

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline ja ydinturvallisuuteen liittyvän yhteistyön väline”

(COM(2018) 460 final – 2018/0243 (COD))

(2019/C 110/29)

Esittelijä: **Cristian PÎRVULESCU**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 2.7.2018 Euroopan komissio, 12.7.2018 Euroopan unionin neuvosto, 18.7.2018
Oikeusperusta	EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla Euratom-sopimuksen 206 artikla
Vastaava erityisjaosto	”ulkosuhteet”
Hyväksyminen erityisjaostossa	23.11.2018
Hyväksyminen täysistunnossa	12.12.2018
Täysistunnon nro	539
Äänestystulos	176/0/1
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline

1.1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kannattaa ehdotuksen yleisiä ja erityisiä tavoitteita ja pitää pyrkimystä naapurialueiden ja kolmansien maiden yhteydessä käytettävien välineiden virtaviivaistamiseen myönteisenä ja hyödyllisenä. EU:n on luotava naapurialueisiin ja kolmansiin maihin rakentavat, realistiset ja toiminnalliset suhteet, joissa arvojen tulisi olla edelleen keskeisessä asemassa.

1.1.2 Komitea panee merkille tästä ehdotuksesta selvästi ilmenevän komission, EU:n muiden toimielinten sekä jäsenvaltioiden päättäväisyyden tukea kansalaisyhteiskunnan, demokratian ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmien kehittämistä. Uuden konsolidoidun välineen toiminta tulisi kaikissa vaiheissa – suunnittelusta seurantaan ja arviointiin – ohjata edistämään EU:n arvoja, joita ovat oikeusvaltioperiaate, luotettavuus, pluralismi, demokratia ja ihmisoikeuksien suojeleminen. Komitea kehottaa tässä yhteydessä Euroopan komissiota lisäämään merkittävästi ihmisoikeuksiin ja demokratiaan sekä kansalaisyhteiskuntaan liittyvien temaattisten ohjelmien määrärahoja.

1.1.3 Komitea tukee naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen tavoitetta puolustaa ja edistää unionin arvoja ja etuja maailmanlaajuisesti unionin ulkoisen toiminnan tavoitteiden ja periaatteiden mukaisesti. Tiedonannossa todetaan lisäksi, että ehdotetun asetuksen täytäntöönpanossa varmistetaan yhdenmukaisuus unionin muiden ulkoisen toiminnan alojen ja muiden asiaankuuluvien unionin toimintapolitiikkojen kanssa kestävä kehityksen toimintaohjelman Agenda 2030:n mukaisesti. Tämä merkitsee sitä, että on otettava huomioon kaikilla tasoilla – kansallisesti, EU:ssa, muissa maissa ja maailmanlaajuisesti – toteuttavien politiikkojen vaikutus kestäväan kehitykseen.

1.1.4 Komitea käyttää tilaisuutta hyväkseen ja muistuttaa Euroopan unionia siitä, että Agenda 2030 -toimintaohjelmassa pyritään maailmaan, jossa jokainen maa kehitystasonsa ja valmiutensa huomioon ottaen nauttii jatkuvasta, osallistavasta ja kestävästä talouskasvusta, sosiaalisesta kehityksestä, mukaan luettuina ihmisarvoiset työpaikat kaikille, ja ympäristönsuojelusta. Tällaisessa maailmassa demokratia, hyvä hallintotapa ja oikeusvaltioperiaate sekä mahdollistava ympäristö kansallisella ja kansainvälisellä tasolla ovat olennaisia kestäväan kehityksen osatekijöitä.

1.1.5 Tämä merkittävä vastuu ihmisiä, maapalloa ja vaurautta varten tarkoitettua Agenda 2030 -toimintaohjelman tukemisesta edellyttää, että on kiinnitettävä enemmän huomiota tukivälineisiin ja siihen, miten ne on organisoitu ja miten ne soveltuvat maailmanpolitiikan vaikeaan toimintaympäristöön. Käytettyjen välineiden virtaviivaistaminen ja yhdenmukaistaminen on iso askel kohti tehokasta, painopisteiden mukaan suunnattua toimintaa ehdotettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. EU kykenee usein toimimaan päättäväisesti heikoimmassa asemassa olevien ryhmien ja henkilöiden tukemiseksi. Tämä vastuu on edelleenkin kannettava asianmukaisesti.

1.1.6 Naapurialueilla ja kolmansilla mailla on useita merkittäviä, monitahoisia ja päällekkäisiä ongelmia. Nykyisessä maailmantilanteessa, jossa demokratisoitumisen, poliittisen vakauttamisen ja talouskehityksen edistämiseen tähtäävät uudistukset vaikuttavat pysähtyneen, EU:n on tehostettava toimiaan eikä vetäydyttävä niistä. EU:n olisi säilytettävä pysyvät yhteydet naapurialueiden ja kolmansien maiden julkisen vallan tahoihin sekä motivoitava ja kannustettava niitä tekemään vastuullista yhteistyötä. Unionin näiden hallitustahojen kanssa ylläpitämien ja kumppanuuteen perustuvien suhteiden olisi oltava vakiintuneet ja tehokkaat ja selkeästi suunnattu kyseisissä maissa elävien ihmisten elinolojen parantamiseen.

1.1.7 Komitea kannattaa EU:n aloitteellisia toimia nykyhetken ja vuoden 2030 välisenä aikana, jotta voidaan edistää köyhyyden ja nälän poistamista, torjua eriarvoisuutta maiden sisällä ja välillä, rakentaa rauhanomaisia, oikeudenmukaisia ja osallistavia yhteiskuntia, suojella ihmisoikeuksia ja edistää sukupuolten tasa-arvoa sekä naisten ja tyttöjen vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä ja varmistaa maapallon ja sen luonnonvarojen pysyvä suojelu.

1.1.8 Komitea suhtautuu myönteisesti ehdotuksessa esitettyyn EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden hallinnollisen taakan keventämiseen sekä siihen, että keskitytään nykyistä enemmän poliittisiin tavoitteisiin ja ulkoisten kumppaneiden sitoutumiseen. Komitea on tyytyväinen ehdotuksessa esitettyihin merkittäviin edistysaskeleisiin: yksinkertaistamiseen ja joustavuuden lisäämiseen sekä tulosten seurannan parantamiseen.

1.1.9 Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että Euroopan parlamentin budjetti- ja valvontavalta laajenisi, kun tällä hetkellä Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitettavat toimet siirrettäisiin EU:n talousarvion alaisuuteen.

1.1.10 Komitea kehottaa Euroopan komissiota hyödyntämään aiempiin välineisiin perustuvia tuloksia ja edistysaskeleita. Esimerkiksi demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen rahoitusvälineen yhteydessä on tunnustettu kaikki taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset oikeudet ja edistetty työmarkkinavuoropuhelua⁽¹⁾. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioita, jotka toimivat vapauden, demokratian, ihmisoikeuksien ja rehellisten vaalien puolesta, on tuettu huolimatta eräiden valtioiden niitä kohtaan osoittamasta vihamielisestä asenteesta. Tällaista sitoutumista tulisi ylläpitää ja vahvistaa.

1.1.11 Komitea korostaa demokraattisten prosessien ja vaalien merkitystä naapurialueilla ja kolmansissa maissa ja kehottaa Euroopan komissiota asettamaan etusijalle vahvojen ja riippumattomien vaalielinten kehittämisen. EU:n toimielinten olisi tehtävä tiivistä yhteistyötä Venetsian komission, Euroopan neuvoston, Etyjin ja vaaliasiantuntijoiden verkoston kanssa, jotta voidaan konkretisoida niiden ratkaisevan tärkeää tukea oikeudenmukaisten ja vakaiden vaalien edistämiseksi.

1.1.12 Komitea kannustaa jäsenvaltioita tekemään naapurialueisiin ja kolmansiin maihin ylläpitämiensä monivuotisten suhteiden pohjalta täysipainoista yhteistyötä, jotta voidaan parantaa välineen avulla saatavia tuloksia.

1.1.13 Komitea tukee alueiden komitean lausunnossaan esittämiä suosituksia ja myös kehottaa komissiota varmistamaan kaikissa tapauksissa, että asiaankuuluvia sidosryhmiä, mukaan luettuina paikallis- ja alueviranomaiset, kuullaan asianmukaisesti ja että asiaankuuluvat tiedot ovat ajoissa niiden saatavilla, jotta niillä voi olla tarkoituksenmukainen rooli ohjelmien suunnittelussa, täytäntöönpanossa ja seurannassa. Komitea korostaa myös, että kansallista tasoa alemman tason demokratia olisi sisällytettävä ohjaaviin periaatteisiin, sillä kansalaiset voivat kokea demokratian suorimmin juuri paikallisella ja alueellisella tasolla.

1.2 Ydinturvallisuuteen liittyvän yhteistyön väline

1.2.1 Mitä eurooppalaiseen ydinturvallisuusvälineeseen tulee, Fukushima ydinonnettomuus teki täysin selväksi, että ydinenergian käytön ongelmat ja riskit ovat maailmanlaajuisia. Valitettavasti ehdotuksessa ei tarkastella strategisella ja poliittisella tasolla kansalaisten, kansalaisyhteiskunnan ja yrityssektorin esittämää perusteltua pyyntöä pitkän aikavälin suunnittelusta ydinenergian alalla.

⁽¹⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto ”Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline”, esittelijä: Giuseppe Iuliano (EUVL C 182, 4.8.2009, s. 13); Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto ”Euroopan unionin kehitysyhteistyön rahoitusväline: järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan ja työmarkkinaosapuolten rooli”, esittelijä: Giuseppe Iuliano (EUVL C 44, 11.2.2011, s. 123).

1.2.2 Komitea suhtautuu myönteisesti komission aikomukseen sisällyttää ydinalaan kehitysyhteistyöpolitiikan ja kansainvälisen yhteistyön politiikan mukaisia toimia terveyden, maatalouden, teollisuuden ja sellaisten yhteiskunnallisten hankkeiden aloilla, joilla vastataan mahdollisen ydinonnettomuuden seurauksiin. Ei ole kuitenkaan selvää, miten tämä aikomus voidaan käytännössä toteuttaa käytettävissä olevin varoin ja nykyisissä institutionaalisissa puitteissa.

1.2.3 Kansainvälisen atomienergiajärjestön rooli on olennaisen tärkeä, ja sen tulisi olla vastuussa avoimuuden ja varhaisvaroituksen varmistamisesta kehitettäessä uusia ydinvoimalaitoksia maailmanlaajuisesti. EU:n tulisi toimia täysin yhteistyössä kansainvälisten instituutioiden ja organisaatioiden kanssa ydinturvallisuuden edistämiseksi.

1.2.4 Tarvitaan lisäponnisteluja sen varmistamiseksi, että nykyiset ja suunnitellut laitokset Euroopan naapurialueilla vastaavat korkeita avoimuus- ja turvastandardeja. ETSK kehottaa painokkaasti kaikkia jäsenvaltioita tukemaan tätä tavoitetta ja tekemään ydinturvallisuudesta keskeisen tavoitteen kumppanimaiden kanssa ylläpidettävissä kahdenvälisissä ja monenvälisissä suhteissa.

1.2.5 Kun lisäksi otetaan huomioon keskeiset maailmanlaajuiset ydineergiaan liittyvät haasteet ja naapurialueilla sijaitsevien ydinvoimalaitosten suuri määrä, komitea katsoo, että ehdotetun asetuksen täytäntöönpanoa varten vuosiksi 2021–2027 varattu 300 miljoonan euron rahoitus käyppinä hintoina on hyvin puutteellinen.

2. Yleistä

2.1 Ehdotuksen taustaa – Naapurisuus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline

2.1.1 Tiedonannossa esitetään päätavoitteet ja yleinen budjettikehys EU:n ulkoisen toiminnan ohjelmille, joita rahoitetaan otsakkeesta ”Naapurialueet ja muu maailma”, kuten perustettavalle naapurisuus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineelle.

2.1.2 Tämän ehdotuksen myötä EU pystyy jatkossakin muun muassa toimimaan aktiivisesti ihmisoikeuksien, vaurauden, vakauden, kehityksen ja turvallisuuden puolesta, puuttumaan sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen perimmäisiin syihin, edistämään kauppaa, torjumaan ilmastonmuutosta ja suojelemaan ympäristöä. Se kykenee tähän kuitenkin aiempaa kokonaisvaltaisemmin ja saa enemmän joustovaraa siirtää resursseja sinne, missä niitä tarvitaan kansainvälisen toimintaympäristön muuttuessa.

2.1.3 Ehdotus luo mahdollistavat puitteet ulkoisen toiminnan politiikkojen ja kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanolle. Kansainvälisiin velvoitteisiin kuuluvat muun muassa kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030, Pariisin ilmasopimus, Addis Abeban toimintaohjelma, Sendain kehys katastrofiriskien vähentämiseksi 2015–2030 ja rauhaa koskeva Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2282 (2016). EU:n sisällä politiikan kehityksen muodostavat ulkoista toimintaa koskevat perussopimusten määräykset, joita on täsmennetty Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisessa globaalistrategiassa, uudessa kehityspolitiikkaa koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa, uudistetussa EU:n ja Afrikan välisessä kumppanuudessa ja tarkistetussa Euroopan naapurisuuspolitiikassa sekä muissa politiikka-asiakirjoissa. Ehdotettu asetus luo myös puitteet nykyistä Cotonoun sopimusta seuraavan kumppanuuden täytäntöönpanolle. Cotonoun sopimus on Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän jäsenten sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välinen assosiaatio- ja kumppanuussopimus.

2.1.4 Vaikutustenarvioinnissa todettiin, että suurin osa välineistä – lukuun ottamatta niitä, jotka ovat luonteeltaan hyvin erityisiä, kuten humanitaarinen apu ja sen neutraalisuuden periaate – voitaisiin yhdistää yhteen välineeseen. Kyseiset välineet ovat yhteinen täytäntöönpanoasetus, kehitysyhteistyön rahoitusväline, Euroopan kehitysrahasto, Euroopan kestävän kehityksen rahasto, ulkoinen lainanantovaltuus, Euroopan naapurisuusväline, demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline, takuurahasto, vakautta ja rauhaa edistävä väline ja kumppanuusväline. Välineet, jotka olisi säilytettävä erillisinä, ovat seuraavat: liittymistä valmisteleva tukiväline, humanitaarinen apu, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan talousarvio, merentakaisia maita ja alueita (mukaan lukien Grönlanti) koskeva väline, unionin pelastuspalvelumekanismi, EU:n vapaaehtoisapu, tuki Kyproksen turkkilaiselle yhteisölle, hätäapuvaraus ja uusi Euroopan rauhanrahasto.

2.1.5 Useiden välineiden yhdistäminen yhdeksi laajaksi välineeksi tarjoaa mahdollisuuden rationalisoida hallinto- ja valvontajärjestelmiä ja vähentää näin EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden hallinnollista taakkaa. Sen sijaan, että keskusteluja käytäisiin monenlaisista ohjelmasuunnitteluprosesseista, niissä voitaisiin keskittyä poliittisiin tavoitteisiin ja vuorovaikutukseen ulkopuolisten kumppaneiden kanssa. Lisäksi toimet, jotka saavat kumulatiivista rahoitusta unionin eri ohjelmista, tarkastettaisiin vain kerran, ja tämä tarkastus kattaisi kaikki mukana olevat ohjelmat ja niiden säännöt.

2.1.6 Yksinkertaistaminen ei tarkoita, että valvonta tai vastuuvollisuus vähenisi. Toimielinten välinen tasapaino säilyisi täysin entisellään. Euroopan parlamentin budjetti- ja valvontavalta pikemminkin laajenisi, kun tällä hetkellä Euroopan kehitysrahastosta rahoitettavat toimet siirrettäisiin EU:n talousarvion alaisuuteen.

2.1.7 Kokonaismäärärahat jakautuvat seuraavasti:

a) maantieteelliset ohjelmat 68 000 miljoonaa euroa

- EU:n naapurialueet vähintään 22 000 miljoonaa euroa
- Saharan eteläpuolinen Afrikka vähintään 32 000 miljoonaa euroa
- Aasia ja Tyynenmeren alue 10 000 miljoonaa euroa
- Amerikka ja Karibian alue 4 000 miljoonaa euroa

b) temaattiset ohjelmat 7 000 miljoonaa euroa

- ihmisoikeudet ja demokratia 1 500 miljoonaa euroa
- kansalaisyhteiskunnan organisaatiot 1 500 miljoonaa euroa
- vakaus ja rauha 1 000 miljoonaa euroa
- maailmanlaajuiset haasteet 3 000 miljoonaa euroa

c) nopean vasteen toimet 4 000 miljoonaa euroa.

2.1.8 Asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja määriä kasvatetaan 10 200 miljoonan euron suuruudesta joustovarasta uusia haasteita ja painopisteitä varten 15 artiklan mukaisesti.

2.1.9 Maat, jotka tarvitsevat apua eniten, erityisesti vähiten kehittyneet maat, alhaisen tulotason maat, kriisissä olevat maat, kriisistä toipuvat maat sekä hauraat ja haavoittuvassa tilassa olevat valtiot, mukaan luettuina pienet kehittyvät saarivaltiot, ovat etusijalla varoja kohdennettaessa.

2.1.10 Rauhaa ja vakautta sekä ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeviin ohjelmiin ja nopean vasteen toimiin voivat osallistua toimijat kaikista maista, koska mahdollisimman laaja tarjonta on unionin edun mukaista, kun otetaan huomioon toimien maailmanlaajuinen soveltamisala, vaikea toimintaympäristö ja tarve toimia nopeasti. Myös kansainväliset järjestöt voivat osallistua.

2.1.11 Kesäkuun 7 päivänä 2017 allekirjoitettu uusi kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus (jäljempänä ”konsensus”), muodostaa kehyksen unionin ja sen jäsenvaltioiden yhteiselle lähestymistavalle kehitysyhteistyöhön nähden Agenda 2030 -toimintaohjelman ja Addis Abeban toimintasuunnitelman panemiseksi täytäntöön. Köyhyyden poistaminen, syrjinnän ja eriarvoisuuden torjuminen, sen varmistaminen, ettei ketään unohdeta, sekä selviytymiskyvyn vahvistaminen muodostavat EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan ytimen.

2.1.12 Konsensuksessa sovitun mukaisesti ehdotetun asetuksen nojalla toteutettavien toimien odotetaan edistävän tavoitetta, jonka mukaan 20 prosentilla ehdotetun asetuksen nojalla rahoitettavasta virallisesta kehitysavusta edistetään sosiaalista osallisuutta ja inhimillistä kehitystä, mukaan luettuina sukupuolten tasa-arvo ja naisten vaikutusmahdollisuuksien parantaminen.

2.1.13 Jotta varmistetaan, että resurssit kohdennetaan sinne, missä tarve on suurin, etenkin vähiten kehittyneisiin maihin sekä hauraisiin ja konfliktien koettelemiin maihin, ehdotetulla asetuksella olisi edistettävä sen kollektiivisen tavoitteen saavuttamista, että vähiten kehittyneiden maiden hyväksi suunnataan 0,20 prosenttia unionin bruttokansantu- losta Agenda 2030 -toimintaohjelmassa asetetussa määräajassa.

2.1.14 Ehdotetun asetuksen tulisi kuvastaa tarvetta keskittyä strategiaan painopisteisiin maantieteellisesti – Euroopan naapurialueet ja Afrikka sekä hauraat maat ja apua eniten tarvitsevat maat – mutta myös temaattisesti – turvallisuus, muuttoliike, ilmastomuutos ja ihmisoikeudet.

2.1.15 Euroopan naapuruuspolitiikan, sellaisena kuin se on tarkistettuna vuonna 2015, tavoitteena on naapurimaiden vakauttaminen ja selviytymiskyvyn parantaminen erityisesti tasapainottamalla kestävä kehityksen kolme eri ulottuvuutta, jotka ovat taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristöä koskeva ulottuvuus. Tavoitteensa saavuttamiseksi tarkistetussa Euroopan naapuruuspolitiikassa on keskitytty neljään painopisteeseen: hyvä hallintotapa, demokratia, oikeusvaltioperiaate ja ihmisoikeudet, erityisesti painottaen tiiviimpiä yhteyksiä kansalaisyhteiskuntaan; talouskehitys; turvallisuus; muuttoliike ja liikkuvuus, mukaan luettuna puuttuminen sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisiin syihin.

2.1.16 Vaikka demokratiaan ja ihmisoikeuksiin, mukaan luettuina sukupuolten tasa-arvo ja naisten vaikutusmahdollisuuksien parantaminen, olisi kiinnitettävä huomiota kaikissa ehdotetun asetuksen täytäntöönpanovaiheissa, ihmisoikeuksiin ja demokratiaan sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin liittyvien temaattisten ohjelmien kautta annettavalla unionin avulla olisi oltava erityinen täydentävä rooli ja erillinen merkitys globaalin luonteensa vuoksi ja siksi, että se ei ole riippuvaista kyseisten kolmansien maiden hallitus- ja viranomaistahojen suostumuksesta.

2.1.17 Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiksi olisi luettava monenlaisia toimijoita, joilla on erilaisia tehtäviä ja valtuuksia ja joihin lukeutuvat kaikki valtiosta riippumattomat, voittoa tavoittelemattomat, puolueettomat ja väkivallattomat rakenteet, joiden kautta ihmiset ovat organisoituneet edistääkseen yhteisiä poliittisia, kulttuurisia, sosiaalisia tai taloudellisia tavoitteita ja ihanteita. Ne voivat toimia paikallisella, kansallisella, alueellisella tai kansainvälisellä tasolla, kaupungeissa tai maaseudulla, ja niihin kuuluu sekä virallisia että epämuodollisia organisaatioita.

2.1.18 Ehdotetun asetuksen olisi annettava unionille mahdollisuuksia vastata muuttoliikkeeseen liittyviin haasteisiin, tarpeisiin ja mahdollisuuksiin unionin muuttoliikepolitiikan ja Agenda 2030 -toimintaohjelmaa koskevan sitoumuksen täydennyksenä. Kyseisessä sitoumuksessa (kestävän kehityksen tavoitteen nro 10 alatavoite 7) tunnustetaan muuttajien antama myönteinen panos osallistavaan kasvuun ja kestäväan kehitykseen, todetaan kansainvälisen muuttoliikkeen olevan moniulotteinen ilmiö, jolla on suuri merkitys alkuperä-, kauttakulku- ja kohdemaiden kehitykselle ja joka edellyttää johdonmukaisia ja kokonaisvaltaisia toimenpiteitä, sekä sitoudutaan tekemään kansainvälistä yhteistyötä turvallisen, asianmukaisen ja säännönmukaisen muuttoliikkeen varmistamiseksi siten, että kunnioitetaan ihmisoikeuksia kaikilta osin ja kohdellaan inhimillisesti niin muuttajia näiden muuttajastatuksesta riippumatta kuin pakolaisia ja siirtymään joutuneita henkilöitä. Tällaisen yhteistyön tulisi myös vahvistaa pakolaisia vastaanottavien yhteisöjen selviytymiskykyä.

2.2 Erityistä

2.2.1 Kestävän kehityksen tavoitteet tarjoavat hyvän perustan sisä- ja ulkopoliitiikan välisen johdonmukaisuuden lisäämiseksi, ja komitea katsoo, että keskittyminen kestäväan kehityksen tavoitteen nro 16 alatavoitteisiin 3, 6 ja 7 demokratian, oikeusvaltioperiaatteen, läpinäkyvien instituutioiden sekä osallistavan ja edustuksellisen päätöksenteon edistämiseksi on tärkeää, jotta ponnistelut yhdistetään ja annetaan niille strateginen suunta.

2.2.2 Uuden välineen etuna on, että se edistää ulkoisten toimenpiteiden ja ulkoisen toiminnan johdonmukaisuutta. Tätä johdonmukaisuutta olisi edistettävä sekä välineen eurooppalaisen hallintotavan että naapurialueiden ja kolmansien maiden tasolla. Näiden maiden keskus- ja paikallishallinnolla ei ole samanlaisia valmiuksia koordinoida ja panna täytäntöön ohjelmia. EU:n avulla sekä kansalaisyhteiskunnan ja yhteiskunnallisten toimijoiden tuella ja osallistumisella olisi luotava järjestelyt erilaisten toimien koordinoimiseksi kullakin hallintotasolla.

2.2.3 Kumppanimaiden haasteiden ja tarpeiden kirjo tarkoittaa, että kutakin maata varten tarvitaan vahvemmat suunnitteluprosessit. Tämä on tunnustettu Agenda 2030 -toimintaohjelman täytäntöönpanokeinoissa ja kestäväan kehityksen tavoitteessa nro 17, jossa todetaan, että "uuden toimintaohjelman mittasuhteet ja tavoitetaso edellyttävät maailmanlaajuisen kumppanuuden elähdyttämistä, jotta se kyetään toteuttamaan. Tämä kumppanuus toimii maailmanlaajuisen solidaarisuuden hengessä. Kumppanuus sujuvoittaa voimakasta maailmanlaajuisia sitoutumista kaikkien tavoitteiden ja alatavoitteiden saavuttamisen tueksi ja kokoaa hallitustahot, yksityissektorin, kansalaisyhteiskunnan ja muut toimijat yhteen ja mobilisoi kaikki käytettävissä olevat resurssit."

2.2.4 Komitea katsoo, että tällainen prosessi olisi käynnistettävä ja että prosessin olisi tuotettava kullekin maalle integroitu suunnitelma, josta olisi saavutettava poliittinen yhteisymmärrys ja joka olisi prioriteetti hallinnollisella tasolla. Tällaisella suunnitelmalla varmistetaan käytännössä synergia- ja täydentävyyshetimit ja autetaan määrittelemään toimenpiteet ja EU:n tuen vaikutus kumppanimaissa.

2.2.5 Komitea katsoo, että etusijalle olisi asetettava ponnistelut hallinto- ja rahoitusmenettelyjen yksinkertaistamiseksi, jotta voidaan helpottaa huomattavasti kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja paikallisviranomaisten mahdollisuuksia saada EU:n rahoitustukea.

2.2.6 Komitea on samaa mieltä siitä, että ulkoiseen toimintaan osoitetun rahoituksen määrän ei pitäisi olla pienempi kuin EKR:n ja muiden ulkoisten välineiden yhteissumma. Lisäksi se on yhtä mieltä siitä, että EKR:n joustomahdollisuudet olisi siirrettävä EU:n talousarvioon.

2.2.7 Komitea korostaa kestäväan kehityksen tavoitteen nro 16 merkitystä erityisesti uuden välineen hallintorakenteen ja siihen sisältyvien päätöksentekomenettelyjen osalta. Euroopan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajana, jolla on asiantuntemusta ja yhteyksiä monilla naapurialueilla ja monissa kolmansissa maissa, ETSK tarjoutuu olemaan mukana kyseiseen välineeseen liittyvien toimenpiteiden ja hankkeiden kaikissa vaiheissa.

2.2.8 Komitea toivoo, että kestävä kehityksen tavoitetta nro 16 ja erityisesti toimia ihmisoikeuksien, perusvapauksien ja demokratian alalla kolmansissa maissa tukevan demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan nykyisen eurooppalaisen rahoitusvälineen korvaaminen ei vaikuttaisi millään tavalla näiden toimien kattavuuteen ja rakenteeseen, vaan pikemminkin vahvistaisi niitä.

2.2.9 Komitea katsoo, että kansallisella ja kansainvälisellä tasolla on ryhdyttävä pikaisesti toimenpiteisiin ilmastonmuutoksen torjumiseksi, ja kannattaa EU:n tavoitetta osoittaa vähintään 25 prosenttia talousarviostaan tätä tarkoitusta varten.

2.2.10 Komitea vahvistaa Agenda 2030 -toimintaohjelman toteamuksen, että kestävä kehityksen tavoitteet ovat yhteydessä toisiinsa ja että niillä on integroitu luonne ja että ne ovat ratkaisevan tärkeitä toimintaohjelman tavoitteen saavuttamiseksi. ETSK suosittelee, että perustetaan monialaisia ohjelmia, jotka kattaisivat useita asiaankuuluvia toiminta-aloja ja joilla voitaisiin saada aikaan konkreettisia tuloksia yksittäisissä kolmansissa maissa. Esimerkiksi ilmastonmuutos vaikuttaa kielteisesti maataloustoimintaan Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Maanviljelyn harjoittamisen mahdollisuus johtaa yhteisöjen hajoamiseen ja on Eurooppaan suuntautuvan muuttoliikkeen keskeinen syy. Käytännössä näitä ihmisiä voidaan pitää ”ilmastopakolaisina”, ja tässä yhteydessä tarvitaan monitahoisia toimia, joiden keskiössä olisi oltava aavikoitumisen pysäyttäminen ja tukiohjelmien perustaminen riskiryhmään kuuluvia ja sellaisia henkilöitä varten, jotka ovat päättäneet lähteä maaseudulta.

2.2.11 Niitä kolmansia maita, jotka ovat myös muuttajien ja pakolaisten alkuperämaita, tulisi auttaa parantamaan valmiuksiaan ja talousinfrastruktuuriaan sekä tukea suurimpien taloudellisten, poliittisten, sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien haasteiden ratkaisemisessa. Välineellä tulisi puuttua muuttoliikkeen ja etenkin pakolaisuuden perimmäisiin syihin. Olemassa olevia resursseja tulisi käyttää strategisesti, jotta edistetään rauhaa, vakautta, demokratiaa ja vaurautta kumppanimaisissa.

2.2.12 Komitea panee merkille, että EU:n kokonaismäärärahaa odotetaan osoitettavan 10 prosenttia sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisten syiden käsittelyyn ja muuttoliikkeen hallinnan ja hallintotavan tukemiseen sekä pakolaisten ja muuttajien oikeuksien suojeluun ehdotetun asetuksen tavoitteiden mukaisesti. Komitea käyttää tilaisuutta hyväkseen muistuttaakseen EU:ta ja sen jäsenvaltioita siitä, että niiden on noudatettava muuttajia koskevia kansainvälisiä velvoitteitaan.

2.2.13 Kuten edellä mainitun suunnitteluprosessin kohdalla, komitea suosittelee, että asetuksen seurantaan, arviointiin ja sen täytäntöönpanoa koskevaan raportointiin sisällytetään maakohtainen näkökulma. Toimien ja indikaattoreiden ryhmitteleminen maittain voisi auttaa kartoittamaan synergia- ja täydentävyyshetimitä tai niiden puuttumista sekä niiden johdonmukaisuutta EU:n politiikan perustavoitteiden kanssa.

2.2.14 Komitea kehottaa lähtökohtaisesti Euroopan komissiota varmistamaan kaikissa tapauksissa, että kumppanimaiden asianomaisia sidosryhmiä, mukaan luettuina kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja paikallisviranomaiset, kuullaan asianmukaisesti ja että niiden saatavilla on hyvissä ajoin tarvittavaa tietoa, jotta ne voivat osallistua mielekkäällä tavalla ohjelmien suunnitteluun, täytäntöönpanoon ja seurantaan.

2.2.15 Komitea suhtautuu myönteisesti vastuun kantamisen periaatteen soveltamiseen kumppanimaihin nähden ja katsoo, että kumppanimaiden järjestelmien hyödyntäminen ohjelmien täytäntöönpanossa on myös askel oikeaan suuntaan. Näin voi kuitenkin tapahtua vain, jos edellytykset tähän ovat olemassa ja jos voidaan varmistaa uskottavat takeet näiden järjestelmien tehokkuudesta, eheydestä ja puolueettomuudesta.

2.2.16 Maantieteellisten ohjelmien ja erityisen räätälöidyn yhteistyökehityksen perustamisen osalta komitea suosittelee, että Euroopan komissio ottaa huomioon kansalliset indikaattorit ja keskittyy myös alueellisesti määritelyihin yhteisöihin, jotka ovat vaarassa jäädä huomiotta. Maaseutuyhteisöt ja kaukana pääkaupungeista ja kaupunkikeskuksista sijaitsevat yhteisöt ovat usein erittäin epävarmassa ja haavoittuvassa asemassa. Niiden olisi ensin tultava havaittaviksi, ja ne olisi otettava huomioon suunnitteluprosessissa.

2.2.17 Maantieteellisessä ohjelmasuunnittelussa olisi otettava huomioon myös sellaisten muiden kuin alueellisten yhteiskunnallisten ryhmien ja yhteisöjen tilanne, jotka voivat kärsiä vakavista ongelmista, esimerkiksi nuoret, vanhukset, vammaiset ja muut ryhmät.

2.3 Ehdotuksen taustaa – Eurooppalainen ydinturvallisuusväline

2.3.1 Uuden eurooppalaisen ydinturvallisuusvälineen tavoitteena on edistää tehokkaiden ja toimivien ydinturvallisuusvaatimusten käyttöönottoa kolmansissa maissa Euratomin perustamissopimuksen 206 artiklan nojalla ydinturvallisuuden liittävistä toimista Euroopan atomienergiayhteisössä saatujen kokemusten pohjalta.

2.3.2 Ehdotetun asetuksen tavoitteena on täydentää (NDICI-asetuksen nojalla) rahoitettavia ydinalan yhteistyötoimia erityisesti, jotta voidaan edistää ydinturvallisuuden ja säteilysuojelun korkeaa tasoa sekä tehokkaan ja toimivan ydinmateriaalivalvonnan soveltamista kolmansissa maissa yhteisön toiminnan pohjalta ja ehdotetun asetuksen säännösten mukaisesti. Asetuksen tavoitteita ovat erityisesti

- a) toimivan ydinturvallisuuskulttuurin edistäminen, mahdollisimman tiukkojen ydinturvallisuus- ja säteilysuojeluvaatimusten täytäntöön paneminen sekä ydinturvallisuuden jatkuva parantaminen
- b) huolehtiminen käytetystä ydinpolttoaineesta ja radioaktiivisesta jätteestä vastuullisesti ja turvallisesti sekä ydinlaitosten poistaminen käytöstä ja entisten ydinlaitosalueiden kunnostaminen
- c) tehokkaiden ja toimivien valvontajärjestelmien perustaminen.

2.3.3 Ehdotetun asetuksen nojalla rahoitettavien toimien olisi oltava yhdenmukaisia niiden toimien kanssa, joita rahoitetaan ydinalan toimia kattavasta naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineestä, liittymistä valmistelevalta tukivälineestä, merentakaisten maiden ja alueiden assosiaatiosta tehdyn päätöksen nojalla, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa ja ehdotetusta uudesta Euroopan rauhanrahastosta, joka ei sisälly EU:n talousarvioon, sekä täydennettävä näitä toimia.

2.3.4 EU:n ydinvoimateollisuus toimii globaaleilla markkinoilla, joiden arvo on kolme biljoonaa euroa vuoteen 2050 asti ja joka työllistää suoraan puoli miljoonaa ihmistä. EU:n 14 jäsenvaltiossa on toiminnassa 129 ydinreaktoria, ja uusien reaktoreiden rakentamista on suunniteltu kymmenessä näistä jäsenvaltioista. EU:lla on maailmanlaajuisesti kehittyneimmät oikeudellisesti sitovat ydinturvallisuusstandardit, ja eurooppalaiset yritykset ovat vahvasti mukana maailmanlaajuisessa ydinpolttoaineen tuotannossa. (ETSK:n lehdistötiedote *EESC urges the EU to adopt a more comprehensive nuclear strategy (PINC)*, nro 58/2016, 22.9.2016).

2.4 Erityistä

2.4.1 Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotus on muodoltaan asetus, millä varmistetaan, että sitä sovelletaan yhdenmukaisesti, se on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan. Unioni ja yhteisö pystyvät täydentämään jäsenvaltioiden toimia ja ovat vastuussa niiden täydentämisestä potentiaalisesti vaarallisissa tilanteissa tai jos tarvittavat toimet tulevat erityisen kalliiksi. Kuten ehdotuksessa todetaan, tietyillä alueilla, missä jäsenvaltioilla ei ole aktiivista toimintaa, unioni ja yhteisö ovat tärkeimmät ja eräissä tapauksissa ainoat toimijat.

2.4.2 Fukushima ydinonnettomuus teki täysin selväksi, että ydinenergian käytön ongelmat ja riskit ovat maailmanlaajuisia. EU on ainutlaatuisen luonteensa vuoksi yksi keskeisistä vastuullisista ja vauraista toimijoista edistettäessä maailmanlaajuisesti ydinturvallisuutta ja puhtaita energiateknologioita.

2.4.3 Valitettavasti ehdotuksessa ei tarkastella strategisella ja poliittisella tasolla kansalaisten, kansalaisyhteiskunnan ja yrityssektorin esittämää perusteltua pyyntöä pitkän aikavälin suunnittelusta ydinenergian alalla. Ei ole selvää, miten EU käyttää resurssejaan sellaisten keskeisten ydinenergiaan liittyvien haasteiden ratkaisemiseksi, jotka liittyvät lisääntyneisiin huoliin sekä puhtaan ja edullisen energian tarpeeseen niin EU:ssa kuin muualla maailmassa.

2.4.4 Kansainvälisen atomienergiajärjestön rooli on olennaisen tärkeä, ja sen tulisi olla vastuussa avoimuuden ja varhaisvaroituksen varmistamisesta kehitettäessä uusia ydinvoimalaitoksia maailmanlaajuisesti. EU:n tulisi toimia tinkimättömästi yhteistyössä kansainvälisten instituutioiden ja organisaatioiden kanssa ydinturvallisuuden edistämiseksi.

2.4.5 EU:n olisi tuettava aktiivisesti korkeimpia standardeja ydinturvallisuuden alalla ja varmistettava, että kehittyneimpiä eurooppalaisia menetelmiä, parhaita käytänteitä ja teknologioita edistetään maailmanlaajuisesti, jotta taataan uusien suunniteltujen laitosten ja reaktorien turvallisuus.

2.4.6 Tarvitaan lisäponnisteluja sen varmistamiseksi, että nykyiset ja suunnitellut laitokset Euroopan naapurialueilla vastaavat korkeita avoimuus- ja turvastandardeja. ETSK kehottaa painokkaasti kaikkia jäsenvaltioita tukemaan tätä tavoitetta ja tekemään ydinturvallisuudesta keskeisen päämäärän kumppanimaiden kanssa ylläpidettävissä kahdenvälisissä ja monenvälisissä suhteissa.

2.4.7 ETSK on edelleen sitä mieltä, ettei Euroopan komissio ole puuttunut ohjeellista ydinohjelmaa (PINC) ydinenergian tuotantotavoitteista ja investoinneista käsittelevässä ehdotuksessaan ⁽²⁾ niihin polttaviin kysymyksiin, jotka koskevat ydinenergian kilpailukykyä, ydinenergian antamaa panosta toimitusvarmuuden takaamisen, ilmastonmuutoksen ja hiilidioksidipäästötavoitteiden yhteydessä sekä ydinenergian turvallisuutta, ja avoimuutta koskeviin kysymyksiin ja hätätilanteisiin valmistautumiseen.

2.4.8 Komitea suhtautuu myönteisesti komission aikomukseen varmistaa johdonmukaisuus ja täydentävyys suhteessa naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineeseen muun muassa toteuttamalla ydinalan laaja-alaisempia tavoitteita täydentäviä toimia, lähinnä ydinenergian rauhanomaista käyttöä koskevia toimia, kehitysyhteistyöpolitiikan ja kansainvälisen yhteistyön politiikan mukaisesti terveyden, maatalouden, teollisuuden ja sellaisten yhteiskunnallisten hankkeiden aloilla, joilla vastataan mahdollisen ydinonnettomuuden seurauksiin. Ei ole kuitenkaan selvää, miten tämä aikomus voidaan käytännössä toteuttaa käytettävissä olevin varoin ja nykyisissä institutionaalisissa puitteissa.

2.4.9 Kun otetaan huomioon keskeiset maailmanlaajuiset ydinenergiaan liittyvät haasteet ja naapurialueilla sijaitsevien ydinvoimalaitosten suuri määrä, komitea katsoo, että ehdotetun asetuksen täytäntöönpanoa varten vuosiksi 2021–2027 varattu 300 miljoonan euron rahoitus käyppinä hintoina on hyvin puutteellinen.

Bryssel 12. joulukuuta 2018.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER*

⁽²⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto ohjeellisesta ydinohjelmasta, esittelijä: Brian Curtis, annettu 22. syyskuuta 2016 (EUVL C 487, 28.12.2016, s. 104).