

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kansalaisyhteiskunnan rooli EU:n ja Kosovon suhteissa” (valmisteleva lausunto)

(2012/C 181/05)

Esittelijä: **Ionuț SIBIAN**

Komission jäsenet Maroš Šefčovič ja Štefan Füle pyysivät 22. syyskuuta 2011 päivätyssä kirjeessään Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevan lausunnon aiheesta

Kansalaisyhteiskunnan rooli EU:n ja Kosovon suhteissa.

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 6. maaliskuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. maaliskuuta 2012 pitämässään 479. täysistunnossa seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 145 ääntä puolesta ja 5 vastaan 13:n pidättyessä äänestämättä.

1. Päätelmät ja suositukset

ETSK:n valmistelevassa lausunnossa kansalaisyhteiskunnan roolia EU:n ja Kosovon suhteissa otetaan huomioon Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1244 (1999).

Lausunnossa esitetään joukko sekä Euroopan komissiolle että Kosovon viranomaisille tarkoitettuja suosituksia. ETSK on valmis tukemaan Euroopan komission toimia, jotka tähtäävät kansalaisyhteiskunnan aseman vahvistamiseen Kosovossa sekä EU:n ja Kosovon kansalaisyhteiskunnan suhteiden lujittamiseen.

1.1 ETSK kehottaa Kosovon hallitusta ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin etnisten vähemmistöjen turvallisen ja vapaan liikkuvuuden takaamiseksi kaikkialla maan alueella, sillä tämä on sovinnon ja keskinäisen luottamuksen ennakoedellytys.

1.2 Euroopan komission tulisi tehdä yhteistyötä Kosovon hallituksen ja media-alan järjestöjen kanssa tiedotusvälineiden vapauden ja journalismin ammattilaistumisen tukemiseksi.

1.3 ETSK kannustaa Kosovon hallitusta kuulemaan kansalaisyhteiskuntaa ja työmarkkinaosapuolia kansallista talouskehitysstrategiaa laadittaessa. Kosovon hallituksen ja Euroopan komission olisi pidettävä ehdottoman ensisijaisena nuorten ja naisten kannustamista työmarkkinoille. Erityishuomiota olisi kiinnitettävä maaseudun kehityksen, kestävyysperiaatteiden mukaisen maatalouden ja maataloustuottajien järjestöjen tukemiseen.

1.4 ETSK:n olisi autettava vahvistamaan Kosovon sosiaali- ja talousneuvostoa luomalla suhteita tärkeimpiin yhteiskunnallisiin toimijoihin ja jakamalla osaamistaan ja asiantuntemustaan.

Myös Euroopan komission tulisi tukea voimakkaasti Kosovon sosiaali- ja talousneuvostoa. Kosovon hallituksen olisi taattava, että talousarviossa on Kosovon sosiaali- ja talousneuvoston toimintaa varten erityinen budjettikohta.

1.5 ETSK kehottaa Kosovon työministeriötä perustamaan työmarkkinaosapuolten hankkeita varten avoimen ja oikeudenmukaisen rahoitusmekanismin.

1.6 Vaikka Kosovo ei asemansa vuoksi voi liittyä ILO:n yleis-sopimusten osapuoleksi, Kosovon hallituksen olisi linjattava lainsäädäntö ja käytäntönsä niiden mukaisiksi.

1.7 ETSK katsoo, että työmarkkinaosapuolten edustajien on voitava osallistua Euroopan unioniin yhdentymistä käsittelevän kansallisen neuvoston perustamiseen.

1.8 Kosovon hallituksen tulisi vahvistaa julkisten tietojen vapaan saatavuuden varmistamista koskevan lainsäädännön täytäntöönpanoa.

1.9 ETSK toivoo, että kansalaisyhteiskunta voi Kosovoon helmikuussa 2012 perustetun kansallisen korruptiontorjuntaneuvoston kautta osallistua tehokkaasti korruption torjuntaan.

1.10 Kosovon hallituksen tulee ottaa huomioon kansalaisjärjestöjen laatima strategiakehys ja luoda oikeudellinen ja institutionaalinen kehys järjestelmälliselle vuoropuhelulle ja kansalaisyhteiskunnan osallistumiselle päätöksentekoprosessiin. Kosovon parlamentin tulisi kehittää institutionaalinen foorumi, joka mahdollistaisi säännöllisen vuoropuhelun kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa.

1.11 Euroopan komission olisi edelleen tuettava kansalaisyhteiskunnan verkostojen luomista Kosovossa, jotta vuoropuhelun käyminen viranomaisten kanssa helpottuisi ja syntyisi yhteyksiä olemassa oleviin eurooppalaisiin kansalaisyhteiskunnan foorumeihin.

1.12 Euroopan komission tulisi auttaa Kosovon hallitusta luomaan oikeudellinen ja verotuskehys, joka edistää maan kansalaisyhteiskunnan pysyvyyttä pitkällä aikavälillä. Kosovon hallituksen olisi luotava selkeät mekanismit julkisen rahoituksen antamiseksi kansalaisyhteiskunnan organisaatioille. Lisäksi ETSK suosittaa Kosovon hallitukselle, että se perustaisi valtion kansalaisyhteiskuntarahaston.

1.13 ETSK suosittaa, että liittymistä valmistelevalta tukivälisestä (IPA) kansalaisyhteiskunnalle suunnattu EU:n tuki jaettaisiin tasapainoisesti demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta edistävien sekä sosioekonomista kehitystä edistävien tahojen kesken. IPA-ehdotuspyynnöt olisi suunniteltava niin, että rahoitus on aukotonta.

1.14 Euroopan komission olisi harkittava, että se määritteli keinoja, joiden avulla voidaan parantaa pienempien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden mahdollisuuksia osallistua komission ohjelmiin ja tukea pitkäjänteisempiä hankkeita.

1.15 Euroopan komission tulisi löytää ratkaisuja, joilla helpotetaan työmarkkinaosapuolten mahdollisuutta saada IPA:sta kansalaisyhteiskunnalle varattua rahoitusta. Kansalaisyhteiskuntaväliseen yhteyteen voitaisiin luoda erityisesti työmarkkinaosapuolille suunnattuja ohjelmia. Ammattiliitoille tulee olla IPA:ssa räätälöityjä ohjelmia, joiden avulla ne voivat vahvistaa valmiuksiaan.

1.16 ETSK puoltaa voimakkaasti kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja työmarkkinaosapuolten osallistumista IPA-tuen kansallisten painopisteiden määrittämiseen.

1.17 ETSK vahvistaa olevansa kiinnostunut ja halukas toimimaan yhdessä Euroopan komission kanssa puheenjohtajana kansalaisyhteiskunnan edustajien täysistunnoissa, joita järjestetään vuosittain osana vakautus- ja assosiaatioprosessia koskevaa vuoropuhelua.

2. Lausunnon tausta

2.1 Ulkoiset toimijat Kosovossa

2.1.1 Kosovon parlamentti julisti valtion itsenäiseksi 17. helmikuuta 2008. Kosovon viranomaiset sitoutuivat panemaan täysimääräisesti täytäntöön Martti Ahtisaaren kokonaisvaltaisen ehdotuksen vaatimukset ja hyväksyivät tätä sitoumusta kuvastavan perustuslain. Parlamentti pyysi Euroopan unionia käynnistämään oikeusvaltio-operaation (EULEX). Parlamentti pyysi

myös joukkoa valtioita⁽¹⁾ perustamaan kansainvälisen siviilitoimiston Ahtisaaren suunnitelman täytäntöönpanon valvontaa varten. Kansainvälisellä siviiliedustajalla on oikeus kumota säädökset ja päätökset, joiden katsotaan olevan Ahtisaaren suunnitelman vastaisia.

2.1.2 Vaiheittain vähennettävät Naton johtamat KFOR-joukot jatkavat rauhan turvaamista koko Kosovossa, ja Kosovon poliisi on ottanut tehtäväkseen useimpien uskonnollisten ja kulttuurikohteiden sekä valtaosin rajojen suojelun.

2.1.3 Kansainvälinen tuomioistuin antoi heinäkuussa 2010 neuvoo-antavan lausuntonsa Kosovon itsenäisyydestä ja totesi, ettei Kosovon itsenäisyysjulistus rikkonut kansainvälistä oikeutta.

2.2 EU:n lähestymistapa Kosovoon

2.2.1 EU:n 27 jäsenvaltiosta 22 on tunnustanut Kosovon itsenäisyyden, mutta Kosovon asemaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen puuttuminen ei estä EU:ta osallistumasta merkittävästi Kosovon asiaan. Niillä viidellä valtiolla, jotka eivät ole tunnustaneet Kosovon itsenäisyyttä – Kypros, Kreikka, Romania, Slovakia ja Espanja –, on tiiviydeltään vaihtelevat suhteet Kosovon viranomaisiin.

2.2.2 Kosovo on mukana vakautus- ja assosiaatioprosessissa, mutta se on alueen maista ainoa, jolla ei ole sopimussuhteita EU:n kanssa. Tämä estää Kosovoa allekirjoittamasta vakautus- ja assosiaatiosopimusta. Vakautus- ja assosiaatioprosessia koskevan vuoropuhelun puitteissa pidettiin vuosina 2010–2011 kahdeksan EU:n säännösten tärkeimpiä lukuja käsittelevää kokousta (seitsemän alakohtaista kokousta ja niiden jälkeen yksi täysistunto), joissa kuultiin kansalaisjärjestöjä.

2.2.3 Maaliskuussa 2011 käynnistettiin EU:n tukema Belgradin ja Pristinän välinen vuoropuhelu Yhdistyneiden kansakuntien Kosovosta syyskuussa 2010 antaman päätöslauselman mukaisesti. Vuoropuhelun tavoitteena on löytää käytännön ratkaisuja alueelliseen yhteistyöhön, kauppaan, liikkumisvapauteen ja oikeusvaltioperiaatetta koskeviin kysymyksiin (katso jäljempänä kohta 3.3).

2.2.4 Euroopan parlamentti antoi heinäkuussa 2010 Kosovoa koskevan päätöslauselman, jossa EU:n jäsenvaltioita kannustetaan tehostamaan yhteistä lähestymistapaansa Kosovoon. Euroopan parlamentti korosti, että mahdollinen EU-jäsenyys on voimakas kannuste Kosovon välttämättömiä uudistuksia ajatellen, ja kehotti toteuttamaan käytännön toimia, jotta tämä ulottuvuus konkretisoituu sekä hallinnolle että kansalaisille. Euroopan komissio käynnisti tammikuussa 2012 Kosovon kanssa viisumipakon poistamista koskevan vuoropuhelun.

⁽¹⁾ Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Irlanti, Italia, Itävalta, Kroatia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovenia, Suomi, Sveitsi, Tanska, Tšekki, Turkki, Unkari, Viro, Yhdistynyt kuningaskunta ja Yhdysvallat.

2.2.5 Kosovo saa tukea IPA:sta, vakautusvälineestä, demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevasta eurooppalaisesta rahoitusvälineestä sekä muista rahoituslähteistä. Kosovo osallistuu IPA:n usean edunsaajan ohjelmiin. Monivuotinen suuntaa-antava suunnitteluasiakirja vuosille 2011–2013 hyväksyttiin 27. kesäkuuta 2011. Vuoden 2011 IPA-vuosiohjelmasta kohdennettiin samana vuonna yhteensä 68,7 miljoonaa euroa tiiviissä yhteistyössä Eurooppaan yhdentymisestä vastaavan ministeriön ja hallituksen toimielinten kanssa. EU:n liittymistä valmistelevalla tukivälineellä keskitytään tukemaan oikeusvaltioperiaatetta, taloutta, kauppaa ja teollisuutta sekä julkisen hallinnon uudistusta.

2.3 Kosovon kansalaisyhteiskuntaan liittyvät Euroopan talous- ja sosiaalikomitean toimet

2.3.1 EU:n laajentuminen ja Länsi-Balkanin maiden edistymisen Euroopan unionin jäsenyyden saavuttamisessa on yksi ETSK:n ulkosuhteiden painopistealueista. "Ulkosuhteet"-erityisjaosto on kehittänyt tehokkaita välineitä, joilla se pyrkii saavuttamaan päätavoitteensa: tukemaan Länsi-Balkanin kansalaisyhteiskuntaa ja parantamaan sen mahdollisuutta toimia hallituksen kumppanina pyrittäessä kohti EU:n jäsenyyttä.

2.3.2 ETSK:n vuonna 2004 perustama pysyvä sisäinen elin, Länsi-Balkanin yhteisryhmä, on ETSK:n tämän alan toimien tärkein koordinoituväline. Yhteisryhmän tehtävänä on myös seurata Länsi-Balkanin maiden poliittisessa, taloudellisessa ja yhteiskunnallisessa tilanteessa sekä EU:n ja Länsi-Balkanin välisissä suhteissa tapahtuvia muutoksia. Lisäksi yhteisryhmä edistää ETSK:n ja Länsi-Balkanin kansalaisjärjestöjen yhteistyötä.

3. Kosovon poliittinen kehitys

3.1 Tärkeitä tietoja ja lukuja Kosovosta

3.1.1 Kosovon itsenäisyyden oli vuoden 2011 loppuun mennessä tunnustanut 86 YK:n jäsenvaltiota, joiden joukossa on 22 EU:n jäsenvaltiota.

3.1.2 Noin kahden miljoonan asukkaan Kosovo on yksi Euroopan köyhimmistä maista. Maailmanpankin arvion mukaan maan bruttokansantuote (bkt) asukasta kohden on 1 760 euroa. Viimeisimpien, vuodelta 2006 peräisin olevien tietojen mukaan väestöstä 45 prosenttia elää kansallisen köyhyysrajan alapuolella ja 17 prosenttia on erittäin köyhiä. Maalla on suuri ulkomailla asuva yhteisö, ja sen väestö kuuluu Euroopan nuorimpiin.

3.1.3 Väestöstä 90 prosenttia on albaaneja, 6 prosenttia serbejä ja loput 4 prosenttia bosniakkeja, turkkilaisia, romaneja, ashkaleja ja egyptiläisiä. Albanialaisenemmistö ja vähemmistöt serbejä lukuun ottamatta pitävät Kosovon valtiota laillisena. Suurin osa serbiyhteisöstä vastustaa Kosovon asemaa itsenäisenä valtiona. Kosovon albaanien ja Kosovon serbien välillä on edelleen huomattava sosiaalinen kuilu. Kosovon serbeillä on käytännössä vahva itsehallinto maan pohjoisosassa. Muissa osissa

maata serbiasetus on keskittynyt maaseudun erillisalueille. Poliittisten vaikuttimien lisäksi myös kieli on merkittävä syy serbiyhteisön eristäytymiseen. Erillisalueilla asuviin Kosovon serbeihin kohdistuu syrjintää, joka vaikuttaa heidän päivittäiseen elämäänsä, eikä heillä ole työmahdollisuuksia. Kosovon serbien ja Kosovon albaanien yhtäläinen mahdollisuus lähestyä maan hallintoa ja käyttää erilaisia sosiaalipalveluja, kuten sairaalapalveluja, on epävarmalla pohjalla. Kosovon serbien vapaus liikkua koko maan alueella on käytännössä rajoitettua. Kosovosta poistuu edelleenkin serbiväestöä.

3.1.4 Pohjois-Kosovossa ja useimmilla serbien asuttamilla alueilla on toiminut vuodesta 1999 lähtien erillisiä terveydenhuolto-, koulutus-, oikeus- ja sosiaalipalvelulaitoksia, jotka saavat tukea Serbialta ja ovat suurelta osin sen hallinnassa. Suuri osa Kosovon serbeistä, erityisesti maan pohjoisosassa, boikotoi edelleen kansallisia vaaleja ja yhteistyötä Kosovon viranomaisten kanssa. Muualla maassa serbit ovat alkaneet osallistua yhä enemmän vaaleihin ja ovat edustettuina paikallisissa ja kansallisissa toimielimissä (myös hallituksessa ja parlamentissa). Hajauttamisprosessia, joka tarkoittaa sellaisten uusien kuntien luomista, joissa etniset vähemmistöt muodostavat enemmistön ja saavat lisää kunnallista päätäntävaltaa, on boikotoitu serbienemmistöissä kunnissa.

3.2 Suhteet naapurimaihin

3.2.1 Kosovolla on kaikista naapurimaistaan parhaat suhteet Albaniaan. Albania on pyrkinyt ja pyrkii edelleen aktiivisesti saamaan tunnustuksia Kosovolle ja edistämään Kosovon osallistumista alueellisiin hankkeisiin.

3.2.2 Kosovolla on asialliset suhteet entiseen Jugoslavian tasavaltaan Makedoniaan. Rajan merkitseminen on saatu päätökseen, ja maiden välille on luotu hyvät diplomaattisuhteet.

3.2.3 Kosovo ja Montenegro ovat sopineet saattavansa maiden välisen rajanmerkintäprosessin päätökseen. Montenegro on aiemmin pyytänyt, että Kosovon montenegrolaisvähemmistö tunnustettaisiin maan perustuslaissa ennen kuin maat vastaanottavat toistensa suurlähettiläät ja saattavat rajan merkitsemisen päätökseen. Montenegrolaisyhteisö on tunnustettu yhteisöjä koskevassa laissa, ja maiden odotetaan solmivan diplomaattisuhteet lähitulevaisuudessa.

3.2.4 Yhtäältä Bosnia ja Hertsegovina ja toisaalta Serbia ovat ainoat naapurimaat, joiden kanssa Kosovolla ei ole virallisia poliittisia suhteita. Taloudelliset suhteet ovat yhä epätasapainossa, sillä vaikka Kosovoon tuodaan eniten tuotteita Serbiasta, Kosovo ei ole viime aikoihin asti voinut viedä tuotteitaan Serbiaan. EU toimii välittäjänä Pristinan ja Belgradin välisissä teknisissä neuvotteluissa. Serbian kanssa käytävien neuvottelujen asialistalla ovat kaupankäynnin vapauttaminen Kosovon kanssa, Serbian ilmatilan käyttäminen, Kosovon passilla tai Kosovoon rekisteröidyillä ajoneuvolla matkustavien matkustajien kauttakulku sekä Kosovon osallistuminen alueellisiin foorumeihin. Kosovo ja Serbia pääsivät helmikuun 2012 lopussa sopimukseen alueellisesta yhteistyöstä ja raja-asemien hallinnosta.

3.3 Tämänhetkiset ongelmat

3.3.1 Etnisten ryhmien suhteissa on yhä jännitteitä, jotka johtuvat Pohjois-Kosovon epävakaudesta sekä siitä, että Kosovon serbivähemmistö ja Serbia ovat kieltäytyneet hyväksymästä Kosovon ja sen uusien toimielinten itsenäisyyttä. Kosovossa on myös albaaniryhmiä, jotka eivät hyväksy Kosovon itsenäisyyden kansainvälistä valvontaa.

3.3.2 Heinäkuun 2011 lopussa tilanne kärjistyi Pohjois-Kosovossa, kun Kosovo päätti kieltää serbialaisten tuotteiden maahantuonnin kustotoimen sen johdosta, että Serbia oli estänyt vuodesta 2008 alkaen tuotteiden tuonnin Kosovosta, koska se ei tunnustanut Kosovon tullin leimaa. Kosovon poliisijoukkojen yksipuolinen sijoittaminen kahdelle pohjoiselle Serbian rajalla sijaitsevalle raja-asemalle johti väkivaltaan ja yhden kosovolais-poliisin kuolemaan. Rauha saatiin palautettua Naton johtamien KFOR-joukkojen avulla.

3.3.3 Tullileimoja koskeva ongelma ratkaistiin syyskuussa 2011 EU:n tukemassa Pristinän ja Belgradin välisessä vuoropuhelussa. Sopimuksen täytäntöönpano johti laajoihin saartoihin maan pohjoisosassa, ja myös väkivaltaisia selkkauksia esiintyi. Serbia keskeytti osallistumisensa edellä mainittuun EU-välitteiseen vuoropuheluun Pohjois-Kosovon tilanteen vuoksi syyskuun lopussa ja palasi neuvottelupöytäan marraskuussa 2011.

4. Kosovon taloudellinen tilanne

4.1 Tilanne konfliktien jälkeen

4.1.1 Kosovon virallinen työttömyysaste on yli 40 prosenttia. Se on alueen korkein ja selvästi Euroopan unionin keskiarvon yläpuolella. Kyseiseen tietoon on suhtauduttava varovasti, sillä virallinen työttömyysaste on todellista matalampi, kun otetaan huomioon Kosovon talouden laaja epävirallinen sektori. Työttömyysaste on korkeampi naisten keskuudessa, ja työttömyys koettelee erityisesti nuorta väestöä. Työmarkkinoille tulee vuosittain noin 30 000 nuorta, mikä on liian suuri määrä työllistettäväksi nykyisellä talouskasvulla. Myös köyhyys on suuri ongelma, sillä noin 20 prosenttia väestöstä elää alle yhdellä eurolla päivässä.

4.1.2 Talous on suurelta osin riippuvainen rahalähetyksistä ja avustuksista. Kosovon talous kärsii sodanjälkeisestä epävarmuudesta, katkenneista kauppayhteyksistä ja infrastruktuuri-investointien riittämättömyydestä. Kansainvälisillä avustuksilla tuetut valtavat hätäapu- ja jälleenrakennustoimet nostivat talouskasvun ensimmäisinä vuosituhannen vaihteen jälkeisinä vuosina kaksinumeroiseksi. Kasvu osoittautui kuitenkin perustaltaan epävakaksi erittäin suuren kauppavajeen ja suorien ulkomaisten sijoitusten puutteen vuoksi. Ulkomaisten nettosijoitusten määrä Kosovossa on vuodesta 2007 lähtien vähentynyt 19 prosentista 7,1 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Epävirallinen sektori on laaja ja veronkanto heikkoa.

4.1.3 Maailmanlaajuinen finanssi- ja talouskriisi on vaikuttanut suhteellisen vähän Kosovon talouteen maan vähäisen

kansainvälisen yhdentymisen vuoksi. Kriisin haitalliset vaikutukset heijastuivat etenkin rahalähetysten, viennin ja suorien ulkomaisten sijoitusten vähenemisenä.

4.1.4 Kosovon talous perustuu valtaosin palveluun, jonka osuus taloudesta on 68 prosenttia. Muiden alojen osuus suhteellisen pieni: teollisuuden 20 prosenttia ja maatalouden 12 prosenttia. Suurin osa Kosovon väestöstä asuu maaseudulla. Maataloustoiminta on hajautunutta, ja sitä harjoitetaan pienillä tiloilla; siksi se on enimmäkseen tehotonta kotitarveviljelyä. Tämä estää myös vahvan ja edustavan, maatalouden ja maaseudun kehityksen ongelmiin pureutuvan kansalaisyhteiskunnan muodostumisen.

4.1.5 Korruptio on laajalle levinnyttä ja vaikuttaa merkittävästi maan talouskasvumahdollisuuksiin. Kosovo on Transparency International -järjestön korruptioindeksissä 110. sijalla, ja se on arvioitu yhdeksi Euroopan korruptoituneimmista maista.

4.1.6 Hallituksella ei ole kansallista talouskehitysstrategiaa. Sellainen tulisi laatia, ja laadinnan yhteydessä olisi kuultava työmarkkinaosapuolia ja muita kansalaisyhteiskunnan toimijoita.

5. Kansalaisjärjestöjen nykyinen tilanne ja asema

5.1 Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu

5.1.1 Ammattiliitoilla arvioidaan olevan yhteensä noin 60 000 jäsentä. Julkisella sektorilla järjestäytymisaste on hyvin korkea: arvioiden mukaan 90 prosenttia virkamiehistä kuuluu ammattiyhdistykseen.⁽²⁾ Nyt kun laki sallii ammattiliittojen perustamisen yksityisellä sektorilla, yritystason yhdistysten perustaminen on liittojen kannalta keskeinen tulevaisuuden haaste. Tutkimusten mukaan 5,09 prosenttia väestöstä ilmoittaa kuuluvansa ammattiyhdistykseen.⁽³⁾

5.1.2 Joulukuussa 2010 voimaan tullutta **työlakia** pidetään Kosovossa yhtenä kaikkein tärkeimmistä säädetyistä laeista.⁽⁴⁾ Lain laatimisen yhteydessä järjestettiin useita – pääasiassa työnantajajärjestöjen ja ammattiliittojen välisiä – neuvotteluja, joihin myös alasta vastaava parlamentin erityisvaliokunta ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot osallistuivat. Laki hyväksyttiin yksimielisesti kolmannen vaalikauden viimeisessä täysistunnossa parlamentin hajottamispäivänä, vaikka hallitus toistuvasti vastusti siitä aiheutuvia suuria talousarviorasitteita. Ammattiliitot uhkasivat boikotoida vaaliprosessia, jos lakia ei hyväksyttäisi.

⁽²⁾ Kushtrim, Shaipi (2011), *Annual Review 2010 on Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Kosovo, Regional Project for Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe*, Friedrich Ebert Stiftung, tammikuu 2011.

⁽³⁾ *Better Governance for a Better Impact. A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo*, Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), maaliskuu 2011.

⁽⁴⁾ *Labour Law: its implementation in the first six months*, GAP Policy Brief, The Institute for Advanced Studies GAP, syyskuu 2011.

5.1.3 Kosovoon perustettiin vuonna 2009 **sosiaali- ja talousneuvosto**. Neuvoston toimintaa on sen perustamisesta lähtien häirinyt se, että Kosovon kauppakamari ja Kosovon itsenäisten ammattijärjestöjen keskusliitto (BSPK) vastustavat muiden työnantajajärjestöjen (Kosovo Business Alliance) ja ammattiliittojen (Kosovon vapaiden ammattiyhdistysten liitto, KSLK) mukanaoloa. Sosiaali- ja talousneuvosto on sisäisistä erimielisyyksistä huolimatta pitänyt sääntömääräiset kokouksensa.

5.1.4 Kosovon sosiaali- ja talousneuvostolla ei ole riittäviä valmiuksia ja resursseja, jotta se voisi toimia tehokkaasti.

5.1.5 **Työmarkkinaosapuolilla ei ole merkittävää asemaa Euroopan unioniin yhdentymistä koskevassa prosessissa eikä talouden kehittämissuhteissa.** Kosovon hallituksen olisi luotava asianmukainen oikeusperusta työmarkkinaosapuolten aseman ja edustuksen parantamiseksi kyseisissä prosesseissa.

5.1.6 Työministeriö rahoittaa parhaillaan työmarkkinaosapuolten hankkeita, mutta tätä varten ei ole avoimia kriteerejä eikä menettelytapasääntöjä.

5.2 Kansalaisvuoropuhelu

5.2.1 Kosovon kansalaisyhteiskunta sai alkunsa 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa kommunismin romahdettua Keski- ja Itä-Euroopassa. Kosovossa tuolloin vallinneen hyvin erityisen tilanteen vuoksi kansalaisyhteiskunta kehittyi tärkeäksi osaksi kokonaista rinnakkaisjärjestelmää ja kansalaisvastarintaa, joiden avulla vastustettiin serbihallintoa. Kansalaisyhteiskunnan tärkeimpiä toiminta-aloja olivat humanitaarinen apu ja ihmisoikeuksien suojaaminen sekä yhteiskunnalta laajaa tukea saaneet kansanliikkeet. Kosovon koko albaaniväestön boikotoidessa Serbian toimielimiä ja sosiaali- ja terveyspalvelujen puuttuessa kansalaisyhteiskunnasta tuli tärkein palvelujen tuottaja. ⁽⁵⁾

5.2.2 Sodan jälkeen kansalaisyhteiskunta mukautui nopeasti vastatakseen uusiin tarpeisiin, jotka liittyivät mm. hätäapuun ja jälleenrakentamiseen sekä etnisten ryhmien väliseen sovinnontekoon. Kansainvälisiltä lahjoittajilta saadun laajamittaisen taloudellisen ja teknisen tuen johdosta kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden määrä kasvoi huomattavasti, mutta arvioiden mukaan vain vajaat 10 prosenttia vuoden 2010 yli 6 000 rekisteröidystä kansalaisjärjestöstä on yhä aktiivisia tai osittain aktiivisia. ⁽⁶⁾

5.2.3 Kosovon kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on tällä hetkellä samanlaisia haasteita kuin alueen muidenkin maiden

organisaatioilla, ⁽⁷⁾ sillä suurin osa alan toimijoista on pitkälti riippuvaisia kansainvälisestä rahoituksesta (arvioiden mukaan yli 70 prosenttia kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden varoista tulee ulkomaisilta lahjoittajilta). Tämän seurauksena kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat entistä rahoittajajohtoisempia eivätkä vastaa täysin yhteisön tarpeita ja kansalaisyhteiskunnalle ohjautuvien kansainvälisten varojen mahdollinen vähentyminen heikentää niiden vakautta. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on kuitenkin legitimitiitongelma, sillä ne ovat ajautuneet kauemmas ruohonjuuritasosta.

5.2.4 Monet avunantajat ovat alkaneet vetäytyä Kosovosta, ja kansalaisyhteiskunnalla on käytettävissään yhä vähemmän varoja. Koska kansalaisyhteiskunnan organisaatiot saavat pääasiassa lyhyen aikavälin hanketukea eivätkä pitkäkestoista institutionaalista tukea, niiden on hyvin vaikea saavuttaa vakaata rahoitus- ja henkilöstötilannetta. ⁽⁸⁾

5.2.5 Euroopan komissio lupasi joulukuussa 2011 pyrkiä sopimukseen Kosovon osallistumisesta EU:n ohjelmiin, tämän kuitenkin vaikuttamatta jäsenvaltioiden kantoihin maan asemasta. Tätä ajatellen Euroopan komission ja Kosovon hallituksen tulee varmistaa, että kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat osallistua erityishankkeiden kehittämiseen ja täytäntöönpanoon.

5.2.6 Kosovon itsenäisyyden kansainväliseen tunnustamiseen liittyvät ongelmat vaikuttavat suoraan maan kansalaisyhteiskunnan kansainvälisiin yhteyksiin. Monet kansainväliset ja EU:ssa toimivat verkostot eivät hyväksy jäseniä Kosovosta. Näistä esteistä huolimatta Kosovon kansalaisyhteiskunta on edustettuna erilaisissa alueellisissa ja eurooppalaisissa foorumeissa ja sillä on enemmän kansainvälistä näkyvyyttä kuin maan muilla sektoreilla. Kosovon kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumista alueellisiin ohjelmiin olisi helpotettava.

5.2.7 Vuoden 2008 perustuslaki suojelee sananvapautta ja lehdistönvapautta, lukuun ottamatta puhetta, jolla lietsotaan vihamielisyyttä etnisiä ryhmiä kohtaan. Kansalaisyhteiskunta katsoo yleisesti voivansa vapaasti arvostella hallintoa, ja vain harvat kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat ilmoittaneet laittomista rajoituksista tai paikallis- tai keskushallinnon hyökkäyksistä. Hallintoa lähellä olevia tiedotusvälineitä on kuitenkin kerrottu käytettävän hallintoa kritisoivia henkilöitä ja kansalaisyhteiskunnan hankkeita vastaan. Vaikka Kosovossa toimii laaja joukko sanomalehtiä ja sähköisiä tiedotusvälineitä, tutkiva journalismi on koston pelon vuoksi harvinaista. Tiedotusvälineiden taloudellinen riippuvuus hallituksen mainonnasta kyseenalaistaa niiden toimituksellisen riippumattomuuden.

⁽⁵⁾ *Better Governance for a Better Impact. A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo*, Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), maaliskuu 2011.

⁽⁶⁾ *Better Governance for a Better Impact. A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo*, Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), maaliskuu 2011.

⁽⁷⁾ *The 2010 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, Yhdysvaltain kansainvälinen kehitysvirasto (USAID).

⁽⁸⁾ *Better Governance for a Better Impact. A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo*, Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), maaliskuu 2011.

5.2.8 Perusluonteinen **kansalaisjärjestölaki** mahdollistaa nopean ja helpon rekisteröintimenettelyn ja takaa kansalaisjärjestön perustamisen, toiminnan ja lopettamisen peruseriaaatteet. Täydentävää kansalaisyhteiskuntalainsäädäntöä pidetään kuitenkin puutteellisenä: yleishyödyllisillä järjestöillä on hyvin rajallisesti etuja, mahdollisille lahjoittajille tarjotaan vain vähän verovapauksia, ja kansalaisvuoropuhelun prosesseja ei ole vahvistettu virallisesti. Yleishyödyllisiksi luokiteltujen kansalaisjärjestöjen veroetuuksien määrittämiseksi tarvitaan arvonlisäveroa, tullimaksuja, yhtiöverotusta ja palkansaajien tuloverotusta koskevaa lainsäädäntöä. Paikallinen hyväntekeväisyys on vasta idullaan. Yrityskulttuurissa on tapahduttava muutoksia, jotta hyväntekeväisyydellä olisi todellista vaikutusta. On suuri tarve kansalaisjärjestöjen taloudellisen vakauden mahdollistavalla ympäristöllä, jossa sponsorointia, yhtiöverotusta ja palkansaajien tuloverotusta koskeva lainsäädäntö auttaa kansalaisjärjestöjä saamaan julkista rahoitusta.

5.2.9 Kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävä yhteistyö rajoittuu tavallisesti lainsäädäntöaloitteiden edistämiseen, mutta kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden pyrkimykset lisätä avoimuutta ja torjua korruptiota eivät ole tuottaneet tulosta. Tiedonsaanti on yhä esteenä kansalaisjärjestöjen ja hallituksen väliselle yhteistyölle, pääasiassa julkisiin asiakirjoihin tutustumista koskevan lain heikon täytäntöönpanon vuoksi.

5.2.10 **Kansalaisyhteiskunnan ja hallituksen välillä ei ole virallista vuoropuhelua.** Euroopan komission tulisi auttaa Kosovon hallitusta luomaan viralliset rakenteet kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävälle yhteistyölle. Viranomaisten tulisi perustaa säännönmukaisia mekanismeja ja elimiä kansalaisyhteiskunnan kuulemista varten, ja virkamiehiä tulisi nimittää ja kouluttaa toimimaan yhteishenkilöinä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden suuntaan.

5.2.11 Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ponnistelujen johdosta hallitus on käynnistänyt sen ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyötä koskevan strategian laatimisen. Hanke on vasta alkuvaiheissaan, ja sitä koordinoi kansalaisyhteiskunnan verkosto CiviKos Platform.

5.2.12 Hallituksella ei ole erityistä mekanismeja yhteyksien solmimiseksi kansalaisyhteiskuntaan eikä oikeudellista kehystä, jolla säänneltäisiin muutamien hallituksen kansalaisjärjestöille osoittaman tuen myöntämistä, joten tuet myönnetään pitkälti henkilökohtaisten mieltymysten mukaan. Euroopan komission tulisi antaa Kosovon hallitukselle teknistä apua tällaisten mekanismien luomiseksi.

5.2.13 Ilman selviä säännöksiä, joilla tarjotaan kannustimia vapaaehtoistyöntekijöille, kansalaisjärjestöjen on hyvin vaikea houkuttaa yksittäisiä ihmisiä ja ryhmiä vapaaehtoistehtäviin. Kosovon hallitukselle voidaan suositella vapaaehtoistoimintaa koskevia eurooppalaisia lainsäädäntömalleja.

5.2.14 Hallituksen ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyötä ympäröstönsuojelun alalla tulee vahvistaa. Kansalaisyhteiskunnan

organisaatioita olisi kuultava, ja niiden tulee voida osallistua rakentavalla tavalla päätöksentekoon ja julkisiin keskusteluihin.

6. Kosovon kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja liittymistä valmisteleva tukiväline (IPA)

6.1 IPA-tuen saatavuus

6.1.1 Euroopan unioni antoi vuosina 1998–2009 Kosovolle tukea yhteensä yli 2,3 miljardia euroa, joka sisältää EULEX-operaation, EU:n erityisedustajan ja kansainvälisen siviilitoimiston rahoituksen. Euroopan komission tärkeimmät kahdenvälisten yhteistyön kumppanit ovat olleet Saksa, Sveitsi, Norja, Ruotsi (Sida), Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta (DFID) ja USAID.

6.1.2 Euroopan komissio hyväksyi vuonna 2009 kaudeksi 2009–2011 monivuotisen suuntaa-antavan suunnitteluasiakirjan, jonka mukaan Kosovossa on ratkaistava neljä keskeistä laaja-alaista kysymystä, jotka liittyvät **kansalaisyhteiskuntaan**, ympäristöön, yhtäläisiin mahdollisuuksiin ja hyvään hallintotapaan. IPA-rahoituksella tuetaan kolmea tärkeää toimintalinjaa: poliittisten kriteerien, taloudellisten kriteerien ja eurooppalaisten standardien saavuttamista.

6.1.3 EU on avunantajista vaikuttavin niin tuen määrän kuin rahoitusluokkienkin osalta, ja sillä on mahdollisuus määrittää demokratian edistämistä koskevien ohjelmien ja tuen painopisteet. Tämä tarkoittaa myös, että komission toimien tehokkuus vaikuttaa merkittävästi siihen, miten kansainvälinen apu Kosovossa käsitetään ja legitimoidaan.

6.1.4 Poliittisten kriteerien osalta IPA-rahoituksella tuetaan hallinnollisten valmiuksien ja institutionaalisten rakenteiden kehittämistä Kosovossa, oikeusvaltioperiaatetta, korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa, ihmisoikeuksien edistämistä, serbivähemmistön ja muiden vähemmistöjen suojelua sekä kansalaisyhteiskunnan ja julkisten tiedotusvälineiden vahvistamista ottamalla kansalaisyhteiskunta-asiat huomioon kaikissa ohjelmissa. **Kaudella 2009–2011 Kosovolle annettavan tuen kokonaismäärästä 2–5 prosenttia varattiin kansalaisyhteiskunnan tukemiseen.**

6.1.5 Vaikka Euroopan unioni on jatkuvasti lisännyt kansalaisyhteiskunnalle tarkoitettua tukea, useimmat organisaatiot eivät voi hyödyntää tukia monimutkaisten byrokraattisten hakumenettelyjen ja avustusten melko korkeiden vähimmäismäärien vuoksi. Tämä on myös syventänyt suurten ja pienten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden välistä kuilua. Hakemusten kieli ja tekninen luonne haittaavat edelleenkin yhteisön ja ruohonjuuritason kansalaisyhteiskuntaorganisaatioiden mahdollisuuksia saada EU-rahoitusta.

6.1.6 Kansalaisyhteiskunnalle tarjottava EU:n tuki kohdentuu demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta edistäviin toimiin ja vähäisemmässä määrin sosioekonomista kehitystä edistäviin toimiin.

6.1.7 IPA-tukea ei myönnetä työmarkkinaosapuolten hankkeisiin, eikä IPA:ssa ole räätälöityjä ohjelmia, joiden avulla työmarkkinaosapuolet voivat vahvistaa valmiuksiaan.

6.1.8 Ongelmana on vielä Kosovon viranomaisten rajallinen kyky hyödyntää IPA-varoja. Hallituksen tulisi kutsua kansalaisyhteiskunnan organisaatiot mukaan IPA-tuen painopisteiden määrittelyyn.

6.1.9 Ottaen huomioon, ettei Kosovossa ole jäsenneilyä vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja hallituksen välillä, ETSK pitää tervetulleena Euroopan komission suunnitelmia rahoittaa vuonna 2012 hankkeita, joiden avulla perustetaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden verkostoja viranomaisien kanssa käytävän vuoropuhelun helpottamiseksi.

6.1.10 ETSK suosittaa, että IPA-ehdotuspyynnöt suunnitellaan niin, että rahoitus on aukotonta.

Bryssel 28. maaliskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON
