

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja EU:n neuvoston puheenjohtajuuskausi” (oma-aloitteinen lausunto)

(2010/C 354/09)

Esittelijä: **Miklós BARABÁS**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 25. maaliskuuta 2009 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja EU:n neuvoston puheenjohtajuuskausi.

Asian valmistelusta vastannut alakomitea antoi lausuntonsa 12. tammikuuta 2010.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. maaliskuuta 2010 pitämässään 461. täysistunnossa (maaliskuun 17. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 156 ääntä puolesta ja 2 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1 Joulukuun 1. päivänä 2009 voimaantulleen Lissabonin sopimuksen myötä Euroopan unionin neuvoston institutionaalinen järjestelmä muuttui huomattavasti: Eurooppa-neuvosto sai mm. pysyvän puheenjohtajan. Lissabonin sopimuksessa luotiin oikeusperusta ”kolmikon puheenjohtajakaudelle”⁽¹⁾. EU:n neuvoston puheenjohtajuuskausi kestää 18 kuukautta, ja sen aikana kolme jäsenvaltiota vastaavat ennalta sovitun ohjelman pohjalta kukin oman puheenjohtajuuskautensa tehtävistä.

1.2 Kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta Lissabonin sopimuksen 11 artikla on erityisen tärkeä, sillä siinä määrätään osallistavan demokratian vahvistamisesta sekä kansalaisvuoropuhelun tehostamisesta ja jäsentämisestä, yhteisön politiikkojen laatimisen yhteydessä toteutettavista perusteellisista kuulemisista ja uudesta kansalaisaloitteesta. Nämä kaikki toimet vahvistanevat osaltaan kansalaisvuoropuhelua.

1.3 Käsillä olevassa asiakirjassa on tarkoitus tarkastella edellä mainittuja teemoja. Niinpä jäljempänä korostetaan ETSK:n erityistä roolia järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan virallisena edustajana unionitasolla, muotoillaan ehdotuksia tämän roolin vahvistamiseksi sekä ilmaistaan täysi tuki Lissabonin sopimuksen määräyksille, joilla Euroopan unionin toimintaa pyritään tehostamaan, tekemään entistä avoimemmaksi sekä legitimoimiksi.

2. ”Puheenjohtajakolmikon” taustaa

2.1 Euroopan unionin neuvoston jäsenvaltiolta toiselle kiertävä puolivuositainen vaihtuva puheenjohtajuus ei ole uutuus.

⁽¹⁾ ”Etukäteen määritetyt kolmen jäsenvaltion ryhmät hoitavat 18 kuukauden ajan neuvoston puheenjohtajuutta (– –).” (EUVL C 115, 9.5.2008, s. 341: ”9. Julistus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 16 artiklan 9 kohdasta siltä osin kuin on kyse neuvoston puheenjohtajuuden hoitamista koskevasta Eurooppa-neuvoston päätöksestä”, 1 artikla, 1 kohta).

Kulloinkin vuorossa oleva puheenjohtajamaa antaa EU:lle kasvot ja äänen, määrittelee strategiat ja toimii organisaattorin ja edustajan roolissa.

2.2 Puheenjohtajamaan tehtäviin liittyy huomattava vastuu ja tehtävän hoitaminen edellyttää kyseisen jäsenvaltion koko hallituksen panosta. Puheenjohtajamaan toimiva jäsenvaltio ei saa ajaa omaa kansallista etuaan.

2.3 Puheenjohtajuutta koskevia sääntöjä muutettiin 15. syyskuuta 2006 neuvoston päätöksellä neuvoston työjärjestyksen vahvistamisesta (2006/683/EY). Päätöksellä luotiin puheenjohtajamaiden ”kolmikkojärjestelmän” edellyttämä perusta. Työjärjestyksessä määrätään, että kolme puheenjohtajavaltiota laativat 18 kuukauden välein läheisessä yhteistyössä komission kanssa ja asiaankuuluvien kuulemisten jälkeen ehdotuksen neuvoston toimintaohjelmaksi mainitulle kaudelle.

2.4 Mitä etua uusi puheenjohtajuusmenettely tarjoaa? Jäsenvaltiolle sen puolivuotisella puheenjohtajuuskaudella tarjoutunut liikkumavara säilyy jatkossakin. Kolmikon yhdessä laatima toimintaohjelma edistää jäsenvaltioiden yhteistyötä; ne voivat siten entistä paremmin varmistaa unionin politiikkojen ja siten unionin toiminnan jatkuvuuden ja johdonmukaisuuden.

2.5 Ensimmäisen kolmen peräkkäisen puheenjohtajamaan ryhmän (”kolmikon”) muodostivat Saksa, Portugali ja Slovenia, joiden yhteinen puheenjohtajuuskausi alkoi 1. tammikuuta 2007. Sitä seurasi Ranskan, Tšekin ja Ruotsin muodostama kolmikko, joka oli vuorossa 1. heinäkuuta 2008 alkaneella ja 31. joulukuuta 2009 päättyneellä jaksolla. On arvioitu, että eri syistä, mutta varmasti ennen kaikkea oikeusperustan puuttumisen vuoksi, näiden kolmikkojen toimintaa leimasivat (kolmikon) yhteisten kantojen sijaan kansalliset näkökohdat ja tavoitteet.

2.6 Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen puheenjohtajakolmikron muodostavat Espanja, Belgia ja Unkari, joiden puheenjohtajakausi alkoi 1. tammikuuta 2010. Kolmikron toiminta perustuu 17. joulukuuta 2009 Eurooppa-neuvoston kokouksessa hyväksytyyn kunnianhimoiseen ja monialaiseen työohjelmaan. Yksi tärkeimmistä tekijöistä, joka edesauttaa kolmikron työskentelyn onnistumista on sen koostumus: mukana on yksi suurista jäsenvaltioista ja/tai perustajavaltio, jolla on runsaasti kokemusta unionin toiminnasta, myöhemmin unioniin liittynyt valtio sekä nk. "uusi jäsenvaltio".

2.7 Kokemus on osoittanut, että vaikka poliittiselta painoarvoltaan suurimpien maiden neuvotteluasemakin on muita vahvempi, pienet jäsenvaltiot voivat korvata tämän monesti ainoastaan näennäisen puutteen tai mahdollisen kokemattomuutensa paneutumalla huolellisesti priorisointiin, neuvottelustrategiaan ja kompromissien etsimiseen.

2.8 Lissabonin sopimuksen voimaantultua vuorostaan aloitetaan puheenjohtajakolmikron toiminta tarjoaa itse asiassa ennakkotapauksen, kun ajatellaan Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan, jonka toimikausi on kaksi ja puoli vuotta (ja joka voidaan valita uudelleen kerran), ja uuden "trio"-muotoisen kiertävän puheenjohtajuuden tehtäväjakoa, joka ei vielä ole kaikilta osilta täysin selvä. Onnistuminen edellyttää tiivistä yhteistyötä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että nykyistä järjestelmää sovelletaan jatkossakin monilla aloilla, voidaan odottaa, että jäsenvaltioiden hallitukset luonnollisesti tuovat vastedeskin esiin omia näkökantojaan ja pyrkivät toimimaan tehokkaasti omalla kuusi kuukautta kestäväällä puheenjohtajakaudellaan. Uusi tilanne nostaa kuitenkin esiin myös kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kannalta tärkeitä seikkoja.

3. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja nykykäytäntö: tyypillisiä piirteitä

3.1 Lähtökohta on, että neuvoston kiertävän puheenjohtajuuteen kuuluvien tehtävien hoidosta vastaavat jäsenvaltioiden hallitukset. Keskeinen asema näiden tehtävien hoitamisessa on virkamiehillä (diplomaateilla) ja asiantuntijoilla ja poliitikoilla. Lissabonin sopimuksessa tai muissa puheenjohtajuuteen liittyvien tehtävien hoitamista sääntelevissä asiakirjoissa ei kuitenkaan mainita kansalaisyhteiskunnan järjestäytyneitä ja institutionaalista osallistumista.

3.2 EU:n toimielimet sekä kulloinkin EU:n neuvoston kiertävästä puheenjohtajuudesta huolehtivat jäsenvaltioiden hallitukset kuitenkin myöntävät yhä useammin, että kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja kansalaisten, eli "yhteiskunnan" osallistuminen voisi osaltaan edistää asetettujen tavoitteiden saavuttamista huomattavasti. Tämä osoittaa, että osallistavan demokratian arvo ja kansalaisvuoropuhelun merkitys tunnustetaan.

3.3 Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että unioni tasolla sovelletaisiin yhdenmukaisia käytänteitä tai politiikkaa, kun on kyse kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumisesta Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajuuskausien ohjelmien toteuttamiseen. Tilanne jäsenvaltiossa voi vaihdella maittain hyvinkin paljon. Tähän vaikuttaa ratkaisevasti se, miten järjestäytyneet ja aktiiviset kansalaisyhteiskunnat kussakin puheenjohtaja-

maassa on ja millaiset suhteet sillä on maan hallitukseen. Tyypillisesti niiden suhdetta ei voida kuvailla kumppanuudeksi.

3.4 Edellä esitetystä voidaan päätellä, ettei kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistuminen kulloisenkin puheenjohtajavaltion painopisteiden valintaan ole yleistä. Tämä johtaa luonnollisesti siihen, ettei kansalaisyhteiskunta juurikaan tunne puheenjohtajuuskauden tavoitteita omikseen.

3.5 Koska puheenjohtajakolmikko on melko tuore toimintamalli, on selvää, että kolmikron maiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden yhteisiä ja yhdessä etukäteen sopimia toimia tai aloitteita on vähän. Espanjan, Belgian ja Unkarin muodostaman kolmikron puheenjohtajuuskaudella on kuitenkin saatu ensimmäisiä rohkaisevia merkkejä tällaisesta toiminnasta varsinkin kun on ollut kyse varsin näkyvien kansalaisyhteiskunnan tapahtumien valmistelusta ja järjestämisestä (2010 Malagassa ja 2011 Budapestissä).

3.6 Jo muutamia vuosia on ollut tapana, että EU:n neuvoston kulloinenkin puheenjohtajavaltio järjestää komission tuella kansalaisyhteiskunnan edustajien tapaamisen. Ranska järjesti omalla kaudellaan laajan kansalaisyhteiskuntafoorummin La Rochellessa syyskuussa 2008. Näissä tapaamisissa käsitellään kansalaisyhteiskunnan organisaatioita suoraan koskettavia kysymyksiä, jotka parhaassa tapauksessa otetaan maan puheenjohtajuuskauden painopisteiksi.

3.7 Eurooppalaiset teemavuodet (esim. köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen teemavuosi 2010) tarjoavat kansalaisyhteiskunnan organisaatioille hyvät mahdollisuudet osallistua neuvoston puheenjohtajuuskauden ohjelmiin ja toimintaan.

4. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea sekä Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajuus: nykykäytäntö

ETSK on vuosien saatossa toteuttanut monia toimia Euroopan unionin puheenjohtajuuskausien yhteydessä. Esimerkkeinä mainittakoon:

- puheenjohtajavaltion korkeatasoisten edustajien osallistuminen ETSK:n täysistuntoon ja muiden elinten (erityisjaostot, ryhmät) kokouksiin;
- komitean prioriteettien ja toimien valmistelu puolivuotisen puheenjohtajuuskauden ohjelmaan liittyen;
- puheenjohtajavaltion pyytämien ja oma-aloitteisten lausuntojen antaminen eri aiheista;
- osallistuminen puheenjohtajavaltioiden eri ohjelmiin, komitea näkemysten esiintuominen keskusteltavista aiheista;
- puheenjohtajavaltioon suuntautuvat matkat, osallistuminen erityisohjelmiin ja suhteiden vahvistaminen kansalaisyhteiskunnan eri organisaatioihin;
- puheenjohtajavaltiossa järjestettäviin laajoihin ja unionitason kansalaisyhteiskunnan tapahtumiin osallistuminen;

- konferenssien, esittelyjen, kulttuuritapahtumien, näyttelyiden jne. järjestäminen komiteassa kulloisenkin puheenjohtajavaltion ja sen kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tunnetuksi tekemiseksi;
- puheenjohtajavaltion (kansalaisyhteiskuntaa edustavien) vierailijaryhmien vastaanottaminen komiteassa;
- huomion keskittäminen komitean viestintäpolitiikassa kulloiseenkin puheenjohtajavaltioon ja sen kansalaisyhteiskuntaan.

5. Seuraava vaihe: Lissabonin sopimus, EU:n neuvoston puheenjohtajuus ja järjestäytyneet kansalaisyhteiskunta – ehdotuksia

5.1 Lähtökohtana on Lissabonin sopimuksen voimaantulo 1. joulukuuta 2009. Sen myötä luotiin asianmukaiset edellytykset sille, että Euroopan unioni voi antaa tulevaan luotaavia vastauksia edessä oleviin lukuisiin haasteisiin.

5.2 Komitean tavoitteena on kehittää osallistavaa demokratiaa, tiivistää kansalaisten kanssa käytävää dialogia ja vahvistaa kansalaisvuoropuhelua EU:n toimielinten demokraattisen legitimitettiin vahvistamiseksi.

5.3 Lissabonin sopimuksen 11 artikla tarjoaa edellä mainitulle hyvän perusta. Artiklassa määrätty uudet mahdollisuudet vastaavat täysin ETSK:n aiemmissa lausunnoissaan ja erityisesti aiheista ”Komissio ja valtiosta riippumattomat järjestöt – Kumppanuuden lujittaminen” (13. heinäkuuta 2000) ⁽²⁾ ja ”Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eurooppalaisten organisaatioiden edustavuus kansalaisvuoropuhelun yhteydessä” (14. helmikuuta 2006) ⁽³⁾ esiintuomia kantoja. Tästä syystä ETSK:lla on mahdollisuus toimia järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan unionitason virallisena edustajana aktiivisesti Lissabonin sopimuksen ja erityisesti sen 11 artiklan tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämiseksi, ja sen on myös tähän mahdollisuuteen tartuttava. Näin se onkin jo tehnyt lausunnossaan aiheesta ”Lissabonin sopimuksen toteuttaminen: osallistava demokratia ja kansalaisaloite” (lausunto asiakokonaisuudesta SC/32, annettu myöskin 17. maaliskuuta 2010) ⁽⁴⁾.

5.4 Tässä yhteydessä EU:n neuvoston puheenjohtajuuskausi on asianmukainen väline:

- vahvistaa sitoutumista Euroopan rakentamiseen ja edistää aktiivisen unionin kansalaisuuden muodostumista entistä enemmän osaksi jokaisen arkea;
- edistää sitä, että EU:n tulevaisuuden muovaamiseen eri tasoilla tähtäävien poliittisten prosessien käynnistäjiä ja toimijoita ovat kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja kansalaiset;
- vahvistaa kansalaisvuoropuhelua;
- varmistaa, että ETSK seuraa, innovoi ja rikastuttaa jatkuvasti EU:n neuvoston puheenjohtajuuskausiin liittyvää toimintaansa. Tähän liittyen ja tekstijaksossa 4 mainittuja seikkoja täydentäen komitean tulisi:
 - a) rohkaista kansalaisyhteiskunnan aloitteita ja yhteisiä toimia, mm. näkyvien kansalaisyhteiskunnan tapahtumien järjestämistä puheenjohtajamaissa;
 - b) varmistaa kansalaisyhteiskunnan ja hallitusten tasavertaisina kumppaneina käymän vuoropuhelun tuloksena syntyvien keskeisten kansalaisyhteiskunnan aloitteiden sisällyttäminen puheenjohtajamaiden ohjelmiin ja siten vahvistaa ohjelmien yhteiskunnassa saamaa hyväksyntää ja tukea;
 - c) tuoda keskusteluun säännöllisesti ETSK ja Euroopan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja verkostojen yhteysryhmän kautta kansalaisyhteiskunnalle tärkeitä aiheita, jotka liittyvät kulloiseenkin puheenjohtajuuteen;
 - d) kannustaa puheenjohtajamaan talous- ja sosiaali-neuvostoa (ja vastaavia elimiä) osallistumaan puheenjohtajakauden ohjelmiin ja hyödyntämään ”kolmikön” tarjoamia mahdollisuuksia;
 - e) tarjota kulloistakin puheenjohtajamaata edustaville jäsenilleen tarvittavat tuki, jotta he voivat suoriutua asianmukaisesti puheenjohtajuuskauteen liittyvistä tehtävistään;
 - f) huolehtia parhaita käytänteitä levittämällä, että kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat antaa tehokkaan panoksensa EU:n neuvoston puheenjohtajana toimivan maan työskentelyyn.

Bryssel 17 maaliskuuta 2010

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*

Mario SEPI

⁽²⁾ EYVL C 268, 19.9.2000.

⁽³⁾ EUVL C 88, 11.4.2006.

⁽⁴⁾ Ks. tämän virallisen lehden numeron sivu 59.