



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 26.6.2006
KOM(2006) 316 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

kansalaisyhteiskunnan roolista Euroopan unionin huume politiikassa

(komission esittämä)

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Taustaa	4
2.	Kansalaisyhteiskunnan käsite.....	5
3.	Komission ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyö tähän asti.....	6
4.	Huumausaineita koskeva EU:n oikeudellinen ja poliittinen toimintakehys	6
5.	Huumeidentorjuntaan liittyvät kansalaisyhteiskunnan sidosryhmät.....	7
6.	Tuleva toiminta: eri vaihtoehdot	8
6.1.	Huumausaineita käsittelevä kansalaisyhteiskunnan foorumi.....	8
6.2.	Yhteyksien luominen nykyisten verkostojen välille aihepiirien mukaan	9
7.	Päätelmät	10
	LIITE - Esimerkkejä komission ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyöstä	11

VIHREÄ KIRJA

kansalaisyhteiskunnan roolista Euroopan unionin huume politiikassa

Tavoite

Laittomien huumeaineiden tuotannon ja käytön maailmanlaajuiset vaikutukset ovat yhteiskuntien ja hallitusten suurimpia ongelmia. Nämä vaikutukset ilmenevät sairauksina, rikollisuutena, korruptiona, poliittisena ja yhteiskunnallisena epävakautena ja monien sellaisten arvojen rapautumisena, joita tavalliset ihmiset pitävät ihmisarvoisen ja turvallisen elämän itsestäänselvinä osatekijöinä.

Euroopan unionin jäsenvaltiot tiedostavat huumeongelman yhä selkeämmin ja ymmärtävät, että yhteistyötä ja koordinoitua huume politiikan alalla on tiivistettävä, jotta turvallisuus ja kansanterveys voitaisiin pitää sivistyneen yhteiskunnan edellyttämällä korkealla tasolla. Muuten Euroopan unioni on vaarassa menettää kasvualustansa, eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan tuen.

Tämän vihreän kirjan tarkoituksena on pohtia, miten huumeongelman kanssa läheisimmin tekemisiin joutuvat tahot voisivat osallistua tiiviimmin huumeaineita koskevassa EU:n toimintasuunnitelmassa (2005–2008)¹ ja Euroopan avoimuusaloitteessa² määriteltyyn huumeidentorjuntaa koskevaan EU:n toimintapolitiikkaan. Vihreällä kirjalla käynnistetään laaja kuuleminen, jonka avulla pyritään selvittämään, miten komission ja kansalaisyhteiskunnan välille voitaisiin luoda huumeongelmaa koskeva jäsennelty, jatkuva vuoropuhelu ja miten toiminnalle voitaisiin saada lisäarvoa kansalaisyhteiskunnalta saatavien rakentavien neuvojen avulla. Tavoitteena on saada kansalaisyhteiskunnan erityiskokemus ja asiantuntemus näkyviin EU:n tason politiikan suunnittelussa käytännöllisellä ja kestäväällä tavalla. Ensisijaisena tavoitteena on tässä vaiheessa saada tämä kansalaisyhteiskunnan panos käyttöön huumeaineita koskevien EU:n toimintasuunnitelmien laatimisessa.

Vihreän kirjan tavoitteena on määrittellä tämänhetkinen tilanne ja esittää vaihtoehtoja tulevaisuutta varten. Komissio kehottaa kaikkia intressitahoja toimittamaan kommentteja ja ehdotuksia **30. syyskuuta 2006 mennessä** seuraavaan osoitteeseen:

Euroopan komissio
Oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosasto
Yksikkö C.2 – Huumeidenvastaisen toiminnan koordinointi
LX 46 1/88 – 1049 Bryssel, Belgia
Sähköposti: JLS-drugspolicy@cec.eu.int
Faksi: +32-2-295 32 05

Saadut kannanotot julkaistaan komission Internet-sivuilla alkuperäisellä kielellä. Kirjoittajan nimi mainitaan, jollei nimen tai koko kannanoton julkaisemista ole erikseen kielletty. Komissio laatii saamiensa kannanottojen pohjalta kertomuksen ja esittää jatkotoimia, jotka julkaistaan niin ikään komission Internet-sivuilla.

¹ EUVL C 168, 8.7.2005.

² KOM(2006) 194.

1. TAUSTAA

Huumeista johtuvat terveydelliset ja sosiaaliset ongelmat ja huumerikollisuus ovat merkittävä yleinen huolenaihe. Myös mielipidemittausten perusteella huumeet ovat EU:ssa keskeinen ongelma³. EU onkin jo 1990-luvulta lähtien pyrkinyt ratkaisemaan tämän ongelman laatimalla huumausainestrategioita ja niiden täytäntöönpanoa koskevia toimintasuunnitelmia. Nykyinen EU:n huumausainestrategia kattaa vuodet 2005–2012⁴ ja sen tueksi laadittu toimintasuunnitelma vuodet 2005–2008. Komissio tarkastelee toimintasuunnitelman täytäntöönpanon edistymistä vuosittain ja laatii koko toimintasuunnitelmaa koskevan loppuarvioinnin ennen kuin esittää ehdotuksen seuraavaksi suunnitelmaksi, jonka on määrä kattaa vuodet 2009–2012.

EU:n huumausainestrategia perustuu eurooppalaisen huumeidentorjunnan peruseräpäätteisiin. Lähtökohtana on tasapainoinen, yhdennetty ja monialainen lähestymistapa, jonka puitteissa tarjonnan ehkäiseminen ja kysynnän vähentäminen nähdään toisiaan tukevinä ja yhtä tärkeinä tavoitteina. Huumausainestrategia on olennainen osa Haagin ohjelmaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittamiseksi Euroopan unionissa⁵. EU:n strategian tavoitteita ovat terveyden suojelun, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja väestön turvallisuuden korkea taso.

Huumausaineita koskevassa EU:n toimintasuunnitelmassa vuosiksi 2005–2008 asetetaan nimenomaisesti tavoitteeksi kansalaisyhteiskunnan osallistumisen lujittaminen ja kehoitetaan komissiota antamaan ”vihreä kirja kansalaisyhteiskunnan kanssa harjoitettavan tehokkaan yhteistyön muodoista”⁶.

Parhaillaan toteutettavan toimintasuunnitelman (2005–2008) valmistelun yhteydessä toteutettiin epävirallinen kuuleminen erityisen Internet-sivuston kautta. Kuulemisen tulosten perusteella komissio lupasi pyrkiä jäsentämään kansalaisyhteiskunnan kanssa huumeidentorjunnan alalla tehtävää yhteistyötä, jotta eri toimijoiden välillä voitaisiin toteuttaa kestävä näkemysten, kokemusten ja parhaiden käytäntöjen vaihto ja antaa niille tilaisuus tuoda panoksensa EU:n tasolla toteutettaviin huumeidentorjuntatoimiin ja antaa niistä palautetta⁷.

EU:n huumausainestrategiaa (2005–2012) koskevassa suosituksessaan Euroopan parlamentti ehdotti, että kansalaisyhteiskunta, kansalais- ja vapaaehtoissektori sekä suuri yleisö ja myös huumausaineiden käyttäjät olisi otettava aktiivisemmin mukaan huumeisiin liittyvien ongelmien ratkaisemiseen⁸. Myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) on korostanut kansalaisyhteiskunnan aktiivisen roolin merkitystä.

Tammikuussa 2006 komissio järjesti konferenssin, jossa yli sata kansalaisyhteiskunnan edustajaa pohti, miten kansalaisjärjestöt voitaisiin saada tiiviimmin mukaan huumeidentorjuntapolitiikan eri toiminta-aloille EU:n tasolla. Keskustelujen pääasiallisena

³ http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_en.htm.

⁴ Cordroge 77, 22.11.2004.

⁵ Haagin ohjelma: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittaminen Euroopan unionissa, EUVL C 53, 3.3.2005.

⁶ Huumausaineita koskeva EU:n toimintasuunnitelma, tavoite 3, toimi 1.

⁷ http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/rome_ii/news_summary_rome2_en.htm.

⁸ Euroopan parlamentin suositus neuvostolle ja Eurooppa-neuvostolle Euroopan unionin huumausainestrategiasta (2005–2012) (2004/2221(INI)).

tuloksena todettiin, että tavoitteen toteuttamista varten tarvitaan riittävin resurssein varustettu foorumi, jonka on edustettava aidosti niitä ihmisiä ja organisaatioita, joiden etuja se puolustaa. Toisaalta tunnustettiin, että foorumin edustuksellisuuden määrittäminen olisi vaikeaa. Konferenssin osanottajat myös kehottivat kansalaisyhteiskuntaa osallistumaan tiiviimmin huumausaineita koskevan EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanon seurantaan ja tulevien painopistealueiden asettamiseen⁹.

Kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta huumausaineita koskevan EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanoon ja kehittämiseen säädetään myös muutetussa ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi huumerajontaa ja -tiedotusta koskevan erityisohjelman perustamisesta vuosiksi 2007–2013¹⁰.

2. KANSALAISYHTEISKUNNAN KÄSITE

Ei ole olemassa yleisesti hyväksyttyä kansalaisyhteiskunnan määritelmää. Komissio on usein käyttänyt tätä termiä tarkoittamaan erilaisia järjestöjä, jotka edustavat sekä yhteiskunnallisia että talouden toimijoita. Tässä vihreässä kirjassa käytetään kuitenkin kapeampaa määritelmää, jota neuvoston horisontaalinen huumausainetyöryhmä (HDG) on ehdottanut huumeidentorjuntaa koskevassa keskustelussa syyskuussa 2005: ”yhteisöllinen toiminta, joka sijoittuu valtion ja markkinoiden välimaastoon ja kattaa yksityishenkilöiden toiminnan ohella myös valtiosta riippumattomien ja vapaaehtoisjärjestöjen sekä eri yhteisöjä edustavien järjestöjen toiminnan”¹¹. On tärkeää huomata, että käsite kattaa myös niiden yksityisten henkilöiden toiminnan, jotka antavat merkittävän panoksen yhteiskunnan toimintaan jollakin tietyllä alalla.

Vaikka onkin ennen muuta jäsenvaltioiden tehtävä helpottaa kansalaisyhteiskunnan osallistumista ja luoda siihen tarvittavat kanavat, myös EU:n tason toiminta nähdään yhä useammin merkittävänä. Kuten viimeaikaiset tapahtumat ovat selkeästi osoittaneet, kansalaisten saaminen mukaan toimintaan on erittäin tärkeää EU:n toiminnan vaikuttavuuden ja sen yleisen hyväksynnän kannalta¹². Kansalaisyhteiskunnan osallistumiselle voidaan asettaa seuraavat ensisijaiset tavoitteet:

- politiikan suunnittelun ja täytäntöönpanon tukeminen käytännön neuvoin
- tehokkaan tiedonkulun varmistaminen kumpaankin suuntaan
- kansalaisyhteiskunnan järjestöjen verkottumisen edistäminen.

Kansalaiset voivat osallistua politiikan suunnitteluun sen eri vaiheissa. Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen voi vahvistaa hallinnon legitimitettä ja vastuuvollisuutta sekä parantaa tiedonkulkua. Sen ansiosta myös ne, joihin julkiset toimenpiteet kohdistuvat, voivat saada äänensä kuuluviin, mikä ei välttämättä muutoin onnistu.

⁹ Ks.

¹⁰ http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/information_dossiers/drugs_conference_06/index_en.htm

¹¹ KOM(2006) 230 lopullinen, 24.5.2006.

¹² Cordroque 80, 30.11.2005.

¹² KOM(2006) 35 lopullinen.

3. KOMISSION JA KANSALAISSYHTEISKUNNAN YHTEISTYÖ TÄHÄN ASTI

Yhteistyön tiivistäminen kansalaisyhteiskunnan kanssa liittyy eurooppalaisen hallintotavan kehittämiseen ja tavoitteeseen tuoda EU lähemmäs kansalaisia¹³. Tätä yhteistyötä säätelevät säännöt on vahvistettu komission eri asiakirjoissa.

Komissio määritteli ensimmäisen kerran virallisesti kantansa kansalaisyhteiskuntaan ja muihin eturyhmiin nähden vuonna 1992 antamassaan ”avointa ja suunnitelmallista vuoropuhelua” koskevassa tiedonannossa (*An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups*¹⁴), jossa se asetti avoimuuden ja tasavertaiset osallistumisedellytykset näiden suhteiden peruseriaateiksi. Viime vuosina komissio on kehittänyt edelleen kansalaisyhteiskunnan järjestöjen ja muiden sidosryhmien osallistumiseen tähtäävää politiikkaansa mm. antamalla eurooppalaista hallintotapaa käsittelevän valkoisen kirjan ja tiedonannon ”Komission konsultointiprosessiin sovellettavat yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset”.

Sitoutuminen siihen, että laajennetaan sidosryhmien mahdollisuuksia osallistua aktiivisesti EU:n politiikan muotoiluun, on yksi komission vuosiksi 2005–2009 määrittelemistä strategisista tavoitteista, joiden pohjalta se lanseerasi ”kumppanuuden Euroopan uudistamiseksi”¹⁵. Tässä yhteydessä komissio korosti erityisesti, että ”kumppanuuteen liittyy läheisenä osana kuuleminen ja osallistuminen”.

Huom. Liitteessä 1 on tarkempia esimerkkejä siitä, miten kansalaisyhteiskunnan ja komission välinen yhteistyö on erällä aloilla järjestetty.

4. HUUMAUSSAINEITA KOSKEVA EU:N OIKEUDELLINEN JA POLIITTINEN TOIMINTAKEHYS

Vaikka ei olekaan olemassa yhteistä eurooppalaista huumaussainepolitiikkaa samalla tavalla kuin on olemassa esimerkiksi yhteinen maatalouspolitiikka, ajan myötä on tullut yhä selkeämmin ilmi, että jäsenvaltiot eivät voi yksinään ratkaista huumeisiin liittyviä vakavia ja monimutkaisia ongelmia, vaan tarvitaan tehokasta yhteistyötä EU:n tasolla. Tämän vuoksi EU:ssa on kehitetty yhteistä lähestymistapaa EU:n huumaussainestrategian ja siihen liittyvien EU:n toimintasuunnitelmien avulla. Lisäksi eräät perustamissopimusten määräykset antavat selkeän oikeusperustan, jonka pohjalta EU voi täydentää kansallisella tasolla toteutettuja toimia.

EY:n perustamissopimukseen sisältyvä oikeusperusta¹⁶ antaa yhteisölle merkittävät valtuudet toteuttaa huumeidentorjuntaan liittyviä toimia tietyillä erikseen määritellyillä aloilla, joista voidaan mainita rahanpesu, huumaussaineiden lähtöaineiden kauppa ja kansanterveyden suojelu. Kansanterveyden suojelun alalla yhteisö täydentää huumaussaineiden aiheuttamien terveyshaittojen vähentämiseen tähtäävää jäsenvaltioiden toimintaa mm. tiedotus- ja ehkäisemistoimin. Esimerkkeinä huumeidentorjuntaa koskevasta yhteisön lainsäädännöstä voidaan mainita EY:n perustamissopimuksen 57 artiklan nojalla annettu direktiivi rahanpesun ehkäisemisestä, 95 artiklan nojalla annettu asetus huumaussaineiden lähtöaineista ja 152 artiklan nojalla annettu neuvoston suositus huumaussaineiden väärinkäyttöön liittyvien

¹³ KOM(2001) 428 lopullinen.

¹⁴ EYVL C 63, 5.3.1993.

¹⁵ KOM(2005) 12.

¹⁶ Perussopimukset, ks. <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fi/treaties/index.htm>.

terveyshaittojen ehkäisemisestä ja vähentämisestä. Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus on yhteisön virasto, joka on perustettu EY:n perustamissopimukseen sisältyvän oikeusperustan nojalla.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastossa määrätään yhteistyön tiivistämisestä huumausaineisiin liittyvissä toimissa, mm. luomalla vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue. Nämä alat kuuluvat jaetun toimivallan piiriin, missä sekä komissiolla että jäsenvaltioilla on aloiteoikeus. Esimerkkeinä huumausaineita koskevasta EU:n lainsäädännöstä voidaan mainita Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 ja 34 artiklaan (VI osasto) perustuva puitepäättös laittomasta huumausainekaupasta¹⁷ ja 29, 31 ja 34 artiklaan (VI osasto) perustuva neuvoston päätös uusista psykoaktiivisista aineista¹⁸.

5. HUUMEIDENTORJUNTAAN LIITTYVÄT KANSALAISSYHTEISKUNNAN SIDOSRYHMÄT

Tämä vihreä kirja on ensimmäinen yritys jäsentää komission ja eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan välillä huumeidentorjunnan alalla käytävää vuoropuhelua. On monia syitä ottaa kansalaisyhteiskunta tiiviimmin mukaan politiikan suunnitteluun, täytäntöönpanoon ja arviointiin. Kansalaisyhteiskunnan ja muiden sidosryhmien kuuleminen ja vuoropuhelu niiden kanssa politiikan suunnitteluvaiheessa kannustaa niitä osallistumaan toimintaan ja parantaa siten toiminnan tuloksia. Kansalaisyhteiskunnan järjestöt pitävät usein EU:ta etäisenä. Lisäksi niillä ei aina ole Euroopan tason toimintaan tarvittavia perusrakenteita ja tietämystä. Tästä huolimatta kansalaisyhteiskunnalla on usein huomattava vastuu esimerkiksi huumausaineita koskevassa EU:n toimintasuunnitelmassa mainittujen toimien käytännön toteutuksesta ja erityisesti huumausaineiden väärinkäytön ehkäisemiseen sekä väärinkäyttäjien hoitoon ja kuntoutukseen liittyvien tavoitteiden saavuttamisesta. Kansalaisyhteiskunnan järjestöt ovat joko palvelujen tarjoajia tai edustavat näiden kysymysten parissa työskentelevien ammattilaisten etuja. Erilaiset kansalaisjärjestöt ja vapaaehtoisryhmät pystyvät usein kehittämään innovatiivisia menettelytapoja, jotka perustuvat realistiseen näkemykseen siitä, minkälaista toimintaa todella tarvitaan. Monet kansalaisyhteiskunnan järjestöt työskentelevät huumausaineongelmasta pahiten kärsivien ryhmien parissa.

Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kirjo on alalla kuin alalla hyvin laaja. Tämä olisi otettava huomioon kun Euroopan tasolla luodaan rakenteita kansalaisyhteiskunnan kuulemista varten. Samalla olisi kuitenkin otettava huomioon tarve saada aikaan vaikuttavaa ja jäsentynyttä keskustelua. Huumeidentorjunnan alalla kansalaisyhteiskunnassa voidaan usein erottaa filosofisia, ideologisia, moraalisia ja tieteellisiä jakolinjoja. Kun pyritään lisäämään kansalaisyhteiskunnan osallistumista EU:n tasolla, onkin mietittävä tarkkaan, mitkä toimijat otetaan mukaan ja millaisen panoksen ne voivat antaa toimintaan. Tammikuussa 2006 järjestetyn EU:n ja kansalaisyhteiskunnan välisen konferenssin tulokset osoittavat, että kumpaankaan kysymykseen ei ole vielä selkeää vastausta.

On myös monia ryhmiä ja yhdistyksiä, jotka tukevat tai muulla tavoin edustavat huumeiden väärinkäyttäjiiä tai heidän perheitään, sekä muunlaisia kansalaisyhteiskunnan toimijoita, jotka

¹⁷ Neuvoston puitepäättös 2004/757/YOS, tehty 25 päivänä lokakuuta 2004, laittoman huumausainekaupan rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissäätöjen vahvistamisesta, EUVL L 335, 11.11.2004.

¹⁸ Neuvoston päätös 2005/387/YOS, tehty 10 päivänä toukokuuta 2005, uusia psykoaktiivisia aineita koskevasta tietojenvaihdosta, riskienarvioinnista ja valvonnasta, EUVL L 127, 20.5.2005.

voisivat antaa vuoropuheluun arvokkaan panoksen, vaikka eivät välttämättä toimikaan suoraan tai ensisijaisesti huumeidentorjunnan alalla. Tästä on esimerkkinä erityisesti hiviruksen ja aidsin torjuntaan liittyvä toiminta.

Kansalaisyhteiskunnan järjestöt pyrkivät yleensä vähentämään huumeiden kysyntää, mutta ei pitäisi aliarvioida myöskään niiden roolia tarjonnan vähentämisessä (esimerkiksi paikallisten huumemarkkinoiden rajoittamisessa). Monilla kansalaisyhteiskunnan järjestöillä on myös esimerkiksi kehitysyhteistyön parissa saatua laajaa kokemusta huumausaineiden torjunnasta muissa maissa.

6. TULEVA TOIMINTA: ERI VAIHTOEHDOT

Tämä luku perustuu palautteeseen, jota komissio on saanut kansalaisyhteiskunnan toimijoilta tämän vihreän kirjan valmistelua varten toteutetun epävirallisen kuulemisen perusteella, sekä kansalaisyhteiskunnan kanssa tammikuussa 2006 järjestetyn konferenssin päätelmiin. Kummassakin tapauksessa kansalaisyhteiskunnan ensisijaisena tavoitteena oli pysyvän, jäsennellyn vuoropuhelun käyminen komission kanssa.

Komissio esittää jäljempänä kommentoitavaksi kaksi vaihtoehtoa, joiden mukaan vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa voitaisiin järjestää: 1) huumausaineita käsittelevä kansalaisyhteiskunnan foorumi tai 2) nykyisten verkostojen linkittäminen aihepiireittäin.

6.1. Huumausaineita käsittelevä kansalaisyhteiskunnan foorumi

Huumausaineita käsittelevä kansalaisyhteiskunnan foorumi olisi jäsennellyn vuoropuhelun käymiseen tarkoitettu laaja foorumi. Sen jäsenmäärää olisi kuitenkin rajoitettava, jotta toiminta olisi sujuvaa ja tuottaisi toteuttamiskelpoisia tuloksia. Tarkoitus ei ole luoda keskustelufoorumia, jossa kansalaisyhteiskunnan eri edustajat voivat esitellä näkemyksiään, vaan tavoitteena on saada aikaan työväline, joka voisi antaa panoksensa toimintapolitiikan muotoiluun ja täytäntöönpanoon käytännön neuvojen muodossa.

Foorumista ei ole tarkoitus tehdä komission sisällä toimivaa virallista rakennetta, vaan sen tehtävänä olisi tarjota puitteet säännöllisesti toteutettaville epävirallisille kuulemisille. Keskustelunaiheet perustuisivat lähinnä huumausaineita koskevaan EU:n toimintasuunnitelmaan, mutta lisäksi voitaisiin toki käsitellä myös muita huumeisiin liittyviä yleisesti kiinnostavia aiheita. Foorumin ei pitäisi korvata kansalaisyhteiskunnan ja kansallisten hallitusten tai paikallishallinnon kanssa jo käytävää vuoropuhelua eikä liioin mennä sen kanssa päällekkäin. Toiminnassa tulisi pyrkiä eurooppalaisen lisäarvon tuottamiseen.

Jotta näkemykset eivät jäisi yksipuolisiksi, olisi huolehdittava siitä, että eri sidosryhmät ja erilaiset toimintavaihtoehdot ovat tasapuolisesti edustettuina.

Foorumin puheenjohtajana toimisi komission edustaja. Komissio huolehtisi myös tietyistä käytännön tehtävistä ja toiminnan jatkuvuudesta.

Foorumin jäsenyys olisi määräaikainen. Osanottajien tulisi täyttää tietyt kriteerit. Niitä voisivat olla mm. seuraavat:

- Organisaation tulee olla 2 kohdassa esitetyn *kansalaisyhteiskunnan käsitteen mukainen*.

- Organisaation päätoimipaikan on sijaittava jossakin EU:n jäsenvaltiossa tai ehdokasmaassa. Tarvittaessa foorumiin voivat osallistua myös EU:n naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvat maat.
- Etusija annetaan organisaatioille, jotka muodostavat monissa jäsenvaltioissa ja/tai ehdokasmaissa toimivan kansainvälisen verkoston.
- Organisaation toiminnan painopisteen on liityttävä huumeaineisiin. Jäseniksi voitaisiin valita erityisesti organisaatioita, joiden toiminta kattaa suoraan useita eri näkökohtia (esimerkiksi väärinkäyttäjien hoito ja väärinkäytön ehkäiseminen), sillä näin voitaisiin varmistaa huumeongelman kattava käsittely.
- *Uskottavuus*: organisaatioiden on voitava esittää selkeää näyttöä toiminnastaan.
- *Edustavuus*: organisaatioiden on oltava tunnetusti kykeneviä ajamaan niiden asiaa, joita ne sanovat edustavansa.

Komissio valitsisi foorumin jäsenet tällaisten kriteerien perusteella avoimen ehdotuspyynnön pohjalta sen jälkeen kun se on analysoinut tämän vihreän kirjan pohjalta saamansa palautteen ja julkaissut sitä koskevan kertomuksen.

6.2. Yhteyksien luominen nykyisten verkostojen välille aihepiirien mukaan

Huumeaineita käsittelevän kansalaisyhteiskunnan foorumin vaihtoehtona tai sen täydennykseksi voitaisiin harkita eri verkostojen yhteyksien lujittamista eri aiheiden pohjalta. Huumeaineisiin liittyviä kysymyksiä käsitellään monissa eurooppalaisissa verkostoissa. Niiden etuna on, että ne pystyvät yleensä jakamaan erittäin tehokkaasti tietoa parhaista käytänteistä ja tehokkaista toimintatavoista jäsentensä keskuudessa. Toisaalta tiedon levittämisessä verkoston ulkopuolelle, mm. palautteen antamisessa komissiolle, on usein parantamisen varaa.

Yhteistyön kehittäminen luomalla yhteyksiä samoja aiheita käsittelevien verkostojen välille voisi olla epämuodollinen, kevyt ja kustannustehokas tapa jäsenellä tietovirtoja ja luoda edellytykset kansalaisyhteiskunnan tehokkaammalle kuulemiselle.

Aihepiirikohtaisten verkostojen yhtenä tehtävänä voisi olla avustaa komissiota (sekä jäsenvaltioita ja muita EU:n toimielimiä) kysymyksissä, jotka edellyttävät erityistä kokemusta tai asiantuntemusta niillä aloilla, joilla asianomaiset verkostot voivat tuoda toimintaan lisäarvoa. Jos verkostoja pidetään riittävän edustavina, ne voisivat myös toimia komission yhteyspisteenä. Yhteyspiste voisi myös tutkia yhdessä komission kanssa mahdollisia yhteisön rahoituslähteitä ja levittää tätä tietoa verkoston muille jäsenille.

Käytännön esimerkki tällaisten verkostojen linkittämisestä voitaisiin ottaa huumehoitojen alalta, missä hoitoyhteisöjen eurooppalaiset verkostot sekä korvaus- ja muiden huumehoitojen asiantuntijat ym. voisivat keskustella siitä, miten kansalaisyhteiskunta voisi parhaiten kehittää pääsyä hoitopalveluiden piiriin ja parantaa niiden laatua, sekä hoitoihin liittyvistä hyvistä käytänteistä (EU:n toimintasuunnitelman tavoite 12). Keskustelua voitaisiin käydä eri tavoin (Internetin välityksellä, kokouksissa jne.).

7. PÄATELMÄT

Huumausaineita koskevan EU:n toimintasuunnitelman mukaisesti tässä vihreässä kirjassa on esitetty tärkeimmät keinot, joiden avulla yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa voitaisiin parantaa. Vihreässä kirjassa esitetään eri näkökohtia, jotka on syytä ottaa huomioon pyrittäessä nykyistä jäsennellympään ja pysyvämpään huume politiikkaa koskevaan vuoropuheluun komission ja kansalaisyhteiskunnan välillä, ja ehdotetaan niihin erilaisia ratkaisuja.

- (1) Komissio pyytää kommentteja, näkemyksiä ja ideoita ensinnäkin siitä, miten huumeisiin liittyvää vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan kanssa voitaisiin kehittää, ja erityisesti seuraavista kysymyksistä.
- (2) Millaisia etuja ja lisäarvoa tai toisaalta heikkouksia liittyy mielestänne tässä vihreässä kirjassa hahmoteltuun huumausaineita käsittelevään kansalaisyhteiskunnan foorumiin? Oletteko samaa mieltä ehdotuksen pääkohdista?
- (3) Millaisia etuja ja lisäarvoa tai toisaalta heikkouksia liittyy mielestänne edellä hahmoteltuun yhteyksien luomiseen nykyisten verkostojen välille eri aihepiirien mukaan? Millä aloilla tällaista toimintaa voitaisiin toteuttaa? Oletteko samaa mieltä ehdotuksen pääkohdista?
- (4) Olisivatko kansalaisyhteiskunnan foorumi ja aihepiireittäin muodostetut verkostot mielestänne toisiaan täydentäviä vai vaihtoehtoisia ratkaisuja? Esittäkää esimerkkejä käytännön ratkaisuista kummassakin tapauksessa.
- (5) Onko jokin jäljempänä olevassa liitteessä esitetyistä kuulemismuodoista mielestänne erityisen tarkoituksenmukainen perusta huumausaineita koskevan vuoropuhelun järjestämisen kannalta? Miksi?
- (6) Olisiko jokin muu kuin tässä vihreässä kirjassa mainitut vaihtoehdot mielestänne parempi? Miksi? Kertokaa siitä tarkemmin.
- (7) Olisiko edustamanne organisaatio halukas osallistumaan jäsenneltyyn vuoropuheluun Euroopan komission kanssa?

LIITE

Esimerkkejä komission ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyöstä

Komissiolla on pitkät perinteet kansalaisyhteiskunnan kuulemisesta ja vuoropuhelusta sen kanssa, ja toiminnassa on käytetty monia eri välineitä. Jäljempänä esitetään muutamia esimerkkejä siitä, miten vuoropuhelu on tähän asti järjestetty. Komissio ottaa mielellään vastaan kommentteja siitä, miten muilla aloilla sovellettavat käytännöt voisivat edistää huumausaineita koskevan vuoropuhelun jäsentämistä.

1. Kuuleminen Internetin välityksellä

Komissio on ottanut käyttöön kuulemista koskevat vähimmäisvaatimukset varmistaakseen, että sidosryhmiä kuullaan avoimesti ja johdonmukaisesti. Tätä varten eri kuulemismenettelyjä varten on perustettu Internetiin yhteinen aloitussivu, jonka otsikkona on ”Sinun äänesi Euroopassa”¹⁹. Sivun kautta voi paitsi osallistua kuulemismenettelyihin myös keskustella EU:n politiikoista ja esittää komissiolle ehdotuksia ja antaa palautetta erilaisista asioista. Lisäksi voi kirjautua postituslistalle, jonka kautta toimitetaan tietoa uusista kuulemismenettelyistä ja keskusteluista.

2. Intressitahoille tarkoitettu avoin kuulemismenettely, edellyttää kirjautumista

Kauppapolitiikan pääosasto tarjoaa esimerkin siitä, miten Internetin kautta toteutettava kuuleminen voidaan yhdistää intressitahojen avoimeen kuulemiseen. Tämänäyttöinen vuoropuhelu aloitettiin vuonna 1998, ja se on avoin voittoa tavoittelemattomille kansalaisyhteiskunnan organisaatioille sekä EU- että ehdokasmaissa. Tarkoituksena on kerätä laajalti näkemyksiä, käsitellä kauppapolitiikkaa koskevia aiheita sekä parantaa kauppapolitiikan suunnittelua ja avoimuutta.

Osanottajien on kirjauduttava erityiseen tietokantaan, jota käytetään myös viestintävälineenä.

3. Edustukselliset kansalaisyhteiskunnan verkostot (kansalaisjärjestöt)

Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto tukee aktiivisen unionin kansalaisuuden edistämistä koskevan yhteisön toimintaohjelman yhteydessä monenlaisia kansalaisyhteiskunnan organisaatioita, joiden tavoitteena on tukea kansalaisten osallistumista Euroopan rakentamiseen. Joukkoon kuuluu mm. valtiosta riippumattomia organisaatioita, foorumeja, verkostoja, ammattiyhdistyksiä, pohdintaryhmiä ja erilaisia yleisiä eurooppalaista etua edistäviä yhdistyksiä ja liittoja. Komissio on perustanut tähän liittyvän epävirallisen EU:n tason verkoston, ja se järjestää säännöllisesti kokouksia, joissa keskustellaan aktiiviseen kansalaisuuteen liittyvistä keskeisistä kysymyksistä. Kokouksissa on tarkoitus kerätä ehdotuksia ja ideoita, joiden avulla voitaisiin kehittää jäsennellympi vaikutustentarviointi kaikkia tähän liittyvillä aloilla toteutettavia aloitteita varten. Samalla kokoukset tarjoavat foorumin, jossa voidaan keskustella aiheeseen liittyvistä horisontaalisista kysymyksistä.

Työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosasto vastaa yhteydenpidosta vuonna 1995 perustettuun Euroopan sosiaalialan kansalaisjärjestöjen foorumiin. Joukko sosiaalialan kansalaisjärjestöjä muodosti tuolloin foorumin, jolla keskusteltiin EU:n sosiaalipolitiikkaa

¹⁹ Ks. http://europa.eu.int/yourvoice/index_fi.htm.

koskevasta vihreästä kirjasta. Yhteistyötä jatkettiin epävirallisella tasolla, ja sen pohjalta laadittiin yhteisiä kantoja sosiaalipolitiikan eurooppalaista foorumia koskevaa ehdotusta varten.

Tätä nykyä foorumiin kuuluu 39 sosiaalialalla toimivaa jäsenjärjestöä. Niiden välityksellä foorumin toimintaan osallistuu yli 1 700 organisaatiota ja yhdistystä ja erilaisia vapaaehtoistoiminnan elimiä, jotka edustavat kansalaisyhteiskuntaa laajalti ja toimivat sekä paikallis- ja aluetasolla että kansallisella ja EU:n tasolla.

4. Kahdella tasolla toimivien foorumien yhdistäminen

4.1. EU:n terveystalitiikan foorumi ja avoin foorumi

Kansanterveyteen liittyviä kysymyksiä käsitellään kansalaisyhteiskunnan kanssa kahdella eri tasolla: EU:n terveystalitiikan foorumilla ja avoimella foorumilla.

EU:n terveystalitiikan foorumin perustaminen liittyy kuulemiseen, jonka komissio järjesti Euroopan yhteisön terveystalitiigiaa koskevan tiedonannon ja yhteisön kansanterveysalan toimintaohjelmaa koskevan ehdotuksen²⁰ mukaisesti. Terveystalitiikan foorumi kokoaa yhteen terveydenhoitoalan sidosryhmiä edustavat eurooppalaiset kattojärjestöt. Sen tarkoituksena on varmistaa, että EU:n terveystalitiigia on selkeä ja että se vastaa kansalaisten huolenaiheisiin. Foorumi kokoontuu Brysselissä kahdesti vuodessa. Sen toimintaan pyritään saamaan mukaan neljäntyyppisiä organisaatioita:

1. kansanterveyden alalla toimivia valtiosta riippumattomia järjestöjä ja potilasjärjestöjä
2. terveydenhoitoalan ammattilaisia ja ammattiliittoja edustavia järjestöjä
3. terveydenhoitopalvelujen tarjoajia ja sairausvakuutusten edustajia
4. terveydenhuoltoalan teollisuuden edustajia.

Foorumiin kuuluu tätä nykyä 50 eurooppalaista jäsenjärjestöä. Niillä on kansallisia jäsenjärjestöjä miltei kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Terveystalitiikan foorumista kiinnostuneet järjestöt voidaan pyynnöstä kirjata tietokantaan, jonka perusteella niille toimitetaan tietoa foorumin toiminnasta (pöytäkirjat, kuulemiset jne.).

Avoin foorumi laajentaa terveystalitiikan foorumin toimintaa konferenssein ja näyttelyin laajempien sidosryhmien piiriin lähinnä kansallisella tasolla. Tavoitteena on tarjota foorumi verkottumista ja ajatustenvaihtoa varten ja saada mukaan erityisesti sellaisia ryhmiä ja organisaatioita, jotka eivät yleensä osallistu EU:n politiikkojen suunnitteluun. Marraskuussa 2005 järjestettyyn toiseen avoimeen foorumiin osallistui noin 370 osanottajaa.

4.2. HIV-pohdintaryhmä ja kansalaisyhteiskunnan foorumi

Komissio on perustanut koordinoitirakenteen, jonka tarkoituksena on avustaa EU:n HIV/aids-politiikan muotoilussa ja täytäntöönpanossa. Tähän liittyvät mm. HIV/aids-pohdintaryhmä ja HIV/aids-kansalaisyhteiskunnan foorumi.

²⁰ KOM(2000) 285 lopullinen.

Pohdintaryhmään kuuluu edustajia sekä jäsenvaltioista että ehdokas- ja ETA-maista. Lisäksi kokouksiin kutsutaan tarkkailijoiksi kansalaisyhteiskunnan ja alaan liittyvien kansainvälisten organisaatioiden sekä Moldovan, Sveitsin, Ukrainan, Valko-Venäjän ja Venäjän edustajia.

HIV/aids-kansalaisyhteiskunnan foorumiin kuuluu 30 valtiosta riippumatonta ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiota eri puolilta Eurooppaa. Foorumin tarkoituksena on lisätä kansalaisyhteiskunnan epävirallista kuulemista, antaa neuvoja ja määritellä HIV/aids-politiikan keskeisiä kysymyksiä kommentoimalla kansanterveyden toimintaohjelmaan liittyviä toimintaehdotuksia, toimia ja painopisteitä. Foorumi ei ole komission virallinen rakenne, mutta komissio järjestää sen kokoukset ja korvaa osanottajien matkakulut. Komissio valitsee foorumin jäsenet hakemusten perusteella.

Foorumin osanottajien on oltava kansalaisyhteiskunnan järjestöjä, joiden toiminnassa HIV/aids-toimet ovat keskeisellä sijalla. Ne voivat olla joko potilasjärjestöjä, potilaiden parissa työskenteleviä valtiosta riippumattomia järjestöjä tai eurooppalaisia verkostoja. Niillä on oltava riittävästi kenttätoimintaa ja hyvät yhteysverkostot muihin paikallisiin valtiosta riippumattomiin järjestöihin, niin että ne voivat antaa kattavan yleiskuvan maan tilanteesta ja toimia maansa yhdyspisteenä²¹.

²¹ Ks. <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/sanco/ehf/library>.