄ	12	12	12	12			

19 ja 21 viittaavat kyseessä olevaan toimintalohkoon tai talousarvion osastoon.

Henkilöresurssien tarve katetaan toimen hallinnointiin jo osoitetulla pääosaston henkilöstöllä ja/tai pääosastossa toteutettujen henkilöstön uudelleenjärjestelyjen tuloksena saadulla henkilöstöllä sekä tarvittaessa sellaisilla lisäresursseilla, jotka toimea hallinnoiva pääosasto voi saada käyttöönsä vuotuisessa määrärahojen jakomenettelyssä talousarvion puitteissa.

Kuvaus henkilöstön tehtävistä:

Virkamiehet ja väliaikaiset toimihenkilöt	AD-virkamiehiä koskevilla henkilöresursseilla turvataan uusien sitoumusten yleishallinto ja erityisesti valmiusaputoimien luotettava valinta, analysointi, suunnittelu, sopimuksenteko ja arviointi kasvaneessa hankesalkussa ja valmiusapuun liittyvien riskinarviointimenettelyjen suunnittelu (ks. kohta 2.2.1). Tähän kustannukseen sisältyvät myös lukuisat paikalla tehdyt valvontakäynnit, joiden kuluessa tavataan valtionhallinnon virkamiehiä ja varmistetaan muiden toimijoiden ja tukijoiden kanssa toiminnan paikallinen alkuvaiheen koordinointi. Lisäksi on odotettavissa, että valmiusapu vaatii tiivistä koordinoitua neuvoston, parlamentin ja muiden sidosryhmien (myös kansalaisyhteiskunnan) kanssa. Koska valmiusapu on uutta komissiolle, se vaatii erityistä huomiota ja sitä varten on kehitettävä juuri sitä koskevaa osaamista. Niinpä tämä toiminto vaatii paljon resursseja, varsinkin siinä vaiheessa kun toimintoa rakennetaan. AST-resurssien avulla hoidetaan valmiusavun sopimuksentekoa ja varainhoitoa sekä toimien tarkastusta, vuotuista raportointia (strategisessa suunnittelussa ja ohjelmoinnissa), Euroopan parlamentin ja oikeusasiamiehen kysymysten seuranta, varainhoidon raportointia ja sitoumusten ja maksujen valvontaa keskushallinnon tasolla. Lisäkustannuksia kertyy myös muista taustatoiminnoista.
Ulkopuolinen henkilöstö	Ulkopuolisen henkilöstön resursseilla hallinnoidaan ja pannaan täytäntöön valmiusapuhankesalkkua keskitetysti päätoimipaikassa ja/tai EU:n edustustoissa. Tässä on kyse päivittäisestä hankkeiden (operatiivisesta ja varainhoidollisesta) hallinnoinnista, koordinoinnista jäsenvaltioiden ja muiden toimijoiden kanssa sekä hankkeiden säännöllisestä seurannasta ja koordinoinnista EU:n edustustojen kanssa milloin tarpeen. Tarkastusten ja arviointien hallinnointi. Myös tämä tehtävä edellyttää säännöllisiä käyntejä kentällä.

3.2.4. Yhteensopivuus nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen kanssa

- ☐ Ehdotus/aloite on nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen mukainen.
- ☒ Ehdotus/aloite edellyttää monivuotisen rahoituskehyksen asianomaisen otsakkeen rahoitussuunnitelman muuttamista.

Selvitys rahoitussuunnitelmaan tarvittavista muutoksista, mainittava myös kyseeseen tulevat budjettikohdat ja määrät

Valmiusaputoimia varten kohdennetaan 100 000 000 euroa uudelleen vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 4 sisällä.

- ☐ Ehdotus/aloite edellyttää joustovälineen varojen käyttöön ottamista tai monivuotisen rahoituskehyksen tarkistamista.

Selvitys tarvittavista toimenpiteistä, mainittava myös kyseeseen tulevat rahoituskehyksen otsakkeet, budjettikohdat ja määrät.

3.2.5. Ulkopuolisten tahojen rahoitusosuudet

- Ehdotuksen/aloitteen rahoittamiseen ei osallistu ulkopuolisia tahoja.
- Ehdotuksen/aloitteen rahoittamiseen osallistuu ulkopuolisia tahoja seuraavasti (arvio):

Määrärahat, milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

	Vuosi N	Vuosi N+1	Vuosi N+2	Vuosi N+3	ja näitä seuraavat vuodet (ilmoitetaan kaikki vuodet, joille ehdotuksen/aloitteen vaikutukset ulottuvat, ks. kohta 1.6)			Yhteensä
Rahoitukseen osallistuva taho								
Yhteisrahoituksella katettavat määrärahat YHTEENSÄ								

3.3. Arvioidut vaikutukset tuloihin

- X Ehdotuksella/aloitteella ei ole vaikutuksia tuloihin.
- ☐ Ehdotuksella/aloitteella on vaikutuksia tuloihin seuraavasti:
 - ☐ vaikutukset omiin varoihin
 - ☐ vaikutukset sekalaisiin tuloihin

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Tulopuolen budjettikohta	Käytettävissä olevat määrärahat kuluvana varainhoito-vuonna	Ehdotuksen/aloitteen vaikutus ³⁷						
		Vuosi N	Vuosi N+1	Vuosi N+2	Vuosi N+3	ja näitä seuraavat vuodet (ilmoitetaan kaikki vuodet, joille ehdotuksen/aloitteen vaikutukset ulottuvat, ks. kohta 1.6)		
Momentti								

Vastaava(t) menopuolen budjettikohta (budjettikohdat) käyttötarkoitukseensa sidottujen sekalaisten tulojen tapauksessa:

[...]

Selvitys tuloihin kohdistuvan vaikutuksen laskentamenetelmästä

[...]

³⁷

Perinteiset omat varat (tulli- ja sokerimaksut) on ilmoitettava nettomääräisinä eli bruttomäärästä on vähennettävä kantokuluja vastaava 25 prosentin osuus.