



*Oikeudellisten asioiden valiokunta
Puheenjohtaja*

13.7.2017

David McAllister
Puheenjohtaja
Ulkoasiainvaliokunta
Bryssel

Asia: Lausunto seuraavan lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustasta: ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vakautta ja rauhaa edistävän välineen perustamisesta 11 päivänä maaliskuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 230/2014 muuttamisesta (COM(2016)0447 - 2016/0207(COD))

Arvoisa puheenjohtaja

Oikeudellisten asioiden valiokunta päätti 11. heinäkuuta 2016 järjestetyssä koordinaattoreiden kokouksessa tarkistaa oma-aloitteisesti työjärjestyksen 39 artiklan 3 kohdan mukaisesti seuraavan ehdotuksen oikeusperustan: ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vakautta ja rauhaa edistävän välineen perustamisesta 11 päivänä maaliskuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 230/2014 muuttamisesta (COM(2016)0447). Lisäksi kehitysvaliokunnan puheenjohtaja pyysi 15. marraskuuta 2016 päivätyllä kirjeellä työjärjestyksen 39 artiklan mukaisesti oikeudellisten asioiden valiokuntaa tarkistamaan edellä mainitun lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustan. Ehdotuksen perustana ovat SEUT-sopimuksen 209 artiklan 1 kohta ja 212 artiklan 2 kohta, jotka koskevat kehitysyhteistyöpolitiikan toteuttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä ja muiden kolmansien maiden kuin kehitysmaiden kanssa tehtävän taloudellisen, teknisen ja rahoitusyhteistyön täytäntöönpanemiseksi tarvittavia toimenpiteitä.

Valiokunta käsitteli kysymystä 13. heinäkuuta 2017 pitämässään kokouksessa.

I – Taustaa

Asetuksessa (EU) N:o 230/2014, jäljempänä ’vakautta ja rauhaa edistävä väline’¹, säädetään teknistä ja rahoitustukea koskevat toimenpiteet, joiden avulla voidaan torjua kriisejä ja vastata niihin sekä edistää vakauden ja rauhan rakentamista. Vakautta ja rauhaa edistävään välineeseen ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus lisätä uudenlainen unionin tukimuoto, joka on suunniteltu erityisesti kolmansien maiden sotilaallisten toimijoiden valmiuksien kehittämiseksi poikkeustilanteissa. Komission ehdotus on seurausta ilmeisen **tiivästä turvallisuuden ja kehityksen välisestä yhteydestä**, mihin liittyen tarkoituksena on tukea kumppanimaiden turvallisuusjärjestelmiä osana laajempaa uudistusprosessia, jossa pyritään tuottamaan tehokasta ja vastuullista turvallisuutta valtiolle ja yksityishenkilöille, millä edistetään EU:n päämääriä eli osallistavaa ja kestävää kehitystä ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumista.

Turvallisuuden ja kehityksen välinen yhteys on nähtävissä käytännössä vakautta ja rauhaa edistävää välinettä edeltäneen vakautusvälineen perustamisesta annetussa asetuksessa (EY) N:o 1717/2006, jäljempänä ’vakautusväline’². Vakautusvälineen tarkoituksena oli ryhtyä kehitysyhteistyötoimenpiteisiin ja taloudellista, teknistä ja rahoitusyhteistyötä koskeviin toimenpiteisiin kolmansien maiden kanssa³, ja sen soveltamisalaan kuuluivat alun perin sotilaalliset seurantatoimet ja rauhanturvaoperaatiot.⁴ Tähän liittyvä säännös – josta luovuttiin myöhemmin asetusta koskeneiden komission, neuvoston ja parlamentin neuvottelujen aikana – sisältyi 2 artiklan a kohtaan ja kuului seuraavasti:

”laajempien tai suppeampien alueiden järjestöjen sekä muiden Yhdistyneiden Kansakuntien valtuutuksella toimivien valtioiden yhteenliittymien sotilaalliset seurantatoimet sekä rauhanturva- ja tukioperaatiot (myös sellaiset, joilla on siviiliulottuvuus) samoin kuin toimenpiteet tällaisten järjestöjen ja niiden toimintaan osallistuvien jäsenten toteuttamien operaatioiden suunnitteluun, toteutukseen ja poliittiseen valvontaan liittyvien valmiuksien kehittämiseksi;”

II – Asiaa koskevat perussopimuksen artiklat

Komission ehdotuksessa esitetään oikeusperustaksi SEUT-sopimuksen viidennen osan ”Unionin ulkoinen toiminta” 209 artiklan 1 kohta yhdessä 212 artiklan 1 kohdan kanssa. Ne kuuluvat seuraavasti (painotus lisätty):

SEUT-sopimuksen 209 artikla *(aiempi EY-sopimuksen 179 artikla)*

*1. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät **tavallista lainsäätämisyhteistyötä** noudattaen kehitysyhteistyöpolitiikan toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet, jotka voivat koskea kehitysmaiden kanssa toteutettavia monivuotisia yhteistyöohjelmia tai aihekohtaisia ohjelmia. [...]*

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 230/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, vakautta ja rauhaa edistävään välineeseen perustamisesta (EUVL L 77, 15.3.2014, s. 1–10).

² [2006] EUVL L 327/1.

³ 1 artiklan 1 kohta.

⁴ COM(2004)0630, ”Ehdotus: neuvoston asetus vakautusvälineen perustamisesta”, annettu Brysselissä 29 päivänä syyskuuta 2004, s. 15.

SEUT-sopimuksen 212 artikla
(aiempi EY-sopimuksen 181 a artikla)

2. Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen 1 kohdan täytäntöönpanemiseksi tarvittavista toimenpiteistä. [...]

SEUT-sopimuksen 212 artiklan 1 kohta kuuluu seuraavasti (painotus lisätty):

SEUT-sopimuksen 212 artikla
(aiempi EY-sopimuksen 181 a artikla)

1. Unioni tekee muiden kolmansien maiden kuin kehitysmaiden kanssa taloudellista, teknistä ja rahoitusyhteistyötä, mukaan lukien apu erityisesti rahoituksen alalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten muiden määräysten ja varsinkaan 208–211 artiklan määräysten soveltamista. Tähän kuuluvat toimet ovat unionin kehitysyhteistyöpolitiikan mukaisia, ja ne toteutetaan ottaen huomioon unionin ulkoisen toiminnan periaatteet ja tavoitteet. Unionin ja jäsenvaltioiden toimet täydentävät ja tukevat toisiaan.

Kehitysyhteistyötoimenpiteisiin ryhtymisen edellytykset määrittelevä SEUT-sopimuksen 208 artikla kuuluu seuraavasti (painotus lisätty):

SEUT-sopimuksen 208 artikla
(aiempi EY-sopimuksen 177 artikla)

1. Unionin kehitysyhteistyöpolitiikkaa harjoitetaan unionin ulkoisen toiminnan periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti. Unionin ja jäsenvaltioiden kehitysyhteistyöpolitiikat täydentävät ja tukevat toisiaan.

Unionin politiikan päätavoite tällä alalla on köyhyyden vähentäminen ja lopulta sen poistaminen. Unionin politiikan päätavoite tällä alalla on köyhyyden vähentäminen ja lopulta sen poistaminen. Unioni ottaa huomioon kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteet toteuttaessaan muita sellaisia politiikkoja, jotka voivat vaikuttaa kehitysmaihin. [...]

Koska artiklassa viitataan Euroopan unionin ulkoisen toiminnan periaatteisiin ja tavoitteisiin, on tarkasteltava SEU-sopimuksen 21 artiklaa (painotus lisätty):

SEU-sopimuksen 21 artikla

1. Unionin toiminta kansainvälisellä tasolla perustuu sen perustamisen, kehittämisen ja laajentumisen johtoajatuksena oleviin periaatteisiin, joita unioni pyrkii edistämään muualla maailmassa: demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuus ja jakamattomuus, ihmisarvon kunnioittaminen, tasa-arvo ja yhteisvastuu sekä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden noudattaminen. [...]

2. Unioni määrittelee ja toteuttaa yhteistä politiikkaa ja toimintaa sekä pyrkii saamaan aikaan pitkälle menevää yhteistyötä kaikilla kansainvälisten suhteiden aloilla tavoitteenaan:
a) turvata omat arvonsa, perusetunsa, turvallisuutensa, riippumattomuutensa ja koskemattomuutensa;

- b) lujittaa ja tukea demokratiaa, oikeusvaltiota, ihmisoikeuksia ja kansainvälisen oikeuden periaatteita;
- c) säilyttää rauha, estää konfliktit ja lujittaa kansainvälistä turvallisuutta noudattaen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämääriä ja periaatteita sekä Helsingin päätösasiakirjan periaatteita ja Pariisin peruskirjan tavoitteita, ulkorajoja koskevat tavoitteet mukaan luettuina;
- d) **edistää kehitysmaiden talouden, yhteiskunnan ja ympäristön kannalta kestävästä kehitystä ensisijaisena tarkoituksenaan poistaa köyhyys;**
- e) kannustaa kaikkien maiden yhdentymistä maailmantalouteen, muun muassa poistamalla asteittain kansainvälisen kaupan esteitä;
- f) osallistua kansainvälisten toimenpiteiden kehittämiseen ympäristön laadun ja maapallon luonnonvarojen kestävä hoidon ylläpitämiseksi ja parantamiseksi varmistaakseen kestävä kehityksen;
- g) auttaa kansoja, maita ja alueita selviytymään luonnon tai ihmisen aiheuttamista suuronnettomuuksista; ja
- h) edistää kansainvälistä järjestelmää, joka perustuu entistä tiiviimpään monenväliseen yhteistyöhön, ja maailmanlaajuisia hyvää hallintotapaa.

3. Unioni noudattaa 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja periaatteita ja pyrkii niissä mainittuihin tavoitteisiin kehittäessään ja toteuttaessaan ulkoista toimintaansa tämän osaston ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen viidennen osan soveltamisalaan kuuluvilla aloilla sekä muita politiikkojaan niiden ulkoisten näkökohtien osalta. Unioni huolehtii johdonmukaisuudesta ulkoisen toimintansa eri alojen välillä sekä näiden ja muiden politiikkojensa välillä. Neuvosto ja komissio varmistavat unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan avustamana tämän johdonmukaisuuden ja tekevät siinä tarkoituksessa yhteistyötä.

Asianmukaisen oikeusperustan arvioimista ja määrittelemistä varten pidetään merkityksellisenä myös SEU-sopimuksen 24 artiklan 1 kohtaa, joka kuuluu seuraavasti (painotus lisätty):

SEU-sopimuksen 24 artikla
(aiempi SEU-sopimuksen 11 artikla)

1. Unionin toimivalta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla käsittää kaikki ulkopoliittikan osa-alueet ja kaikki unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset, muun muassa asteittain määriteltävän yhteisen puolustuspolitiikan, joka voi johtaa yhteiseen puolustukseen.

Yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sovelletaan erityisiä sääntöjä ja menettelyjä. **Eurooppa-neuvosto ja neuvosto määrittelevät ja toteuttavat sen yksimielisesti, jollei perussopimuksissa toisin määrätä. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä ei voida antaa.** Unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ja jäsenvaltiot panevat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan täytäntöön perussopimusten mukaisesti. **Perussopimuksissa määritellään Euroopan parlamentin ja komission erityisasema tällä alalla. Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole näitä määräyksiä koskevaa toimivaltaa, lukuun ottamatta sen toimivaltaa valvoa tämän sopimuksen 40 artiklan noudattamista ja tutkia eräiden Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 275 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettujen päätösten laillisuus. [...]**

SEU-sopimuksen 40 artikla kuuluu seuraavasti:

SEU-sopimuksen 40 artikla

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttaminen ei vaikuta niiden menettelyjen soveltamiseen eikä toimielinten toimivaltuuksien laajuuteen, joista perussopimuksissa määrätään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 3–6 artiklassa tarkoitettun unionin toimivallan käyttämiseksi.

Mainituissa artikloissa tarkoitettujen politiikkojen toteuttaminen ei myöskään vaikuta niiden menettelyjen soveltamiseen eikä toimielinten niiden toimivaltuuksien laajuuteen, joista perussopimuksissa määrätään tämän luvun mukaisen unionin toimivallan käyttämiseksi.

III – Ehdotettu oikeusperusta

Komission ehdotuksen mukaan asianmukaisen oikeusperustan asetuksen (EU) N:o 230/2014 muuttamiselle muodostaisivat SEUT-sopimuksen 209 artiklan 1 kohta ja 212 artiklan 2 kohta. Molemmat säännökset kuuluvat unionin ulkoisen toiminnan kehyksen alaiseen osastoon III ”Yhteistyö kolmansien maiden kanssa ja humanitaarinen apu”, johon on yhdistetty entisen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen kolmanteen osaan kuuluva osasto XX (EY-sopimuksen 177–181 artikla) ja XXI (EY-sopimuksen 181 artikla) ja jonka nojalla yhteisö (nykyinen unioni) voi ryhtyä kehitysyhteistyötoimenpiteisiin sekä kehitysmaiden (EY-sopimuksen 177–181 artikla) että kehittyneiden maiden (EY-sopimuksen 181 artikla) kanssa.

Asianmukaisen oikeusperustan valinta on ollut yksi toistuvista EU:n ulkoisen toimintaan liittyvistä kysymyksistä erityisesti yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja kehitysyhteistyötä ja taloudellista, teknistä ja rahoitusyhteistyötä koskevien politiikkojen välisen yhteyden osalta. Tämä on seurausta näitä aloja sääntelevien säännösten välisistä merkittävästi oikeudellisista eroista ja tiiviistä vuorovaikutuksesta unionin toimielinten käytännössä laatimien politiikkojen kanssa. Tarkemmin sanoen kehitysyhteistyötä ja taloudellista, teknistä ja rahoitusyhteistyötä harjoitetaan perinteisen yhdentymismallin pohjalta. Siinä Euroopan parlamentti osallistuu aktiivisesti päätöksentekoon komission ehdotusta seuraavan tavallisen lainsäätämisympäristön mukaisesti ja unionin tuomioistuimen toimivallan alaisuudessa.¹ Sitä vastoin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaisuudessa neuvosto hyväksyy toimet pääasiassa yksimielisesti ja ainoastaan tiedottaa asiasta parlamentille, eikä unionin tuomioistuimella ole nimenomaisesti toimivaltaa näiden määräysten osalta.²

Oikeudellisten asioiden valiokunta on päättänyt tarkastella tätä taustaa vasten, mikä on oikea oikeusperusta ehdotetulle asetuksen (EU) N:o 230/2014 muuttamiselle. Olisiko unionin hyväksyttävä ehdotettu toimi, joka liittyy kehitysyhteistyön ja taloudellisen, teknisen ja rahoitusyhteistyön lisäksi turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan, ensiksi vai viimeksi mainittua alaa koskevien säännösten nojalla? Vastaus tähän oikeudelliseen kysymykseen määrittäisi ehdotetun toimen hyväksymistä varten noudatettavan menettelyn ja myös sen oikeudelliset erityispiirteet ja vaikutukset.

¹ SEUT-sopimuksen 209 artiklan 1 kohta.

² SEU-sopimuksen 24 artiklan 1 kohdan 2 alakohta ja SEUT-sopimuksen 275 artikla.

IV – Oikeusperustan valintaa koskeva Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

Tuomioistuin on perinteisesti pitänyt asianmukaisen oikeusperustan valintaa perussopimusten kannalta merkittävänä asiana, jolla taataan siirretyn toimivallan periaatteen noudattaminen (SEUT-sopimuksen 5 artikla) ja määritetään unionin toimivallan luonne ja rajat.¹

Tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”yhteisön toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö”.² Säädös voidaan näin ollen kumota sillä perusteella, että sille on valittu väärä oikeusperusta. Oikean oikeusperustan määrittämisessä ei ole merkitystä toimielimen toivomuksella saada osallistua tiiviimmin tietyn toimen antamiseen, toimen antamisen asiayhteydellä tai toimen soveltamisalalla muuta tarkoitusta varten tehdyllä työllä.³

Jos toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, joista toinen on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää.⁴ Jos kuitenkin toimella on useampi samanaikainen tarkoitus, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, tällaista toimea annettaessa on käytettävä useaa eri oikeudellista perustaa, jos kyseisiä oikeusperustoja⁵ varten vahvistetut menettelyt eivät ole yhteensopimattomia Euroopan parlamentin oikeuksien kanssa eivätkä heikennä niitä.⁶

V – Ehdotetun toimen tavoite ja sisältö

Komission tämän ehdotuksen perusteluissa toteaman mukaisesti ehdotuksen 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 kestäväää kehitystä ja erityisesti saavuttaa tilanne, jossa yhteiskunnat ovat rauhanomaisia ja osallistavia**”.⁷ Komission ehdotukseen liitetyn vaikutustenvaikutuksen mukaan tällä aloitteella on seuraavat kaksi yleistä tavoitetta: pyrkimyksenä on yhtäältä varmistaa, että EU:n kehitysapu hauraille kehitysmaille ei kärsi epävakaaista tilanteista tai konflikteista, huolehtimalla siitä, että kaikki turvallisuusalan toimijat, myös asevoimat, voivat varmistaa vakauden, rauhan ja yleisen järjestyksen, ja toisaalta edistää kehitysmaiden talouden

¹ Lausunto 2/00, Kok. 2001, s. I-9713, 5 kohta.

² Asia C-45/86, komissio vastaan neuvosto (yleinen tullietuusjärjestelmä), Kok. 1987, s. 1439, 5 kohta; asia C-411/06, komissio vastaan parlamentti ja neuvosto, Kok. 2009, s. I-7585.

³ Asia C-269/97, komissio vastaan neuvosto, Kok. 2000, s. I-2257, 44 kohta.

⁴ Asia C-137/12, komissio vastaan neuvosto, EU:C:2013:675, 53 kohta; asia C-490/10, parlamentti vastaan neuvosto, EU:C:2012:525, 45 kohta; asia C-155/07, parlamentti vastaan neuvosto, Kok. 2008, s. I-08103, 34 kohta.

⁵ Asia C-211/01, komissio vastaan neuvosto Kok. 2003, s. I-08913, 40 kohta; asia C-178/03, komissio vastaan Euroopan parlamentti ja neuvosto, Kok. 2006, s. I-107, 43–56 kohta.

⁶ Asia C-300/89, komissio vastaan neuvosto (titaanioksidi), Kok. 1991, s. I-2867, 17–25 kohta; asia C-268/94, Portugali vastaan neuvosto, Kok. 1996, s. I-6177.

⁷ COM(2016)0447, s. 2.

yhteiskunnan ja ympäristön kannalta kestävästä kehitystä ensisijaisena tarkoituksenaan poistaa köyhyys.¹

Tähän liittyen johdanto-osan 3 kappaleessa todetaan, että on olennaista tukea turvallisuusalan toimijoita ja poikkeuksellisissa olosuhteissa myös asevoimia konfliktien ehkäisemisen, kriisinhallinnan ja vakauttamisen yhteydessä, kun pyrkimyksenä on varmistaa köyhyyden poistamisen ja kehityksen asianmukaiset edellytykset. Lisäksi tässä kohdassa korostetaan, että nämä toimet on tarkoitettu suojelemaan siviiliväestöä alueilla, jotka kärsivät konflikteista, kriiseistä tai epävakauksesta, edistämään hyvää hallintoa ja tehokasta demokraattista valvontaa sekä ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamista. Johdanto-osan 2, 4 ja 5 kappaleessa todetaan jälleen, että turvallisuuden ja kestävästä kehityksen välillä on vahva yhteys, ja viitataan tähän liittyen Yhdistyneiden kansakuntien kestävästä kehityksen toimintaohjelmaan², 19.–20. joulukuuta 2013 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmiin ja yhteiseen tiedonantoon aiheesta ”Turvallisuuden ja kehityksen edistäminen valmiuksia kehittämällä – Euroopan unionin kumppanimaille lisää keinoja kriisien ehkäisyyn ja hallintaan”.³

Ehdotuksessa säädetään erityisesti, että turvallisuusalan toimijoille annettavaan unionin tukeen voisivat sisältyä sotilaalliset toimijat poikkeuksellisissa olosuhteissa laajempaa turvallisuusalan uudistusprosessia toteutettaessa **kestävän kehityksen yleistavoitteen** mukaisesti (1 artiklan 2 kohdan uusi alakohta). 3 a artiklan ensimmäisessä kohdassa todetaan että kestävästä kehityksen edistämiseksi ja sen tilanteen saavuttamiseksi, että yhteiskunnat ovat vakaita, rauhanomaisia ja osallistavia, unionin apua voidaan käyttää kumppanimaiden sotilaallisten toimijoiden valmiuksien kehittämiseen poikkeuksellisissa olosuhteissa. Toisessa kohdassa havainnollistetaan, että tätä tarkoitusta koskevaa unionin apua olisi annettava siten, että laaditaan valmiuksien kehittämiseen tähtäviä ohjelmia, joita toteutetaan turvallisuuden ja kehityksen tukemiseksi ja joihin sisältyy muun muassa koulutusta, ohjausta ja neuvontaa sekä välineistön toimituksia, infrastruktuurin parantamista ja muita palveluita. Tällaista apua olisi myönnettävä **viimeisenä keinona**, kun tavoitetta, jonka mukaan yhteiskunnasta tulisi vakaa, rauhanomainen ja osallistava, ei voida riittävästi saavuttaa turvautumalla ei-sotilaallisiin toimijoihin. Näin on silloin, kun toiminnassa olevien valtion instituutioiden olemassaoloon sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojeluun kohdistuu vakava uhka tai kun valtion instituutiot eivät enää kykene vastaamaan kyseiseen vakavaan uhkaan ja kun yhtäältä kyseinen maa ja toisaalta kansainvälinen yhteisö ja/tai unioni ovat yksimielisiä siitä, että asevoimat ovat avainasemassa vakauden, rauhan ja kehityksen takaamiseksi, varsinkin kriiseissä ja epävakauksissa tilanteissa. Neljännessä kohdassa rajataan edelleen aseellisen avun soveltamisalaa säättämällä, että sitä ei voi käyttää juoksevien sotilasmenojen, aseiden ja ammusten hankkimisen tai sellaisen koulutuksen rahoittamiseen, jonka yksinomaisena tarkoituksena on parantaa asevoimien taisteluvalmiuksia. Lopuksi viidennessä kohdassa todetaan, että sotilaallisen avun tarkoituksena olisi oltava kumppanimaan omistajuuden edistämisen ja sellaisten tarpeellisten osatekijöiden ja hyvien käytäntöjen kehittäminen, joiden avulla varmistetaan kestävä kehitys keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, sekä oikeusvaltioperiaatteen ja vakiintuneiden kansainvälisen oikeuden periaatteiden noudattamisen edistäminen.

¹ SWD(2016)0222, s. 16.

² Yhdistyneiden kansakuntien päätöslauselma A/RES/70/1, jonka YK:n yleiskokous hyväksyi 25 päivänä syyskuuta 2015.

³ JOIN(2015)0017, 28. huhtikuuta 2015.

Muiden vakautta ja rauhaa edistävää välinettä koskevan asetuksen 7 artiklan 1 kohtaan, 8 artiklan 1 kohtaan ja 10 artiklan 1 kohtaan tehtyjen pienten muutosten tarkoituksena on lisätä ristikkäisviittauksia uuteen 3 a artiklaan. Lopuksi 13 artiklan 1 kohtaa muutetaan siten, että asetuksen täytäntöönpanoa varten tarkoitettuja määrärahoja lisätään 100 000 000 eurolla.

VI – Asianmukaisen oikeusperustan arviointi ja toteutus

Komission ehdotuksen mukaan asianmukaisen oikeusperustan asetuksen (EU) N:o 230/2014 muuttamiselle muodostaisivat SEUT-sopimuksen 209 artiklan 1 kohta ja 212 artiklan 2 kohta. SEUT-sopimuksen 209 artiklan 1 kohdan mukaan unionin lainsäädäntövallan käyttäjät hyväksyvät tavallista lainsäätämistä noudattaen kehitysyhteistyöpolitiikan toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet, joita harjoitetaan SEUT-sopimuksen 208 artiklan 1 kohdan nojalla unionin ulkoisen toiminnan periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti ja joiden päätavoitteena on köyhyyden vähentäminen ja lopulta sen poistaminen. Köyhyyden poistaminen on tavoite, jota käsitellään myös SEU-sopimuksen 21 artiklan 2 kohdassa (yleinen säännös unionin ulkoisen toiminnan kaikista tavoitteista). Tämän tavoitteen mainitsemisen SEUT-sopimuksen 208 artiklan 1 kohdassa voidaan tulkita tarkoittavan, että muita SEU-sopimuksen 21 artiklan 2 kohdassa asetettuja tavoitteita voidaan pyrkiä saavuttamaan kehitysyhteistyötoimenpiteillä, mutta vain siinä tapauksessa, että ne ovat sekundaarisia tavoitteita.¹

Laaja ymmärrys unionin kehitysyhteistyöpolitiikasta kehitysyhteistyösopimusten osalta vahvistettiin asiassa *Portugali vastaan neuvosto*, jossa unionin tuomioistuin totesi seuraavaa (painotus lisätty):²

*”Näin ollen on katsottava, että eri erityisaloja koskevien määräysten sisällyttämisellä kehitysyhteistyösopimukseen ei voi olla vaikutusta sopimuksen luokitteluun, **joka on tehtävä sopimuksen olennainen kohde huomioon ottaen eikä yksittäisten määräysten perusteella**, sillä edellytyksellä, että **nämä määräykset eivät saa aikaan velvollisuuksia**, joilla on kyseisillä erityisaloilla sellainen ulottuvuus, **että nämä velvollisuudet tosiasiallisesti merkitsevät kehitysyhteistyön tavoitteista erillisiä tavoitteita.**”*

Asiassa C-403/05 *parlamentti vastaan komissio* tuomioistuin vahvisti, että kehitysyhteistyöllä tarkoitetaan (painotus lisätty)³

*”**paitsi kehitysmaiden kestäväää taloudellista ja sosiaalista kehitystä**, niiden sopusointuista ja asteittaista yhdistymistä maailmantalouteen sekä köyhyyden torjuntaa, **myös kansanvallan ja oikeusvaltion kehittämistä ja lujittamista sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista** Yhdistyneissä Kansakunnissa ja muissa kansainvälisissä järjestöissä hyväksytyjä velvoitteita noudattaen.”*

Parlamentin oikeudellisen yksikön vuonna 2004 valmistelemassa lausunnossa vakautta ja rauhaa edistävän välineen edeltäjän (johon sisältyi alun perin samanlainen säännös

¹ Asia C-91/05, *komissio vastaan neuvosto*, Kok. 2008, s. I-3651, 73 kohta. Katso myös asia C-377/12, *komissio vastaan neuvosto*, ECLI:EU:C:2014/1903, 37 kohta. P. Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy* (2013 OUP), s. 211–212.

² Asia C-268/94, *Portugalin tasavalta vastaan Euroopan unionin neuvosto*, Kok. 1996, s. I-6177, 39 kohta.

³ Asia C-403/05, *parlamentti vastaan komissio*, Kok. 2007, s. I-9045, 56 kohta.

sotilaallisten valmiuksien kehittämisestä poikkeuksellisissa tilanteissa) oikeusperustan valinnasta todettiin seuraavaa:¹

”Rauhanturvaamiseen ja -tukemiseen liittyvien toimenpiteiden voidaan selvästi katsoa edistävän demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen kehittämistä koskevan tavoitteen saavuttamista. EY-sopimuksen 179 ja 181 a artiklan (nykyisin SEUT-sopimuksen 209 artiklan 1 kohta ja 212 artiklan 2 kohta) sanamuodossa ei suljeta pois rauhanturvaamisen rahoittamista niiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Sen lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin kehitysyhteistyöpolitiikkaa olisi tulkittava laajasti.”²

Parlamentin oikeudellinen yksikkö vahvisti 6 päivänä tammikuuta 2017 antamassaan lausunnossa, että poikkeukselliset olosuhteet, joissa valmiusaputoimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä muutetun vakautta ja rauhaa edistävän välineen puitteissa, voisivat mahdollistaa vaihtoehtoisen tulkinnan, jonka mukaan 3 a artiklaan sisältyvät sotilaalliset valmiudet ovat sekä satunnaisia että tarpeellisia. Tätä tukee myös se, että 3 a artiklan 4 kohdan nojalla pois on suljettu yksinomaan sotilaallinen tuki. Tätä voitaisiin vahvistaa edelleen määrittelemällä selvästi tiiviimpi yhteys unionin kehitysyhteistyöpolitiikkaan.³ Kuten oikeudellisten asioiden valiokunnan pyynnöstä 2 päivänä helmikuuta 2017 annetussa komission yksiköiden lausunnossa menettelyn 2016/0207(COD) oikeusperustasta vahvistettiin, ehdotuksella pyritään kehitysyhteistyöhön liittyvään tavoitteeseen osallistamalla ylimääräistä toimijaa – asevoimia – rajoitetuissa olosuhteissa, joissa toimija ei toimi sotilaallisissa valmiuksissaan vaan joissa sen tavoitteet liittyvät yksinomaan siviilitoimintaan.⁴

Aiheesta ”Turvallisuuden ja kehityksen edistäminen valmiuksia kehittämällä”

28. huhtikuuta 2015 annetussa komission yhteisessä tiedonannossa Euroopan parlamentille ja neuvostolle⁵ todetaan, että turvallisuusalan valmiuksien kehittämisessä voidaan keskittyä siviili- ja poliisivoimien lisäksi myös armeijaan. Vuoden 2003 Euroopan turvallisuusstrategiassa todetaan, että turvallisuus on kehityksen edellytys, sillä konfliktit tuhoavat infrastruktuuria ja myös sosiaalista infrastruktuuria, kannustavat rikolliseen toimintaan ja ajavat pois investointeja ja tavallista taloudellista toimintaa.⁶ Lisäksi kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen mukaan EU:n kehitysyhteistyön olennainen tavoite on köyhyyden poistaminen kestäväen kehityksen puitteissa. Kestäväen kehitykseen kuuluvat ”**hyvä hallinto, ihmisoikeudet ja poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät näkökohdat**”.⁷ Eurooppalaisen konsensuksen tarkoituksena on ”ohjata kaikkien kolmansiin maihin liittyvien yhteisön välineiden ja yhteistyöstrategioiden kehitysapua koskevan osuuden suunnittelua ja täytäntöönpanoa” – kehitysapua koskeva osuus on ”määritelty OECD:n kehitysapukomiteassa sovitun mukaisesti kaikiksi kehitysavuksi (ODA)”.⁸ Tarkistettujen julkista kehitysapua koskevien direktiivien nojalla kumppanimaiden asevoimien rahoittaminen on mahdollista vain, jos poikkeukselliset olosuhteet edellyttävät kehityspalvelujen toimittamista oikeusvaltiota palauttamassa olevien asevoimien välityksellä.

¹ SJ-0746/04, s. 7.

² Ks. asia C-268/94, *Portugali vastaan neuvosto*, Kok. 1996,s. I-6177, 37 kohta.

³ SJ-0729/16, s. 10.

⁴ Sj.i(2017)303958, s. 2.

⁵ Ks. JOIN(2015)0017.

⁶ Ks. *Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa* (Bryssel, 12. joulukuuta 2003), s. 11–13.

⁷ EUVL C 46/1, 2006, s. 5, 7 ja 42. Ks. myös asia C-377/12, *julkisasiamies Mengozzin lausunto*, 2014, 40 kohta.

⁸ EUVL C 46/1, 2006, s. 8.

Sitä vastoin suora osallistuminen sotilaallisiin menoihin on yhä kielletty.¹ Näin ollen tarkistetut julkista kehitysapua koskevat direktiivit eivät kata tilannetta, jossa valtion toimielimet eivät enää toimi rauhallisen ja osallistuvan yhteiskunnan aikaansaamiseksi, ja ehdotetussa asetuksessa on katsottu olevan mahdollista mennä julkista kehitysapua pidemmälle käyttämällä asevoimia kehityspalvelujen toimittajana.² Oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuina julkista kehitysapua koskevat direktiivit eivät muodosta sellaisenaan laillisesti sitovia rajoituksia SEUT-sopimuksen 208 artiklan soveltamisalalle, eikä vakautta ja rauhaa edistävää välinettä koskevan asetuksen täytäntöönpanossa aseteta julkiselle kehitysavulle tällaisia rajoitteita.³

Kuten ehdotukseen liitetystä vaikutustenarvioinnista on todettu, kehitysyhteistyön tarkoituksiin liittymätön sotilaallisten ja puolustukseen liittyvien valmiuksien kehittäminen olisi vastoin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja rikkoisi myös SEU-sopimuksen 40 artiklaa, jossa säädetään periaate, jonka mukaan yhteisön ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluva ja siihen kuulumaton unionin ulkoinen toiminta **eivät vaikuta toisiinsa**.⁴ Samalla tavoin pääasiassa kolmansien maiden asevoimiin keskittyvää, puolustukseen liittyviä tarkoituksia varten annettavaa rahoitusta olisi annettava unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan nojalla, eikä tällaista rahoitusta voida yhdistää yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ulkopuoliseen oikeusperustaan. Tuomioistuin vahvisti tämän asiassa C-263/14, *parlamentti vastaan neuvosto*,

*”Siltä osin kuin on kyse YUTP:tä koskevan määräyksen perusteella toteutetuista toimista, unionin tuomioistuimen asiana on valvoa muun muassa SEUT 275 artiklan toisen kohdan ensimmäisen lauseen ja SEU 40 artiklan nojalla erityisesti sitä, ettei kyseisen politiikan täytäntöönpanolla vaikuteta haitallisesti sellaisten menettelyjen noudattamiseen ja sen toimielinten toimivallan ulottuvuuteen, joista perussopimuksissa määrätään unionin EUT-sopimuksen mukaisen toimivallan käyttämiseksi. Unionin toimen asianmukaisen oikeudellisen perustan valinnalla on perustuslaillinen merkitys, koska virheellisen oikeudellisen perustan käyttäminen saattaa johtaa siihen, että tällainen toimi on pätemätön, muun muassa silloin, kun asianomaisessa oikeudellisessa perustassa määrätään erilaisesta hyväksymismenettelystä kuin se, jota on noudatettu. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, että unionin toimen [...] oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö.”*⁵

Tämän mukaisesti ehdotetun asetuksen sotilaallinen osuus olisi nähtävä osana vakautta ja rauhaa edistävän välineen tavoitteiden ja sisällön laajempaa asiayhteyttä. Siksi on otettava huomioon, että ehdotettu uudistus on tarkoitettu ”viimeiseksi keinoksi” ja että tilanteet, joissa sotilaallinen apu katsottaisiin ainoaksi tehokkaaksi keinoksi rauhallisen ja osallistuvan yhteiskunnan aikaansaamiseksi, on rajattu hyvin tarkasti. Lisäksi ehdotuksen mukaan unionin avulla ei saa rahoittaa sotilaallista koulutusta, jonka yksinomaisena tarkoituksena on parantaa

¹ Ks. raportointia koskevat direktiivit 17. helmikuuta 2016, OECD:n asiakirja DCD/DAC(2016)3/FINAL, annettu 8. huhtikuuta 2016, 96–98 kohta.

² Ks. Sji(2017)303958, s. 3.

³ SJ-0729/16, s.7–8.

⁴ Ks. P. van Elsuwege, ”EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of a new Balance between Delimitation and Consistency”, 47 *Common Market Law Review* 2010, s. 1002.

⁵ Tuomio, 14. kesäkuuta 2016, *parlamentti vastaan neuvosto*, C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435, 42–43 kohta.

asevoimien taisteluvalmiuksia, eikä juoksevia sotilasmenoja tai aseiden ja ammusten hankintaa, minkä voidaan katsoa olevan osoitus siitä, että ehdotuksen tavoitteena on parantaa kolmansien maiden siviiliväestön turvallisuutta.¹ Tätä mahdollisuutta rajoittaa edelleen komission velvollisuus laatia asianmukaiset riskinarviointi-, seuranta- ja arviointimenettelyt toimenpiteitä varten (saman säännöksen 6 kohta). Seurantaa ja arviointia koskevat yksityiskohtaiset säännöt on vahvistettu myös asetuksen (EU) N:o 236/2014 12 ja 13 artiklassa, joita sovelletaan kaikkiin EU:n ulkoisen rahoituksen välineisiin, myös vakautta ja rauhaa edistävään välineeseen.

Edellä todetun perusteella voidaan sanoa, että ehdotetun asetuksen tavoitteena on edistää kestävää kehitystä ja vakaiden, rauhallisten ja osallistavien yhteiskuntien aikaansaamista kehittämällä hyvää hallintoa viranomaislaitoksissa ja myös puolustusministeriöissä sekä asevoimissa – jotka ovat keskeinen osa valtion toimeenpanovallan käyttöä –, mutta viimeksi mainittujen osalta sen on tapahduttava siviilivalvonnassa ja poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa kestävää kehitystä ei voida saada aikaan turvautumalla ainoastaan ei-sotilaallisiin toimijoihin.

VII - Päättelmä ja suositus

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että vaikka komission ehdotus liittyy yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan sen seurauksena, että siihen sisältyy velvollisuuksia, joiden tarkoituksena on kehittää ja lujittaa oikeusvaltioperiaatetta ja hyvää hallintoa kolmansien maiden asevoimien siviilivalvontaa tehostamalla, ehdotuksen pääasiallisia ja hallitsevia tavoitteita ovat kuitenkin kehitysyhteistyötä ja taloudellista, teknistä ja rahoitusyhteistyötä koskevat politiikat, joissa keskitytään kestävän kehityksen aikaansaamisen kannalta välttämättömiksi nähtyjen rauhallisten ja osallistavien yhteiskuntien edistämiseen. Koska nämä päätavoitteet liittyvät erottamattomasti toisiinsa, eikä niistä kumpikaan ole toisiinsa nähden sekundaarinen tai välillinen², SEUT-sopimuksen 209 artiklan 1 kohdan yhdessä 212 artiklan 2 kohdan kanssa olisi muodostettava pätevä ja asianmukainen oikeusperusta ehdotukselle.

Oikeudellisten asioiden valiokunta päätti 13. heinäkuuta 2017 järjestetyssä kokouksessaan äänin 10 puolesta, 7 vastaan ja 6 tyhjää³ suositella teille, että SEUT-sopimuksen 209 artiklan 1 kohta ja 212 artiklan 2 kohta muodostavat oikean oikeusperustan ehdotukselle Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vakautta ja rauhaa edistävän välineen perustamisesta 11 päivänä maaliskuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 230/2014 muuttamisesta.

¹ Ks. parlamentin oikeudellisen yksikön samanlaiset perustelut vakautta ja rauhaa edistävän välineen edeltäjästä, vakautusvälineestä: SJ-0746/04, s. 7.

² Ks. asia C-411/06, *komissio vastaan parlamentti ja neuvosto*, Kok. 2009, s. I-7585.

³ Lopullisessa äänestyksessä olivat läsnä seuraavat jäsenet: Pavel Svoboda (puheenjohtaja), Jean-Marie Cavada (varapuheenjohtaja, esittelijä), Mady Delvaux (varapuheenjohtaja), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (varapuheenjohtaja), Axel Voss (varapuheenjohtaja), Isabella Adinolfi, Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Lynn Boylan, Daniel Buda, Angel Dzhambazki, Kostas Chrysogonos, Rosa Estaràs Ferragut, Heidi Hautala, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Angelika Niebler, Evelyn Regner, Tiemo Wölken, Tadeusz Zwiefka.

Kunnioittavasti

Pavel Svoboda