



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 12.9.2012  
COM(2012) 492 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN  
KOMITEALLE**

**Demokratian ja kestävän kehityksen juuret: EU:n suhtautuminen  
kansalaisyhteiskuntaan ulkosuhteissa**

## SISÄLLYSLUETTELO

1.	TAUSTAA .....	3
1.1.	Kansalaisyhteiskunnan merkitys .....	3
1.2.	Mitä EU tarkoittaa kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla? .....	3
1.3.	Muuttuva ympäristö .....	4
2.	EU:N UUSI ASENNE .....	4
3.	TOIMINTAOLOSUHTEIDEN KOHENTAMINEN .....	5
4.	MAAKOHTAISET OLOSUHTEET .....	7
4.1.	Hallintoa parantava osallistava politiikanteko .....	7
4.2.	Avoimuus ja vastuuvollisuus kotimaahan päin .....	8
4.3.	Kumppanuuksilla parempilaatuisia sosiaalipalveluja .....	9
4.4.	Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden toiminta osallistavan ja kestävä kasvun hyväksi .....	10
4.5.	EU:n suuntaviivat suhteille kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin .....	11
5.	KANSALAISYHTEISKUNNAN ORGANISAATIOT ALUEELLISISSA JA MAAILMANLAAJUISISSA YHTEYKSISSÄ .....	11
6.	EU:N TUEN MUOTO .....	12
6.1.	Keskipisteessä valmiuksien kehittäminen .....	12
6.2.	Rahoitus paikallisten tarpeiden mukaan .....	12
7.	PÄÄTELMÄT .....	13

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN  
KOMITEALLE**

**Demokratian ja kestäväen kehityksen juuret: EU:n suhtautuminen  
kansalaisyhteiskuntaan ulkosuhteissa**

**1. TAUSTAA**

**1.1. Kansalaisyhteiskunnan merkitys**

Vaikutusvaltainen kansalaisyhteiskunta on keskeinen tekijä kaikissa demokraattisissa järjestelmissä ja itsessään vahvuus. Se edustaa ja tukee moniarvoisuutta, ja se voi myötävaikuttaa politiikkojen tehostamiseen, tasapuoliseen ja kestäväen kehitykseen sekä osallistavaan kasvuun. Sillä on suuri merkitys rauhan lujittamisessa ja konfliktien ratkaisemisessa. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot tuovat esiin kansalaisten huolenaiheita ja toimivat aktiivisesti julkisuudessa osallistuen aloitteisiin, joilla edistetään osallistavaa demokratiaa. Ne edustavat yhä voimakkaampaa vaatimusta avoimesta ja vastuuvellolisesta hallinnosta.

Vaikka ensisijainen vastuu kehityksestä ja demokraattisesta hallinnosta on valtioilla, valtioiden ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden synergioista on hyötyä köyhyyteen, epätasa-arvoisuuden lisääntymiseen, sosiaaliseen syrjäytymiseen ja kestäväen kehitykseen liittyvien haasteiden ratkaisemisessa. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistuminen poliittisiin prosesseihin on ratkaisevaa politiikkojen osallistavuuden ja tehokkuuden kannalta. Ne vaikuttavatkin osaltaan valtioiden vastuuvellolisuuteen ja legitimizeettiin, mikä parantaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja demokratioiden avoimuutta ja syvyyttä.

**1.2. Mitä EU tarkoittaa kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla?**

Kansalaisyhteiskunnan organisaation käsite kattaa monenlaisia toimijoita, joilla on erilaisia tehtäviä. Määritelmät vaihtelevat eri aikoina ja eri instituutioissa ja maissa. EU katsoo, että käsite sisältää kaikki valtiosta riippumattomat, voittoa tavoittelemattomat, puolueettomat ja väkivallattomat rakenteet<sup>1</sup>, joita ihmiset ovat muodostaneet yhteisiä poliittisia, kulttuurisia, sosiaalisia ja taloudellisia tavoitteita ja ihanteita edistääkseen. Ne voivat toimia paikallisella, kansallisella, alueellisella tai kansainvälisellä tasolla, kaupungeissa tai maaseudulla, ja niihin kuuluu sekä virallisia ja epämuodollisia organisaatioita. EU arvostaa näiden organisaatioiden monimuotoisuutta ja erityispiirteitä. Se luo yhteyksiä vastuuvellolisiin ja avoimiin kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin, jotka ovat sen tavoin sitoutuneita sosiaaliseen edistykseen sekä rauhan, vapauden, tasa-arvon ja ihmisarvon perusarvoihin.

---

<sup>1</sup> Näiden organisaatioiden perustana voi olla jäsenyys, tietty aihe tai tietty palvelu. Niitä ovat mm. yhteisölliset organisaatiot, kansalaisjärjestöt, uskonnolliset organisaatiot, säätiöt, tutkimuslaitokset, sukupuolten tai seksuaalivähemmistöjen etujärjestöt, osuuskunnat, ammatilliset tai liikealan yhdistykset sekä voittoa tavoittelemattomat tiedotusvälineet. Oman erityisryhmänsä muodostavat ammattiliitot ja työnantajajärjestöt.

### 1.3. Muuttuva ympäristö

Kehitys on ollut ristiriitaista kymmenen viime vuoden aikana. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot on laajalti tunnustettu itsenäisiksi toimijoiksi kehitysasioissa. Niitä on nyt enemmän, ja ne edustavat uudenlaista sosiaalista kenttää muodostaen yhteenliittymiä kaikilla tasoilla. Niiden vahvuus on kyky tavoittaa, voimaannuttaa, edustaa ja puolustaa heikossa asemassa olevia ja sosiaalisesti syrjäytyneitä ihmisryhmiä ja tuottaa sosiaalisia innovaatioita. Näistä syistä monien maiden hallitukset ovat lisänneet yhteistyötään näiden organisaatioiden kanssa.

Valtioiden ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden suhteisiin liittyy kuitenkin usein myös haasteita. Monissa maissa ei vielä ole vahvaa vuoropuhelun perinnettä, ja kansalaisyhteiskunnan rooli kaikkine rajoituksineen on liian usein hyvin kapea tai kapenemassa. Ihmisoikeuksiin ja edunvalvontaan keskittyvien organisaatioiden, esimerkiksi naisjärjestöjen, toiminta- ja rahoitusmahdollisuuksia on monin paikoin rajoitettu.

Kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on omasta puolestaan haasteita, jotka liittyvät niiden edustavuuteen, avoimuuteen, sisäiseen hallintoon ja valmiuksiin sekä riippuvuuteen kansainvälisistä rahoittajista ja kilpailuun resursseista etenkin talouskriisin vuoksi. Lisäksi kansalaisten ja nuorten uudenlainen, vapaampi toiminta on lisääntynyt. Arabikevät ja Occupy-liike ovat tuoneet esiin sosiaalisten ja kulttuuristen *liikkeiden* muutospotentiaalin. Merkittävä muutosvoima on myös internetin ja sosiaalisen median tarjoamilla mahdollisuuksilla.

## 2. EU:N UUSI ASENNE

Komissio ehdottaa tehostettua ja strategisempaa lähestymistapaa paikallisiin kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin kaikilla alueilla mukaan luettuina maat, joissa toteutetaan kehitysyhteistyö-, naapuruus- ja laajentumispolitiikkaa. Maakohtaisiin olosuhteisiin kiinnitetään asianmukaisesti huomiota etenkin poliittisesti epävakaisissa yhteyksissä.

EU arvostaa dynaamista, moniarvoista ja osaavaa kansalaisyhteiskuntaa ja tunnustaa valtioiden ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden rakentavien suhteiden merkityksen. EU:n toimintapolitiikassa korostetaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumista demokraattisten prosessien ja vastuujärjestelmien sekä kehitystulosten parantamiseen<sup>2</sup>.

Tässä tiedonannossa esitetään EU:n tuelle kolmea painopistettä:

- **Tehostetaan toimia kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden toimintaolosuhteiden parantamiseksi kumppanimaissa.**
- **Edistetään kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden mielekästä ja strukturoitua osallistumista kumppanimaiden sisäpolitiikkoihin, EU:n ohjelmasuunnitteluun ja kansainvälisiin prosesseihin.**

---

<sup>2</sup> EU on lisännyt 1970-luvulta alkaen vähitellen yhteistyötään kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa osallistavien politiikkakehysten ja tukijärjestelmien avulla keskittyen niiden osallistumiseen EU:n ohjelmasuunnitteluun. Lähestymistapaa käsiteltiin tiedonannossa ”Valtiosta riippumattomien toimijoiden osallistuminen EY:n kehitysyhteistyöpolitiikkaan” (KOM (2002) 598 lopullinen).

- **Parannetaan kansalaisyhteiskunnan paikallisorganisaatioiden valmiuksia toimia tehokkaammin riippumattomina kehityksen edistäjinä.**

Sen lisäksi, että toiminnassa otetaan huomioon keskittämisen ja eriyttämisen periaatteet<sup>3</sup>, strategisempi suhtautuminen kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin valtavirtaistetaan kaikkiin välineisiin ja ohjelmiin kaikilla yhteistyöaloilla.

EU tukee tämän tiedonannon täytäntöönpanoa myös poliittisella ja eri aloja koskevalla vuoropuhelulla kumppanimaiden kanssa.

Kun EU laatii maakohtaiset *suuntaviivat suhteille kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin*<sup>4</sup>, tällä varmistetaan rakenteellinen vuoropuhelu ja strateginen yhteistyö, mikä lisää johdonmukaisuutta ja EU:n toimien vaikutusta.

Uuden toimintapolitiikan perustana ovat tulokset, joita EU on saanut maailmanlaajuisesti vuosien 2010 ja 2011 hankkeesta *Structured Dialogue on the involvement of CSOs and Local Authorities in EU development cooperation*<sup>5</sup>. Sen yhteydessä tarkasteltiin perusteellisesti kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa harjoitettavaa moniulotteista kumppanuutta, joka ulottui toimintapolitiikkaa ja strategiaa koskevista näkökohdista toimintaa ja rahoitusta koskeviin kysymyksiin. Sen tuloksena syntyi yhteinen näkemys siitä, miten EU voisi ylläpitää tavoitteellisempia ja johdonmukaisempia suhteita näihin organisaatioihin.

Lisäksi tässä tiedonannossa kehitetään edelleen *muutossuunnitelmaan*<sup>6</sup> sisältyneitä kansalaisyhteiskunnan organisaatioita koskevia kohtia ja otetaan huomioon uudistettu *Euroopan naapuruuspolitiikka*<sup>7</sup>, hiljattain hyväksytyt *laajentumisstrategiat*<sup>8</sup> ja julkilausumat *EU:n budjettituesta kolmansille maille*<sup>9</sup> sekä kansainväliset sitoumukset Busanissa vuonna 2011 solmitun *tuloksellista kehitysyhteistyötä koskevan kumppanuuden*<sup>10</sup> yhteydessä. Siihen on otettu mukaan myös kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden roolia kehitysyhteistyössä koskeneen, internetissä järjestetyn kuulemisen<sup>11</sup> tulokset.

### 3. TOIMINTAOLOSUHTEIDEN KOHENTAMINEN

Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden mahdollisuudet osallistua julkisen elämän eri aloille riippuvat tietyistä olosuhteista, joihin eri toimijat vaikuttavat.

Jotta nämä organisaatiot voivat toimia, tarvitaan toimiva demokratia ja oikeusjärjestelmä, jossa niillä on lainsäädännöllinen ja todellinen yhdistymisvapaus ja oikeus hankkia rahoitusta

<sup>3</sup> Kuten EU:n uudessa kehitysyhteistyöpolitiikassa (muutosohjelmassa) on ehdotettu. EU:n kahdenvälinen kehitysyhteistyö keskitetään enintään kolmeen alaan kussakin kumppanimaassa, ja resurssit kohdennetaan niitä eniten tarvitseville, kuten epävakaa tilanteessa oleville, siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri kehitysvaikutus köyhyyden vähentymisellä mitattuna.

<sup>4</sup> Ks. 4.5 luku.

<sup>5</sup> Rakenteellinen vuoropuhelu: [http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm).

<sup>6</sup> KOM(2011) 637, neuvoston päätelmät 9316/12.

<sup>7</sup> KOM(2011) 303.

<sup>8</sup> KOM(2010) 660.

<sup>9</sup> KOM(2011) 638, neuvoston päätelmät 9323/12.

<sup>10</sup> [http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME\\_DOCUMENT\\_-\\_FINAL\\_EN.pdf](http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf).

<sup>11</sup> DEVCO:n kysely (2012) [http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/6405\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/6405_en.htm).

sekä sananvapaus, mahdollisuus hankkia tietoa ja osallistua julkiseen elämään. Päävastuu näistä perusedellytyksistä on valtiolla.

Monilla mailla ei kuitenkaan ole sellaisia lainsäädännöllisiä puitteita, joissa kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voisivat toimia riippumattomasti ja ilman että niiden toimintaan sekaannutaan. Joidenkin maiden hallitukset eivät tunnusta näiden organisaatioiden merkitystä. Tämän seurauksena kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden toiminnan lainsäädännöllisiin ja toimintapoliittisiin puitteisiin liittyy rajoituksia, niiden uskottavuutta saatetaan horjuttaa tai niitä saatetaan kriminalisoida, niillä voi olla vaikeuksia rahoituksen hankinnassa, niiden toimintaa saatetaan häiritä esimerkiksi pidätyksin tai niihin voi kohdistua jopa väkivallan uhkaa tai hyökkäyksiä.

Tässä tilanteessa kansainvälisellä yhteisöllä EU mukaan luettuna on velvollisuus edistää sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden että yksilöiden toimintamahdollisuuksia. EU:n olisi näytettävä esimerkkiä hyödyntämällä diplomatiaa ja hallitusten kanssa käytävää vuoropuhelua vertaispaineen aikaansaamiseen ja tuomalla ihmisoikeusongelmia julkisuuteen.

EU on ollut myös YK:ssa, Euroopan neuvostossa ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä etunenässä laatimassa ihmisoikeuksien edistämistä ja suojelua koskevia vahvoja standardeja ja mekanismeja. EU lisää toimiaan valvoakseen kansainvälisten sitoumustensa mukaisesti lainsäädäntöä ja toiminnallisia seikkoja, jotka voivat vaikuttaa kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin. Samalla EU edistää kansalaisyhteiskunnan organisaatioista lähtöisin olevia aloitteita ja tukee kansainvälisiä järjestelyjä näiden organisaatioiden toimintaolosuhteiden kohentamiseksi ja tarkkailemiseksi<sup>12</sup>.

EU jatkaa toimenpiteitä niiden maiden suhteen, joiden hallitukset eivät tunnusta kansalaisyhteiskuntaa ja joissa sen vuoksi tapahtuu ihmisoikeusloukkauksia. Jos jokin maa suhtautuu leväperäisesti ihmisoikeuksiin ja perusarvoihin, EU voi keskeyttää yhteistyön kansallisten viranomaisten kanssa ja lisätä tukeaan paikalliselle väestölle kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kautta.

**Tunisian** ”jasmiinivallankumouksen” jälkeen hallitukselle tarjottiin talouden elvyttämisen tukiohjelmia sillä ehdolla, että se antaa uuden lain yhdistymisvapaudesta. Uusi laki muutti olosuhteita, joita aiempi hallitus oli käyttänyt tämän vapauden rajoittamiseen.

EU pyrkii yhteistyössään kumppanihallitusten kanssa parantamaan viranomaisten valmiuksia rakentamaan yhteistyöhön kansalaisyhteiskunnan kanssa. Tämä lisää luottamusta ja valmiuksia vuoropuhelun ja kumppanuusmahdollisuuksien kehittämiseen. EU jatkaa demokraattisten instituutioiden lujittamiseen ja uudistuksiin liittyvää neuvontaa ja tukea muun muassa parantamalla poliitikkojen ja virkamiesten valmiuksia yhteistyöhön kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa.

EU:n mielestä riippumattomilla tiedotusvälineillä sosiaalinen media mukaan luettuna on keskeinen rooli. Ne edistävät vuoropuhelun, kulttuuriseen monimuotoisuuteen ja kriittiseen pohdiskeluun perustuvan yhteiskunnan avoimuutta ja lisäävät sekä hallitusten että kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden vastuvelvollisuutta.

Kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on myös epäsuora rooli etenkin siinä, että ne huolehtivat riippumattomuudestaan valtiosta, edustavuudestaan ja sisäisestä hallinnostaan

<sup>12</sup> Ks. myös alaviitteessä 10 tarkoitettu Busanin kumppanuusasiakirja.

sekä avoimuudesta ja vastuuvollisuudesta. Kehitysalan toimijoina näiden organisaatioiden on omalta osaltaan osoitettava toimintansa tulokset etenkin edustamalleen väestölle. Useat itsesääntelyaloitteet saavat vähitellen kansainvälistä tunnustusta, kuten *kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden Istanbulissa sopimat kehitystuloksellisuuden periaatteet* ja muut eri toimijoita koskevat vastuuvollisuusperiaatteet tai kansalliset käytännesäännöt. EU pyrkii edistämään tätä kehitystä.

#### **4. MAAKOHTAISET OLOSUHTEET**

EU:n suhteissa kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin on jatkossa keskeistä paikallisorganisaatioiden osuus vuoropuhelussa ja yleiskuvan muodostamisessa. EU uskoo, että kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistuminen kotimaidensa politiikkoihin on arvokasta, ja on sitoutunut edistämään sitä.

EU:lla on aiemmin ollut tapana tukea kansalaisyhteiskunnan organisaatioita palveluiden tarjoajina, ja tätä käytäntöä tarkennetaan. Sen olisi tapahduttava aina kun mahdollista *monenvälisten yhteistyökumppanuuksien* puitteissa. Kansalliset viranomaiset koordinoivat tällaisia kumppanuuksia, ja niiden pitkän aikavälin tavoitteena on lisätä väestöä palvelevien järjestelmien vastuuvollisuutta, tehokkuutta ja kestävyyttä. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden aloitteita voidaan lisäksi tukea sellaisissa asioissa, jotka eivät saa tarpeeksi huomiota kansallisissa politiikoissa mutta jotka ovat keskeisiä sosiaalisen edistyksen kannalta ja joihin liittyy ihmisoikeusnäkökohtia sekä kestävä kehityksen kysymyksiä.

Tukea annetaan myös aloitteille ja innovaatioille, joilla edistetään tasapuolista ja kestävä kasvua.

Epävakaat maat, kriisimaat tai konfliktista toipuvat maat edellyttävät erityistä lähestymistapaa. EU tunnustaa, että kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on tärkeä rooli rauhan ja turvallisuuden alalla ja etenkin konfliktien ehkäisyssä, rauhan rakentamisessa ja valtiorakenteiden kehittämisessä.

EU on edistänyt kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumista EU:n ohjelmasuunnitteluun. Tätä menettelytapaa on käytetty erityisesti Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maissa Cotonoun sopimuksen määräysten mukaisesti. Käytäntöä olisi vahvistettava kaikilla alueilla.

##### **4.1. Hallintoa parantava osallistava politiikanteko**

Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen julkisiin poliittisiin prosesseihin ja vuoropuheluihin johtaa politiikkojen osallistavuuteen ja tehokkuuteen, jos tähän liittyy riittävästi resursseja ja hyvä hallinto. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistuminen on keskeinen tekijä ihmisten tarpeita vastaavien politiikkojen laadinnassa. Hallituksille voi olla hyötyä näiden organisaatioiden rakentavasta osallistumisesta kansallisten strategioiden kehittelyyn, täytäntöönpanoon ja seurantaan kaikilla tasoilla. Ratkaisevaa on viranomaisten poliittinen yhteistyöhalu. EU kannustaa toimia tämän kehityksen edistämiseksi.

EU aikoo investoida enemmän tehokkaiden, tuloksiin keskittyvien vuoropuhelumekanismien edistämiseen, tukemiseen ja seurantaan korostaen niiden monenvälistä ulottuvuutta. Kansallisia tai alakohtaisia politiikkoja koskeviin vuoropuheluihin tarvitaan kaikkia toimijoita, joita asia koskee, kuten kansalaisyhteiskunnan organisaatioita, yksityissektoria,

kumppanimaiden hallituksia, paikallisviranomaisia, parlamentteja ja muita kansallisia instituutioita.

Jotta vuoropuhelu olisi mielekästä, sitä on käytävä oikeaan aikaan ja sen on oltava ennakoitavaa ja läpinäkyvää. Jotta taas poliittisella prosessilla olisi uskottavuutta, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden on oltava riippumattomia, edustavia ja osaavia.

EU on osallistunut **Ghanassa** usean avunantajan yhteiseen rahoitusmekanismiin, jolla on tuettu kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden aktiivista osallistumista yleisen edun ja vastuuvollisuuden komiteaan, joka valvoo yhä merkittävämpiä öljy- ja kaasutuloja ja raportoi niistä. Nämä organisaatiot ovat onnistuneet kuulemisten, ehdotusten ja asiaa käsittelevälle parlamentin valiokunnalle tekemiensä esitysten avulla vaikuttamaan merkittävän energialainsäädännön laatimiseen. Ne valvovat nyt sen täytäntöönpanoa, tiedottavat yleisölle ja vaativat hallitusta vastuuseen mahdollisista rikkomuksista.

Vuoropuhelun mallit vaihtelevat maittain, aloittain ja sen mukaan, mitä osapuolia niihin osallistuu. Esimerkiksi ammattiliittojen ja työnantajajärjestöjen toiminta liittyy työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun, joka kattaa myös vuoropuhelun työmarkkinoihin vaikuttavista politiikoista kansallisten viranomaisten kanssa.

Paikallisella tasolla olisi edistettävä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja paikallisviranomaisten vuoropuhelumekanismia, sillä ne tarjoavat hyödyllisiä tilaisuuksia poliittiseen vaikuttamiseen hajautetuissa yhteyksissä. Tämä parantaa kansallisten poliitikkojen soveltuvuutta paikallisiin realiteetteihin. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat myös auttaa paikallisten resurssien ja sosiaalisen pääoman käyttöön saamisessa, jakaa tietoa ja ottaa mukaan syrjäytyneitä ryhmiä, mikä auttaa paikallishallinnon ja alueellisen yhteenkuuluvuuden kehittämisessä.

**Metsälainsäädännön soveltamisen valvontaa, metsähallintoa ja puukauppaa** (FLEGT) koskevat vapaaehtoiset kumppanuussopimukset ovat kahdenvälisiä kauppasopimuksia, joilla pyritään takaamaan EU:hun tuotavan puutavaran laillisuus ja tukemaan kehitysmaita metsähallinnon parantamisessa. FLEGT-sopimuksilla edistetään kaikkien asianosaisten vuoropuhelua kumppanimaissa. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat tuoda sen yhteydessä aktiivisesti esiin hallinnollisia haasteita, auttaa tarvittavan sääntelyn ja teknisten toimenpiteiden valmistelussa ja valvoa sopimuksen soveltamista. Indonesianaiset kansalaisyhteiskunnan organisaatiot totesivat, että FLEGT-sopimus antoi niille mahdollisuuden todelliseen vaikuttamiseen sen sijaan, että hallitus ja suurteollisuus sanelevat, miten toimitaan.

#### **4.2. Avoimuus ja vastuuvollisuus kotimaahan päin**

Huono hallinto haittaa kehitystä. Hallinnon parantaminen edellyttää, että hallitsevat ovat vastuuvollisia. Demokraattisissa järjestelmissä hallitukset ovat vastuussa pääasiassa parlamenteille. Myös kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla voi olla rooli vastuuvollisuuden tukemisessa paikallisella ja kansallisella tasolla, sillä ne voivat tarjota vapaata, selkeää ja helposti saatavaa tietoa. Ne voivat edistää oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista valvomalla lakien ja poliitikkojen täytäntöönpanoa sekä tehdä aloitteita ja antaa tukea korruption torjumiseksi.

Analysoimalla talousarviota koskevia ehdotuksia ja osallistamalla niiden tekoon, seuraamalla julkisia tuloja ja menoja ja auttamalla kansalaisia ymmärtämään talousarviota kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on tärkeä rooli talousarviomenettelyssä. Ne auttavat varmistamaan, että julkisia resursseja käytetään tuloksellisesti ja tehokkaasti. Kun talousarvio kytetään väestön tarpeisiin ja ihmisoikeuksiin, vaikutus köyhyyden vähentämiseen ja osallistavaan kasvuun kasvaa.



EU:n olisi lisättävä tukea maiden omille pyrkimyksille parantaa kotimaisia vastuujärjestelmiään edistämällä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden valvovaa roolia parlamenttien, ylimpien tilintarkastuselinten, julkisia hankintoja valvovien viranomaisten ja tiedotusvälineiden rinnalla. EU aikoo tukea pitkällä aikavälillä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden valmiuksia todella osallistua näihin järjestelmiin. Tämä koskee myös paikallistasoa, jolla on nousemassa esiin monenlaisia innovatiivisia sosiaalisen vastuuvollisuuden malleja. Apuna voidaan käyttää muun muassa uusia teknologioita.

Kuten hiljattain (2011) annetussa tiedonannossa ”Kolmansille maille annettavaa EU:n budjettitukea koskeva uusi lähestymistapa” todetaan, EU:n olisi budjettitukea antaessaan kiinnitettävä erityisesti huomiota kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden valvovan roolin helpottamiseen. Yhdeksi uudeksi tukikelpoisuuden kriteeriksi on vahvistettu talousarvion seurattavuus ja valvonta. Kriteeri koskee sitä, miten talousarviosta on saatavissa ajankohtaisesti kattavaa ja luotettavaa tietoa, jonka avulla kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat paremmin vaatia päätöksentekijöitä vastuuseen.

EU on antanut **Marokossa** tukea kahdelle kansalaisyhteiskunnan organisaatiolle, joista toinen on säätiö ja toinen tutkimuskeskus, tukeakseen eri poliittisia ryhmittymiä edustavien parlamentin jäsenten osallistumista talousarviomenettelyihin ja uudistuksiin. Nämä organisaatiot ovat tutkimuksen ja koulutuksen avulla menestyksekkäästi parantaneet parlamentin jäsenten ymmärtämystä talousarvioasioista ja samalla lisänneet heidän osallistumistaan valtiontaloutta koskevan lainsäädännön uudistamiseen.

### **4.3. Kumppanuuksilla parempilaatuisia sosiaalipalveluja**

Sosiaalipalvelujen, kuten terveydenhuollon, koulutuksen ja sosiaaliturvan, tehokas järjestäminen on julkishallinnon tehtävä. Siitä vastaavat kunkin maan institutionaalisesta kehyksestä riippuen joko keskus- tai paikallishallinto. Sen lisäksi, että valtiot järjestävät nämä palvelut, ne vastaavat niiden valvonnasta, sääntelystä ja laadusta. Ne voivat valita toimintamallikseen monenlaisia järjestelyjä osallistavista järjestelmistä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin.

Kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on tärkeä rooli palvelujen tarjoamisessa, sillä ne täydentävät paikallishallinnon ja valtion järjestämää tarjontaa ja kokeilevat innovatiivisia hankkeita. Ne ovat erityisen kyvykkäitä kartoittamaan tarpeita, puuttumaan vähemmälle huomiolle jääneisiin asioihin ja ihmisoikeuskysymyksiin sekä tuomaan sosiaalisesti syrjäytyneitä tai muuten tavoittamattomia väestöryhmiä palvelujen piiriin.

Sosiaalipalveluihin liittyvänä EU:n yleistavoitteena on tukea viranomaisten valmiuksia kestävien ja laadukkaiden järjestelmien perustamiseen väestön hyväksi. EU:n mielestä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumisesta monenvälisiin kumppanuuksiin olisi hyötyä etenkin aloilla, joilla EU tekee kahdenvälisiä yhteistyötä, sillä se edistäisi koordinoitua lähestymistapaa palvelujen suunnitteluun ja järjestämiseen. Tämä koskee myös yksityissektorin kasvavaa osuutta tällä alalla. EU kannustaa pitkällä aikavälillä rahoitusmekanismeja, joilla tuetaan kansalaisyhteiskunnan paikallisorganisaatioita palvelujen tarjonnassa ja niiden asteittaisessa yhdistämisessä kansallisiin järjestelmiin sellaisen vankan ja läpinäkyvän sääntelykehyksen avulla, joka takaa palvelujen tasapuolisen saannin. Kaikilla tasoilla tarvitaan koordinaatiota, jotta toiminnan sirpaleisuus ja toisaalta päällekkäisyys voidaan välttää.

Palveluja tarjoaville kansalaisyhteiskunnan organisaatioille voitaisiin myöntää suoraa tukea sen varmistamiseksi, että vailla oikeuksia olevat kansalaisryhmät saavat peruspalveluja, tai

täydentämään viranomaisten puutteellisia toimia etenkin vähiten kehittyneissä maissa. Tämä on erityisen tarpeellista epävakaissa, konflikti- tai kriisitilanteissa.

EU ja muut avunantajat ovat tukeneet **Somalimaassa**<sup>13</sup> kahta eurooppalaista kansalaisyhteiskunnan organisaatiota, jotka perustivat alueellisen eläinlääkintäoppilaitoksen. Oppilaitos on hyödyntänyt alhaalta ylös -lähestymistapaa ja innovatiivisia oppimenetelmiä kouluttaessaan uuden sukupolven eläinlääkintäammattilaisia somalien karjanhoidon erityistarpeisiin. Epävakaista olosuhteista huolimatta oppilaitos on vakiinnuttanut asemansa kolmannen asteen oppilaitoksena, jolla on yhteyksiä muihin eurooppalaisiin ja afrikkalaisiin laitoksiin.

#### **4.4. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden toiminta osallistavan ja kestävän kasvun hyväksi**

Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat entistä aktiivisempia toimijoita talouden alalla. Niiden tekemillä aloitteilla on vaikutusta paikalliseen talouteen, ja ne seuraavat kansallisten ja kansainvälisten talouspolitiikkojen seurauksia. EU on jo pitkään tukenut sosiaalista markkinataloutta<sup>14</sup>, jossa pyritään pelkän voiton ohessa saavuttamaan sosiaalisia vaikutuksia. Osuuskuntia, säätiöitä ja kansalaisjärjestöjä edustavat yhdistykset ovat erityisen aktiivisia yrittäjyyden ja työpaikkojen luomisen edistämässä. Ne aktivoivat ruohonjuuritason yhteisöjä, tuottavat palveluja ja edistävät köyhille ja syrjäytyneille tuloja synnyttävää toimintaa. EU tuki myös RIO+20-kokouksessa kirjattuja viittauksia kansalaisyhteiskunnan järjestöihin aktiivisina toimijoina osallistavan vihreän talouden edistämässä. Niissä korostettiin sekä sosiaalisten että taloudellisten tekijöiden merkitystä talouskasvun edistämässä.

EU aikoo tukea kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden aloitteita ja kumppanuuksia, joissa yhdistyvät sosiaaliset ja taloudelliset päämäärät esimerkiksi maaseudun kehittämisen, elintarviketurvan, matkailun ja kulttuurin aloilla sekä ympäristö- ja energia-aloilla. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä työpaikkojen luomiseen ja yhteisön tarpeita vastaavaan yrittäjyyteen, jotka piristävät paikallista talouskasvua osallistavalla ja kestäväällä tavalla.

EU on tukenut **Brasiliassa** erästä paikallista kansalaisyhteiskunnan organisaatiota edistääkseen jätteenkerääjien sosiaalista ja taloudellista osallistamista käyttäen menetelminä verkostoitumista, lukutaidon opetusta, ammatti- ja johtamiskoulutusta, kierrättämistä koskevaa ympäristökoulutusta sekä teknistä apua jätteenkerääjien osuuskunnille (hallinnossa, kirjanpidossa, markkinoinnissa jne.). Tämä kasvattaa henkilökohtaisia tuloja, vähentää lukutaidottomuutta ja antaa mahdollisuuden sosiaaliturvaan. Tämä hanke voitti vuonna 2012 Brasiliassa jaettavan vuosituhatosen kehitystavoitetta numero 1 koskevan kansallisen palkinnon.

EU aikoo myös tukea innovatiivisia järjestelmiä, joilla laajennetaan rahoituspalvelut niiden, etenkin naisten, ulottuville, joita perinteiset pankkijärjestelmät eivät kata.

Lisäksi huomiota kiinnitetään kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden työhön, jolla edistetään ja seurataan yritysten sosiaalista vastuuta, eettisiä ja kestäviä liiketoimintamalleja ja ihmisarvoista työtä, yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuksia, reilua kauppaa ja tasapuolisempia mahdollisuuksia luonnonvaroihin ja maahan.

<sup>13</sup> Nimityksellä ei oteta kantaa alueen oikeudelliseen asemaan.

<sup>14</sup> Ks. ”Suotuisan toimintaympäristön luominen sosiaalisen talouden ja innovoinnin keskiöön kuuluville sosiaalisille yrityksille” vuodelta 2012: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/social\\_business/docs/COM2011\\_682\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/docs/COM2011_682_en.pdf).

#### **4.5. EU:n suuntaviivat suhteille kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin**

EU:n ja jäsenvaltioiden olisi laadittava maakohtaiset *suuntaviivat suhteille kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin*. Niillä voitaisiin parantaa EU:n toimien vaikutusta, ennakoitavuutta ja näkyvyyttä ja varmistaa kaikkien eri EU:n ulkosuhdealojen johdonmukaisuus ja synergia. Näillä suuntaviivoilla pyritään myös lisäämään koordinoitua ja jakamaan parhaita käytäntöjä jäsenvaltioiden ja muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa. Tähän kuuluu myös rahoitusvaatimusten yksinkertaistaminen ja yhdenmukaistaminen.

Suuntaviivojen olisi perustuttava kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden toimintakentän ja niiden laajempien sosioekonomisten toimintaolosuhteiden vankkaan tuntemukseen<sup>15</sup>. Tämä on edellytys sille, että EU voi toimia maakohtaisesti strategisemmin, etenkin jos kyseeseen tulevat sidosryhmät on yksilöitävä, jotta voidaan perustaa toimivat ja mielekkäät vuoropuhelujärjestelmät tai helpottaa niiden toimintaa.

Suuntaviivoissa olisi määriteltävä EU:n pitkän aikavälin tavoitteet yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa, ja niiden olisi katettava vuoropuhelun lisäksi toiminnallinen tuki ja yksilöitävä soveltuvat työmenetelmät. Tähän olisi kytkettävä EU:n ulkoisen avun ohjelmasuunnittelu kahdenvälisen, alueellisen ja temaattisen yhteistyön osalta. Tärkeä vertailukohta ovat EU:n parhaillaan laatimat maakohtaiset ihmisoikeusstrategiat.

Suuntaviivoja laadittaessa olisi otettava huomioon kansalaisyhteiskunnan näkemykset, ja niitä olisi säännöllisesti päivitettävä. Tarvittaessa ne voidaan julkaista ja toimittaa kansallisille viranomaisille.

### **5. KANSALAISSYHTEISKUNNAN ORGANISAATIOT ALUEELLISISSA JA MAAILMANLAAJUISISSA YHTEYKSISSÄ**

Viime vuosikymmeninä on muodostunut huomattava määrä kansainvälisiin verkostoihin osallistuvia ja maailmanlaajuisesti kampanjoivia kansainvälisiä aktivistiryhmiä ajamaan ja edistämään monenvälisiä normeja ja standardeja. Niitä toimii esimerkiksi kaupan, maailmanlaajuisen oikeudenmukaisuuden, ihmisoikeuksien, ympäristön, ilmastonmuutoksen, avoimuuden, terveysasioiden ja tuloksekkaan kehitysyhteistyön aloilla. Tieto- ja viestintätekniikan kehityksellä on ollut keskeinen merkitys monikansallisten verkostojen kasvussa ja roolin muutoksessa.

Alueellisesti ja maailmanlaajuisesti toimivia organisaatioita, verkostoja ja liittoutumia tuetaan monikansallisten ja maailmanlaajuisien haasteiden yhteydessä.

EU aikoo myös tukea Euroopassa ja maailmanlaajuisesti toimivia kansalaisyhteiskunnan organisaatioita, jotka valvovat yhteistyössä ja kumppaneina paikallisten organisaatioiden kanssa kehityspolitiikan johdonmukaisuutta ja huolehtivat siitä, että kansainvälinen yhteisö huolehtii apusitoumustensa toteuttamisesta, sekä harjoittavat maailmanlaajuisia kansalaisvalistusta<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> On suositeltavaa tehdä säännöllisesti osallistavia kartoituksia alan eri toimijoista ja kansallisista tai alakohtaisista verkostoista ja foorumeista.

<sup>16</sup> Komissio tukee tätä voimakkaasti Euroopassa erityisellä toimijaperustaisella kehitysyhteistyökasvatuksen ja valistustoiminnan ohjelmalla (DEAR).

EU:ssa kiinnitetään erityistä huomiota kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden vuoropuheluun EU:n toimielinten kanssa. Poliitikkoja ja ohjelmia koskevien nykyisten kuulemismenettelyjen lisäksi komissio aikoo perustaa neuvoa-antavan sidosryhmien ryhmittymän, jonka kautta kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja asianomaiset kehitysalan toimijat voivat keskustella EU:n toimielinten kanssa EU:n kehitysyhteistyöpolitiikoista sekä tässä tiedonannossa esitetyistä ehdotuksista.

## 6. EU:N TUEN MUOTO

### 6.1. Keskipisteessä valmiuksien kehittäminen

Kansalaisyhteiskunnan paikallisorganisaatioiden vaikutuksen lisäämiseksi niiden on parannettava valmiuksiaan, joissa voi olla puutteita esimerkiksi tekniseen hallintoon ja johtamiseen, varainhankintaan, tulosten hallintaan ja sisäiseen hallintoon liittyvissä asioissa.

EU lisää tukeaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja etenkin paikallisten toimijoiden valmiuksien kehittämiseksi osana kysyntään perustuvaa ja joustavaa pitkän aikavälin lähestymistapaa, jossa kiinnitetään erityistä huomiota edustusohjelman luomiseen ja edustavuuteen.

EU aikoo myös tukea valmiuksien kehittämiseen tähtäviä tasapuolisia pitkän aikavälin kumppanuuksia paikallisten ja eurooppalaisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kesken. Niiden olisi perustuttava paikallisiin tarpeisiin, ja toimintamuotoja voisivat olla mentorointi ja valmennus, vertaisoppiminen, verkostoituminen sekä yhteyksien luominen paikalliselta tasolta maailmanlaajuiselle tasolle.

### 6.2. Rahoitus paikallisten tarpeiden mukaan

Räätälöity rahoitus muodostaa tärkeän osan EU:n suhteissa kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin, ja paikalliset organisaatiot voitaneen saavuttaa paremmin sen avulla. Komissio käyttää soveltuvaa rahoitustapojen valikoimaa<sup>17</sup>, jotta rahoitus soveltuisi parhaiten mahdollisimman monenlaisiin toimijoihin, tarpeisiin ja maakohtaisiin olosuhteisiin ja olisi joustavaa, avointa, kustannustehokasta ja tuloskeskeistä.

EU tukee **Länsi-Balkanilla ja Turkissa** kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden alueellisia verkostoja kumppanuussopimusten puitteissa. Tämä mahdollistaa joustavamman pitkän aikavälin lähestymistavan ohjelmasuunnitteluun ja tukee kansalaisyhteiskunnan organisaatioita, jotta ne voivat toimia kumppaneina, kun kehitetään ja toteutetaan alakohtaisia strategioita. Samalla voidaan jakaa tietoa ja kokemuksia eri maiden olosuhteista. Jotta kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat kehittää valmiuksiaan analysoida ja seurata poliittisia uudistuksia ja vaikuttaa niihin, nämä kumppanit luovat yhteyksiä alueelliselta kansalliselle tasolle. Lisäksi niillä on mahdollisuus kokeilla pienimuotoisia paikallisia hankkeita avustamalla puolestaan ruohonjuuritason tai muita yhteisöperustaisia organisaatioita.

<sup>17</sup> EU voi harkita kaikkia varainhoitosäännösten sallimia vaihtoehtoja, joita ovat muun muassa hankkeet, ohjelmien rahoitus, suorat avustukset, eri rahoittajien yhteisrahoitus, jatkoavustukset, perusrahoitus, yhteisrahoitus vastaanottajan kanssa, varaus tiettyyn tarkoitukseen, yksinkertaistetut tarjouskilpailut ja avustusten siirtäminen edelleen.

## **7. PÄÄTELMÄT**

Tässä tiedonannossa esitetyillä ehdotuksilla pyritään tukemaan EU:n suhteita kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin EU:n ulkopoliitikkojen mukaisella tavalla maailman muuttuessa sekä mukauttamaan niitä nykyisiin ja tuleviin haasteisiin. EU:n toimintamallia ehdotetaan uudistettavan siten, että ensisijaisesti voimautetaan paikallisia kansalaisyhteiskunnan organisaatioita niiden toimiessa demokraattisen hallinnon tai kestävän kehityksen hyväksi. EU:n ja jäsenvaltioiden yhteistyö tarjoaa ainutlaatuisen tilaisuuden strategisempaan toimintaan, jolla voidaan parantaa EU:n toimien johdonmukaisuutta, yhtenäisyyttä ja vaikutusta.